

Tributação e Equidade no Brasil



um registro da reflexão
do Ipea no biênio
2008-2009

Organizadores

Jorge Abrahão de Castro
Cláudio Hamilton Matos dos Santos
José Aparecido Carlos Ribeiro

Tributação e Equidade no Brasil

um registro da reflexão
do Ipea no biênio
2008-2009

Organizadores

Jorge Abrahão de Castro
Cláudio Hamilton Matos dos Santos
José Aparecido Carlos Ribeiro

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e de programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Tributação e Equidade no Brasil

um registro da reflexão
do Ipea no biênio
2008-2009

Brasília, 2010

ipea

Organizadores

Jorge Abrahão de Castro
Cláudio Hamilton Matos dos Santos
José Aparecido Carlos Ribeiro

Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009 / organizadores: Jorge Abraão de Castro, Cláudio Hamilton Matos dos Santos, José Aparecido Carlos Ribeiro. Brasília: Ipea, 2010. 514 p.: gráfs., tabs.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-781-1050-5

Anexo: Indicadores de equidade do sistema tributário nacional, 2009. 78 p.

1. Tributação. 2. Equidade Econômica. 3. Sistema Tributário Nacional. 4. Brasil. I. Castro, Jorge Abraão de. II. Santos, Cláudio Hamilton Matos dos. III. Ribeiro, José Aparecido Carlos. IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 336.200981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Jorge Abrahão de Castro 7

INTRODUÇÃO

TRIBUTAÇÃO E EQUIDADE: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA O DEBATE BRASILEIRO..... 9
Cláudio Hamilton dos Santos

CAPÍTULO 1 UM PANORAMA DAS FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS 1995/2009

Cláudio Hamilton dos Santos 19

CAPÍTULO 2 TRIBUTAÇÃO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAIS: IMPACTOS DISTRIBUTIVOS

Fernando Gaiger Silveira 67

CAPÍTULO 3 UMA ANÁLISE DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA E DAS TRANSFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA NO BRASIL NO PERÍODO 1995-2009: EVOLUÇÃO, COMPOSIÇÃO E SUAS RELAÇÕES COM A REGRESSIVIDADE E A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Márcio Bruno Ribeiro 125

CAPÍTULO 4 A EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA TRIBUTÁRIA E DO FISCO BRASILEIRO: 1889-2009

Fabício Augusto de Oliveira..... 153

CAPÍTULO 5 O POTENCIAL DISTRIBUTIVO DO IMPOSTO DE RENDA-PESSOA FÍSICA (IRPF)

Sergei Soares
Fernando Gaiger Silveira
Claudio Hamilton dos Santos
Fábio Monteiro Vaz
André Luis Souza 213

CAPÍTULO 6 ASPECTOS DISTRIBUTIVOS DO IPTU E DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DAS FAMÍLIAS BRASILEIRAS

Pedro Humberto Bruno de Carvalho Jr. 257

CAPÍTULO 7 A DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTOS E SUA RELAÇÃO COM A FORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO

Graziela Ansiliero
Leonardo Alves Rangel
Luis Henrique Paiva
Matheus Stivali
Edvaldo Duarte Barbosa
Fernando Gaiger Silveira 309

CAPÍTULO 8	GASTO TRIBUTÁRIO E CONFLITO DISTRIBUTIVO NA SAÚDE	
	Sérgio Francisco Piola	
	Maria Elizabeth Diniz Barros	
	Luciana Mendes Santos Servo	
	Roberto Nogueira	
	Edvaldo Batista de Sá	
	Andrea Barreto de Paiva	351
CAPÍTULO 9	GASTOS TRIBUTÁRIOS SOCIAIS DE ÂMBITO FEDERAL: UMA PROPOSTA DE DIMENSIONAMENTO	
	Nathalie Beghin	
	José Valente Chaves	
	José Aparecido Carlos Ribeiro	375
CAPÍTULO 10	GOVERNANÇA INTERNACIONAL E IMPOSTO GLOBAL	
	Giorgio Romano Schutte	409
ANEXO	INDICADORES DE EQUIDADE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL: RELATÓRIO DE OBSERVAÇÃO Nº1	437

APRESENTAÇÃO

A publicação *Tributação e Equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009* constitui momento importante na retomada, pelo Ipea, da temática tributária – nesta ocasião, centrada nas questões relativas à equidade. Para dar concretude a este propósito, buscou-se trabalhar o tema de forma transversal, por meio do envolvimento da totalidade da produção técnica realizada nos últimos anos em todas as diretorias da instituição. Com isto, contemplar diversos olhares a respeito do tema e, apesar da diversidade encontrada, foi possível ordenar os diversos estudos segundo aspectos mais agregados, específicos e alguns tópicos diversos.

Em termos de método de trabalho, foi fundamental a constituição de um grupo de trabalho interdiretoria, dirigido pelo autor e os técnicos Cláudio Hamilton e José Aparecido. Desde o início, o grupo teve como parâmetro norteador trabalhar a temática da tributação e equidade a partir da necessidade de apresentar um produto concreto, na forma de livro, que pudesse ser amplamente discutido no Ipea, no governo e na sociedade. A dinâmica implementada foi a de se buscar reconhecer qual eram as mais recentes produções realizadas diretamente por técnicos da Casa e aquelas produzidas por parceiros do Ipea, que estavam incluídas no programa de trabalho do instituto. Houve também, a pedido do grupo coordenador, casos de produção de textos específicos por técnicos do Ipea. Selecionados os principais trabalhos, avançou-se discutindo os diversos textos em seminários e reuniões abertas, cujo propósito foi problematizar os diversos documentos, dando ainda maior qualidade e força aos textos apresentados.

Também foi importante, para esse processo de construção temática, a participação de técnicos da Casa nas discussões sobre a *justiça tributária no Brasil* travadas por representantes de vários segmentos da sociedade civil no Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) da Presidência da República.

Esta publicação é parte relevante de um processo de fortalecimento, no Ipea, de uma temática fundamental para o desenvolvimento brasileiro. Ademais, integra-se à formação continuada de profissionais que podem e devem garantir permanentemente a qualidade e a efetividade da ação do Estado em suas missões primárias de garantir o melhor bem-estar de sua população.

É com satisfação que este trabalho é apresentado, esperando-se que, por meio de seus métodos, possa-se fortalecer o processo de trabalho no Ipea, e que seus resultados auxiliem atores sociais e políticos da sociedade brasileira em suas tomadas de decisão.

Jorge Abrahão de Castro
Diretor de Estudos e Políticas Sociais

INTRODUÇÃO

TRIBUTAÇÃO E EQUIDADE: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA O DEBATE BRASILEIRO*

Cláudio Hamilton dos Santos**

The American tax system, despite its many reforms and notable efficiencies at collecting revenues, is (...) broken. Reforms may not be more necessary than in the past, but policy-making processes today seem incapable of the broad and comprehensive trade-offs required to make 21st century government effective (STEUERLE, 2008).

The main issue dividing political parties today divided their predecessors two decades, two centuries, and two millennia ago: what role should redistribution through government play in our lives? While the issue is eternal, the facts are recent. More than two millennia ago, Aristotle foresaw that the poor could use their political voice to get transfers from the rich, yet through most history the poor never gained either voice or the transfers. Only in the past 200 years has government social spending grown large. Only in the past two decades have scholars and government agencies put together the explanation needed to explain why the growth of social spending has been so recent and to judge what impact it has had on economic growth (LINDERT, 2004).

Poucas questões em economia – e, mais geralmente, nas ciências sociais – são tão ricas e antigas quanto as associadas à tributação. Com efeito, os primeiros tributos apareceram junto com a civilização na Mesopotâmia e no Egito por volta do ano 3.500 a.C. (SALANIÉ, 2003, p. 3). Como a segunda epígrafe deixa claro, questões tributárias vêm sendo debatidas por filósofos e acadêmicos há literalmente milênios.

Poucas questões são, ainda, tão complexas – pelo menos quando vistas de perspectivas mais recentes. A tributação afeta de múltiplas maneiras múltiplos aspectos da vida econômica dos cidadãos das modernas economias capitalistas. A tributação está presente, por exemplo, na esmagadora maioria das transações de compra e venda de produtos novos nestas economias. O cidadão paga tributos ao

* O autor gostaria de agradecer a Carlos Mussi, Fernando Gaiger Silveira, Jorge Abrahão de Castro, José Aparecido Ribeiro e aos demais participantes dos vários seminários organizados pelo grupo de tributação e finanças públicas da presidência do Ipea por comentários feitos sobre versões preliminares deste texto. Naturalmente, todos os erros e omissões remanescentes são de inteira responsabilidade do autor.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

adquirir alimentos em supermercados ou restaurantes. Também são tributadas as passagens de ônibus que ele adquire, a gasolina que põe no carro, as vestimentas que compra, assim como as contas de luz, água e telefone que paga para poder desfrutar destas amenidades no conforto do lar. Os tributos encarecem, em suma, os bens transacionados nas modernas economias. Desta forma, contribuem para limitar o acesso a estes bens por parte dos seus habitantes (principalmente aqueles mais pobres).

Também a tributação sobre a contratação de empregados por parte de empresas privadas e administrações públicas está presente em praticamente todas as modernas economias capitalistas. O propósito deste tipo de tributação é financiar sistemas previdenciários que beneficiam os trabalhadores em situações de invalidez acidental, doença e velhice. Entretanto, tais tributos encarecem os custos trabalhistas das empresas e, em muitos casos, desincentivam a contratação de mão de obra por parte destas. Não é exagerado, assim, afirmar que a tributação sobre *o fator de produção trabalho* contribui em alguma medida para aumentar o desemprego nas modernas economias capitalistas. Além disso, nunca é demais lembrar, a renda salarial obtida por aqueles que efetivamente encontram emprego também é tributada nestas economias, assim como são tributados os lucros dos empreendedores responsáveis pela geração destes postos de trabalho.

Finalmente, os milhões de cidadãos das modernas sociedades que possuem carros e imóveis, por exemplo, sabem que devem pagar tributos às administrações públicas pelo simples fato de terem adquirido, muitas vezes com grande sacrifício, a propriedade destes bens. Conquanto seja comum que as receitas derivadas dos tributos sejam utilizadas pelo Estado para financiar gastos que atendem (em alguma medida, pelo menos) os interesses destes mesmos proprietários – tais como as despesas com iluminação e calçamento de ruas e com a manutenção das vias públicas –, também é verdade que este fato contribui pouco para apaziguar os ânimos dos que se esforçaram para acumular muito e se sentem injustiçados por terem que pagar às administrações públicas por isto.¹

Apesar da notoriedade dos malefícios associados aos vários tipos de tributação, sua importância para o bem-estar econômico e social das nações é consensual entre economistas e demais cientistas sociais. Isto porque os tributos são essenciais para o financiamento da ação do Estado – que, por sua vez, é tida como crucial para o bom funcionamento dos mercados por dez entre dez especialistas.

Contudo, os especialistas discordam veementemente sobre a extensão e a composição precisas tanto da tributação quanto das ações do Estado nas modernas

1. Não apenas no Brasil, é bom que se diga. Ver Ball *et al.* (2010) para análises de diversos aspectos da experiência internacional com impostos sobre o patrimônio.

economias capitalistas. Embora este dissenso seja global, talvez seja mais acirrado no Brasil que em outros cantos. Com efeito, acaba-se de testemunhar, em 2009, o fracasso de mais uma das várias propostas de ampla reforma tributária aventadas no período pós-1988.² Isto a despeito da forte percepção existente na sociedade brasileira de que o atual sistema tributário nacional é injusto e criador de distorções³ – percepção esta, aliás, comum em várias outras democracias modernas (incluindo a dos EUA, como sugere a primeira epígrafe deste texto).

Diante da óbvia importância prática do fenômeno, é talvez surpreendente que o conhecimento das questões tributárias da sociedade brasileira em geral – e, mais especificamente, a pesquisa dos economistas e demais cientistas sociais brasileiros na área – ainda engatinhe. Este livro visa contribuir para o preenchimento desta lacuna de conhecimento – e, portanto, para o debate democrático sobre a tributação no Brasil – disponibilizando a pesquisa feita no (ou proposta pelo) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) sobre o tema nos últimos dois anos.

Não se trata, cumpre frisar, de apresentar à sociedade brasileira *soluções prontas* ou *ovos de Colombo* em uma área tão obviamente complexa e controversa, sobre a qual se sabe relativamente tão pouco como a tributária – tendo em vista, inclusive, que o grau de desenvolvimento institucional da Secretaria da Receita Federal do Brasil ainda não permitiu a esta disponibilizar aos cidadãos brasileiros dados tributários em quantidade e qualidade semelhantes aos disponíveis aos cidadãos, por exemplo, de países como os EUA e o Reino Unido.⁴ Trata-se na verdade de deixar um registro, tão fiel e cândido quanto possível, da reflexão – admitidamente incompleta e preliminar – feita sobre o tema no Ipea no biênio 2008-2009, com os dados e a *expertise* disponíveis na casa naquele período. Espera-se que tal registro possa ser útil aos pesquisadores que se debruçam sobre o tema no presente e que se debruçarão sobre ele no futuro.

Cumpre deixar claro, em particular, que a escolha dos temas cobertos neste volume não se deu em função de julgamentos de valor acerca das suas importâncias relativas no contexto (dos problemas) do sistema tributário brasileiro *visto como um todo*. Tivesse este sido o caso, haveria que se ter discutido em detalhe os problemas existentes no desenho e na implementação de um número relativamente elevado de tributos – desde os que têm arrecadações muito grandes, como os regressivos ICMS e Cofins, e mesmo o IRPJ, até os que têm arrecadações muito

2. Fracassos anteriores ocorreram em 1992, 1995-1996, 1997-1998, 2000 e 2003-2004.

3. Ver o relatório do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social no anexo deste volume.

4. A disponibilidade de microdados sigilosos (mesmo que amostrais) sobre os contribuintes, por exemplo, dos impostos sobre a renda das pessoas físicas e jurídicas permitiria uma melhora significativa no conhecimento acadêmico sobre os impactos econômicos e sociais da tributação no Brasil.

pequenas, como os progressivos ITR e ITCMD.⁵ Tampouco se poderia ter deixado de discutir em detalhe os problemas gerados pela atual (e flagrantemente injusta) sistemática de repartição de recursos tributários entre os entes da Federação e os incentivos gerados pelo sistema tributário nacional à manutenção de uma situação de *guerra fiscal* entre os estados brasileiros.⁶ Tais temas são pouco enfatizados neste livro apenas e tão somente pelo fato de o Ipea não ter conseguido concluir nenhum estudo original e de fôlego sobre estes tópicos no biênio 2008-2009 (período no qual, aliás, o instituto passou por intenso processo de reestruturação).

Entretanto, o fato de as reflexões contidas neste volume serem preliminares não as torna, na opinião dos autores, menos originais, importantes e/ou instigantes. Muito pelo contrário, aliás. Com efeito – e sem pretender fazer *tabula rasa* das naturais divergências existentes entre os técnicos do Ipea, em particular, e entre os componentes de quaisquer grupos de economistas ou cientistas sociais com formações acadêmicas e experiências de vida muito distintas, em geral –, parece justo afirmar que vem se formando no Ipea uma *visão* da tributação brasileira que complementa (e aprofunda) em importantes aspectos reflexões mais convencionais sobre o tema⁷ e, em alguns casos, delas se distingue.

Os componentes cruciais dessa *visão* – que perpassa de uma forma ou de outra praticamente todos os capítulos deste volume – são basicamente dois. Em primeiro lugar, a ideia de que a evolução da tributação no Brasil, desde a estabilização da inflação em 1994, respondeu essencialmente às necessidades de manutenção da estabilidade macroeconômica.⁸ Isto em um contexto de forte demanda reprimida por gastos públicos, exercida por uma cidadania crescentemente influente e absolutamente carente de serviços públicos com um mínimo de qualidade.⁹ Em segundo lugar, a noção de que, em média, as composições tanto da arrecadação tributária quanto do gasto público brasileiros não contribuem

5. As siglas significam respectivamente Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD).

6. Questões federativas estas que, em grande medida, nortearam a última proposta de reforma tributária enviada ao Congresso por parte do Executivo brasileiro (Ministério da Fazenda, 2008).

7. Ver, por exemplo, Delfim Netto (2009), Piscitelli *et al.* (2009) e Rezende (2009).

8. Pelo menos até 2004, quando ocorreram os últimos *umentos legisados* na carga tributária bruta brasileira. Com efeito, o crescimento desta variável no período 2005-2008 (interrompido pela crise em 2009) se deu de modo *autônomo*, ou seja, sem aumentos de alíquotas, de bases de incidência de tributos pré-existentes ou a criação de novos tributos (ver o capítulo 1 deste volume).

9. Na mesma linha, o professor Wanderley Guilherme dos Santos assinala, em entrevista à revista *Desafios do Desenvolvimento* do Ipea (n. 44, junho de 2008, p. 10), que “praticamente todo país, à parte os nórdicos, tem carências agudas, mas em uma fração pequena da população. Aqui, são gigantescas em todas as dimensões. (...) Não há como atender satisfatoriamente à educação, saúde, saneamento, transporte público de massa. Não há recursos, e mesmo com a abertura para o investimento privado, isso demanda tempo”.

para a redução das desigualdades de renda entre os habitantes do país,¹⁰ e que mudanças – mesmo que marginais – nestas podem ter efeitos redistributivos muito significativos.

A referida *visão* é articulada nos dois primeiros textos deste livro, a saber, *Um panorama das finanças públicas brasileiras no período 1995-2009*, de Cláudio Hamilton dos Santos, e *Tributação, previdência e assistência sociais – impactos distributivos*, de Fernando Gaiger Silveira. O primeiro texto deixa claro que a chamada *carga tributária bruta* (isto é, a arrecadação tributária das três esferas da administração pública) tem aumentado significativamente nos últimos 15 anos – primeiramente em função da necessidade de se manter a estabilidade macroeconômica em meio a seguidas crises cambiais e, mais recentemente, em função de um *novo padrão de crescimento* da economia brasileira. Tal crescimento viabilizou, principalmente após 2004, a expansão do salário mínimo e do gasto social – e a conseqüente queda recente na desigualdade da renda pessoal entre os brasileiros –, mesmo em um contexto de forte e continuado *ajuste fiscal*. O segundo texto discute, à luz de dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os impactos distributivos de vários dos principais tributos e transferências públicas de renda no Brasil, concluindo que a contribuição destes para a redistribuição da renda entre os brasileiros é, na melhor das hipóteses, pequena, e com frequência negativa.

Dois outros textos fecham a primeira parte deste volume, que trata do *contexto macroeconômico* da atual discussão tributária brasileira. No terceiro capítulo, Márcio Bruno Ribeiro detalha a análise do capítulo 1, focando a evolução do tamanho e da composição da tributação brasileira nos últimos 15 anos e discutindo, com base na análise do capítulo 2, os impactos redistributivos desta. A principal conclusão de Ribeiro é a de que – embora o peso absoluto de todos os tipos de tributação tenha aumentado entre 1995 e 2009 – o peso *relativo* dos impostos sobre as rendas (principalmente as advindas de lucros e ganhos de capital, mas também as salariais) aumentou consideravelmente no período em questão, caracterizado por quedas significativas nos pesos relativos dos impostos sobre produtos e das contribuições previdenciárias e para os fundos públicos. Finalmente, no quarto capítulo (o último da primeira parte), Fabrício Oliveira apresenta uma rara e instigante análise de *longo prazo* (da Constituição de 1891 até os dias de hoje, para ser mais preciso) do tamanho e da composição da tributação brasileira, mostrando, entre várias outras coisas, que a relativa incapacidade brasileira de tributar o patrimônio de seus cidadãos não é nova.

10. Goni *et al.* (2008) e Silveira (2008), por exemplo, expressam a mesma opinião.

Ao contrário do que fazem os capítulos da primeira parte do livro – que tratam da *tributação* e, mais geralmente, das finanças públicas brasileiras *como um todo* –, os capítulos que compõem a segunda parte analisam as características e os impactos econômicos e distributivos de tributos individuais, notadamente o Imposto sobre a Renda de Pessoa Física (IRPF), o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e as contribuições para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). No quinto capítulo do livro, por exemplo, Sergei Soares e coautores investigam – com base em dados da PNAD e da POF – o potencial redistributivo do IRPF no Brasil. Os autores argumentam que o peso relativo deste tributo na carga tributária bruta brasileira (e no PIB) é muito menor que o verificado em países desenvolvidos, e mesmo em diversos países latino-americanos. Ademais, advogam que há espaço, sim, para incrementos na arrecadação do IRPF no Brasil – que poderiam ser obtidos por meio de combinações de incrementos nas alíquotas marginais superiores, fim de isenções fiscais (basicamente aquelas incidentes sobre os gastos com saúde, tratados em mais detalhe no capítulo 8) e criação de uma nova alíquota marginal inferior. Os autores apontam que tais incrementos – se acompanhados de reduções de alíquotas de tributos mais regressivos como a Cofins – teriam elevado potencial redistributivo. No sexto capítulo do livro, Pedro Humberto de Carvalho Jr. discute – também com base em dados da POF e da PNAD – os problemas de implementação do IPTU nos municípios brasileiros. O autor mostra que a arrecadação deste imposto (da ordem de 0,5% do PIB no Brasil) e seus (baixos) níveis de progressividade poderiam ser muito maiores se os “antigos e deficientes” sistemas de avaliação dos preços dos imóveis no Brasil fossem modernizados, e alíquotas mais progressivas, adotadas.

Finalmente, o sétimo capítulo do livro, escrito por Graziela Ansiliero e coautores, argumenta que não há saídas fáceis no caso da tributação patronal para a previdência social dos trabalhadores (o principal tributo incidente sobre o fator trabalho no Brasil). Os autores não negam que diminuições na tributação incidente sobre o fator trabalho podem ter efeitos positivos sobre os níveis de emprego e de formalização do mercado de trabalho brasileiro, mas apontam que o aumento no emprego formal necessário para compensar a perda de arrecadação derivada de diminuições na alíquota da contribuição patronal para a previdência dos empregados é alto demais para ser plausível. Em consequência, tais diminuições muito provavelmente implicariam perda de arrecadação tributária. Ademais, o perfil distributivo das contribuições patronais para a previdência dos empregados é bem melhor que o verificado nos tributos *indiretos* brasileiros (isto é, sobre o valor adicionado ou o faturamento das firmas). Desta forma, tentativas de compensar a redução na arrecadação

do primeiro tipo de tributo por meio de aumentos na arrecadação do segundo tipo teriam efeitos perversos sobre a má (ainda que crescentemente melhor)¹¹ distribuição da renda pessoal entre os brasileiros.

A terceira parte do livro trata de assuntos menos diretamente relacionados a tributos específicos – mas, ainda assim, muito relevantes para a discussão mais geral acerca do sistema tributário nacional. No oitavo capítulo, Sérgio Piola e coautores discutem as importantes renúncias fiscais feitas em benefício do setor de saúde – no contexto do *conflito distributivo* que, segundo os autores, caracterizaria o funcionamento deste setor no Brasil. No nono capítulo, Nathalie Beghin e coautores discutem o conceito de *gasto tributário* (mais amplo que o de *renúncia fiscal*) e apresentam uma metodologia de cálculo dos chamados *gastos tributários federais sociais* brasileiros. Gastos estes que, em 2010, deverão representar perto de R\$ 40 bilhões, ou cerca de 30% dos gastos tributários federais totais (estimados em R\$ 114 bilhões). Por sua vez, o décimo capítulo do livro, de autoria de Giorgio Schutte, traça um panorama fascinante das perspectivas de se instituir um imposto global – o chamado *Tobin-tax*, assim denominado em homenagem ao economista norte-americano James Tobin, ganhador do prêmio Nobel de economia em 1981 – e acerca do atual processo de construção de uma *governança global* que possa futuramente permitir ações conjuntas da comunidade internacional no combate e na prevenção de futuras crises econômicas, políticas, sociais e climáticas.

Finalmente, destaque-se que a pedra fundamental deste livro foi a participação de técnicos do Ipea – e de pesquisadores do IBGE, Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) – nas discussões sobre a *justiça tributária no Brasil* travadas por representantes de vários segmentos da sociedade civil no Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) da Presidência da República. Daí, aliás, a decisão dos organizadores de fecharem o livro com o *primeiro relatório de observação* deste observatório. O relatório procura sintetizar as conclusões dos (diversos, representativos e numerosos) participantes daquelas discussões e, justamente por isso, parece aos organizadores deste livro uma primeira (e muito valiosa) aproximação dos *consensos possíveis* entre os brasileiros sobre os problemas do seu sistema tributário no atual momento histórico. Dito de outro modo, aos organizadores parece muito importante para o debate brasileiro sobre a tributação o fato de um número relativamente grande de representantes de amplos segmentos da sociedade civil concordarem que: *i*) o sistema tributário brasileiro é regressivo e a carga tributária, mal distribuída; *ii*) o retorno social da carga tributária é baixo em relação ao seu tamanho; *iii*) a estrutura tributária brasileira desincentiva as atividades produtivas

11. Como apontado no primeiro capítulo deste volume.

e a geração de empregos; *iv*) o pacto federativo brasileiro é inadequado às suas competências tributárias, responsabilidades e territorialidade; e *v*) os níveis de *cidadania tributária* são muito baixos no Brasil.

Resta torcer para que as reflexões contidas neste volume possam contribuir para o necessário processo de aperfeiçoamento do sistema tributário brasileiro e, conseqüentemente, para a minimização dos problemas apontados pelos participantes do Observatório do CDES.¹²

REFERÊNCIAS

BAHL, R.; MARTINEZ- VAZQUEZ, J.; YOUNGMAN, J. (Eds.). **Challenging the conventional wisdom on the property tax**. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy. 2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Reforma tributária**. Brasília, DF. 2008.

DELFIN NETTO, A. A agenda fiscal. *In*: GIAMBIAGI, F.; BARROS, O. (Orgs.). **Brasil pós-crise: a agenda para a próxima década**. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

GONI, E.; LÓPEZ, J. H.; SERVÉN, L. **Fiscal redistribution and income inequality in Latin America**. Washington: The World Bank, Policy Research, Working Paper n. 4487, 2008.

LINDERT, P. **Growing public**: social spending and economic growth since the Eighteenth Century. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p.15.

PISCITELLI, R. B.; ELLERY, R.; COSTA, T. **Reforma tributária**. São Paulo: Atlas, 2009.

REZENDE, F. **Reforma tributária e a federação**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

SALANIÉ, P. **The economics of taxation**. Cambridge: The MIT Press, 2003.

SILVEIRA, F. G. **Tributação, previdência e assistência sociais: impactos redistributivos**. Tese (Doutorado), Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2008.

STEUERLE, G. **Contemporary U.S. tax policy**. Washington: Urban Institute Press, 2008.

12. O fato de diversos modelos econômicos teóricos defenderem a existência de um *trade-off* entre crescimento e equidade pode levar alguns economistas mais apressados à conclusão de que melhorias conjuntas nos problemas (i) e (iii) são impossíveis de serem obtidas. Note-se, entretanto, que não há qualquer bom motivo para se achar que o sistema tributário brasileiro possa ser representado por um ponto em alguma "fronteira" entre equidade e crescimento. Parece claro que se está bem abaixo de tal "fronteira", de modo que melhorias conjuntas nos problemas (i) e (iii) parecem perfeitamente possíveis.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SANTOS, C. H.; GENTIL, D. A Constituição Federal de 1988 e as finanças públicas brasileiras. *In*: CARDOSO, J. R. (Org.). **A Constituição Brasileira de 1988 revisitada**: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Vol. 1. Brasília: Ipea, 2009.

UM PANORAMA DAS FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE 1995 A 2009*

Cláudio Hamilton dos Santos**

1 INTRODUÇÃO

Em 2008, as administrações públicas brasileiras – ou seja, a União, os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.563 municípios brasileiros – responderam por 15,7% do valor agregado da economia, consumiram 19,6% do produto interno bruto (PIB), arrecadaram aproximadamente 35% deste em tributos e “devolveram” para o setor privado cerca de 14,5% do PIB na forma de benefícios previdenciários e de assistência social (principalmente) e subsídios.¹ Além disso, a dívida líquida das administrações públicas brasileiras atingiu 43,2% do PIB em setembro de 2009, e estas tiveram que pagar pouco menos de 5,4% do PIB em juros líquidos aos detentores de títulos públicos em 2008.²

As decisões das administrações públicas brasileiras têm, assim, o poder de afetar decisivamente tanto o PIB do próximo trimestre³ quanto o crescimento

* O autor agradece a Adolfo Sachsida, Ana Luíza Barbosa, Antonio Carlos Macedo e Silva, Carlos Mussi, Denise Gentil, Geraldo Biasotto, Jorge Abrahão de Castro, José Aparecido Ribeiro, José Celso Cardoso Jr., José Roberto Afonso, Manoel de Castro Pires, Mansueto Almeida, Marcelo Piancastelli de Siqueira, Marcio Bruno Ribeiro, Marco Antônio Cavalcanti, Mário Jorge Mendonça, Napoleão Silva, Serguei Soares, Sérgio Gobetti e a participantes de seminários no Ipea, UnB e UNICAMP por valiosas contribuições feitas a versões preliminares desse texto. Naturalmente, o autor é o único responsável por todos os erros e omissões remanescentes.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

1. Os dados sobre o consumo do governo e sobre o peso das administrações públicas no valor agregado da economia são relativos ao ano de 2008 e foram extraídos das contas nacionais trimestrais publicadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em dezembro de 2009. Os dados sobre a carga tributária bruta e as “transferências de assistência e previdência e subsídios” (TAPS) da economia são estimativas da Coordenação de Finanças Públicas do Ipea para o ano de 2008. As metodologias utilizadas na construção das referidas estimativas podem ser encontradas em Santos e Costa (2008) e Santos (2008). Todos os números apresentados neste capítulo refletem as informações disponíveis até 15 de dezembro de 2009. Vários deles serão revistos após esta data.

2. Os dados sobre o tamanho e o custo da dívida líquida das administrações públicas são do Banco Central do Brasil.

3. Como ocorre, por exemplo, quando as administrações públicas adiantam seus cronogramas de gastos ou oferecem isenções temporárias de tributos.

da economia ao longo da próxima década⁴ – ao mesmo tempo que redistribuem renda entre os cidadãos e afetam (e refletem) o equilíbrio de forças entre os grupos que disputam o poder político no país e em suas regiões. Não surpreende, pois, que as contas públicas estejam no centro do debate macroeconômico nacional.⁵

Este capítulo tem como objetivo contribuir para o (rico e complexo) debate sobre as finanças públicas no Brasil de pelo menos três maneiras. Em primeiro lugar, discute-se a evolução histórica da dívida, das receitas e dos gastos públicos brasileiros no período de 1995 a 2008, para o qual existem dados de melhor qualidade.⁶ Em segundo lugar, e à luz da referida perspectiva histórica, analisa-se a dinâmica destas variáveis no conturbado período que vai do terceiro trimestre de 2008 ao terceiro trimestre de 2009. Em terceiro lugar, procura-se contribuir para o debate sobre o *tamanho e a efetividade do Estado brasileiro*, comparando-se os dados macrofiscais brasileiros com os verificados nos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, quando possível, nos países latino-americanos.

Tendo em vista os referidos objetivos, optou-se por dividir o restante deste capítulo em quatro partes. As três primeiras discutem a evolução histórica e o comportamento recente da dívida líquida do setor público (DLSP), da carga tributária bruta e dos gastos públicos brasileiros, respectivamente. A quinta e última seção do capítulo apresenta algumas breves notas à guisa de conclusão.

Note-se que a ordem das seções do capítulo não é acidental. Por um lado, a dinâmica da DLSP brasileira depende crucialmente das variações na taxa de câmbio – sendo, portanto, em grande medida, autônoma em relação ao *esforço fiscal* das administrações públicas, e por vezes, como em 1999 e 2002-2003, determinante deste último. Com efeito, várias das mais importantes mudanças na legislação tributária ocorridas no período de 1995 a 2008 ocorreram precisamente em resposta às crises cambiais de 1999 e 2002-2003. Por outro lado, mudanças na tributação frequentemente impactam, por meio das várias vinculações legais

4. Como ocorre, por exemplo, quando as administrações públicas investem em infraestrutura econômica (transportes, energia etc.) a fim de viabilizar a expansão das atividades produtivas.

5. Note-se que, embora impressionantes, esses números subestimam o tamanho relativo do setor público brasileiro por excluírem as empresas estatais e os bancos públicos. Isto ocorre porque, nas contas nacionais, as empresas estatais e os bancos públicos são considerados, respectivamente, empresas não financeiras e empresas financeiras como outras quaisquer.

6. Visões de conjunto – com ênfases diferentes, mas não necessariamente incompatíveis entre si – da evolução das finanças públicas brasileiras no período em questão podem ser encontradas, por exemplo, em Afonso *et al.* (2005), Giambiagi (2006 e 2007b), Rezende *et al.* (2007), Velloso (2006) e Santos e Gentil (2009). A argumentação deste capítulo difere das apresentadas pelos quatro primeiros autores em aspectos importantes, sendo muito próxima (na verdade, uma atualização e, em certos casos, um refinamento) da apresentada em Santos e Gentil (2009) e, mais sucintamente, em Santos (2009).

existentes no país, o gasto público brasileiro. Parece fazer sentido, portanto, analisar a dinâmica das finanças públicas brasileiras no período compreendido entre 1995 e 2008 seguindo a ordem dívida, tributação e gastos.

Antes de prosseguir, cumpre destacar que o presente capítulo não se pretende exaustivo. Simplesmente não há como fazer justiça, em um texto desta natureza, ao tamanho, ao escopo e à sofisticação crescentes da pesquisa brasileira na área de finanças públicas.⁷ Pouca atenção é dada aqui, por exemplo, ao significativo processo de aperfeiçoamento institucional na gestão das contas públicas brasileiras verificado no período de 1995 a 2008⁸ ou às complexidades e *nuanças* do sistema federativo brasileiro (e à distribuição das receitas públicas, atribuições e poder entre União, estados e municípios).⁹ O capítulo ignora, ainda, o detalhe microeconômico – e, por conseguinte, os graus de eficiência e eficácia – dos vários programas e políticas públicas implementados no país durante o período em questão.¹⁰ Tais temas são muito importantes, sem dúvida. Mas a crescente especialização e sofisticação técnica da literatura brasileira na área de finanças públicas apenas sublinham a importância de esforços de síntese que permitam uma visão *de conjunto* (necessariamente agregada e estilizada) sobre o estado das contas públicas brasileiras. O propósito das seções seguintes é precisamente o de apresentar um *quadro geral* deste tipo, na esperança de que o mesmo ajude a iluminar a discussão democrática sobre as opções disponíveis para a sociedade brasileira no atual momento histórico.

2 A MONTANHA RUSSA DA DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO EM 2008 E 2009 VISTA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA: A IMPORTÂNCIA DA TAXA DE CÂMBIO NA DINÂMICA DA DLSP

Afirmou-se que o comportamento da dívida líquida do setor público (DLSP) foi, por vezes, o principal determinante das decisões fiscais das administrações públicas brasileiras no período pós-Plano Real. Neste contexto, não surpreende que o rápido aumento da DLSP verificado em 2009 tenha chamado a atenção e preocupado diversos analistas. Esta seção tem como objetivo lançar luz sobre estas questões, argumentando, em particular, que o custo fiscal das políticas macroeconômicas

7. Mesmo uma análise muito preliminar dos 90 trabalhos inscritos no XIV Prêmio Tesouro Nacional de 2009 basta para deixar isto claro.

8. Nesse período, testemunharam-se, entre outras coisas, a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal e uma verdadeira “explosão” na quantidade e na qualidade dos dados sobre as administrações públicas brasileiras. Giambiagi (2007b) discute vários destes aperfeiçoamentos institucionais.

9. Rezende e Oliveira (2003) é uma contribuição importante sobre este tema.

10. Uma discussão mais detalhada e setorial das principais políticas públicas federais pode ser encontrada nos quatro volumes do livro *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*, organizados por Cardoso Jr. (2009) para o Ipea.

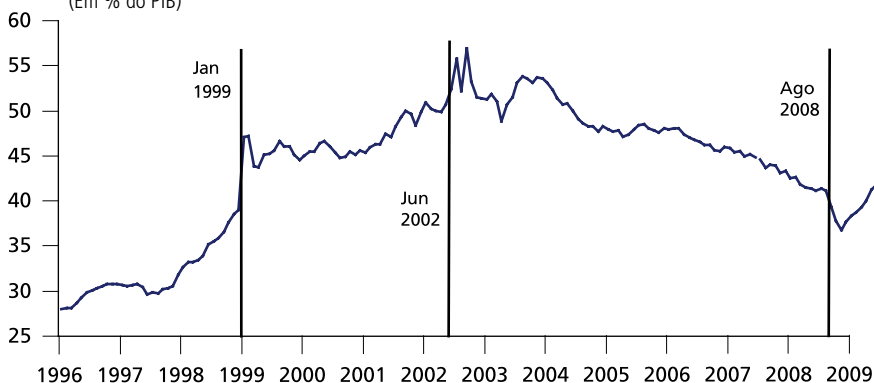
adotadas contra a crise no Brasil foi *relativamente* baixo – apesar de significativo *em termos absolutos* – em comparação aos verificados nos países desenvolvidos (principalmente) e mesmo nas mais importantes economias emergentes.

2.1 Conceitos básicos e a evolução histórica da DLSP no período pós-Real

Em linhas gerais, a DLSP é o resultado da subtração do valor de todas as dívidas das administrações públicas (União, estados e municípios) e das empresas estatais (excluindo a Petrobras) pelo valor de todos os *créditos* (ativos financeiros) destas últimas. De acordo com dados do Banco Central do Brasil (Bacen), os passivos das administrações públicas (exceto Bacen e estatais) somavam R\$ 1,95 trilhão em agosto de 2009. Por sua vez, os créditos destas administrações somavam R\$ 0,82 trilhão. Subtraindo-se R\$ 0,82 trilhão de R\$ 1,95 trilhão chega-se perto dos R\$ 1,29 trilhão reportados pelo Bacen para a dívida líquida do setor público (excluindo a Petrobras) em agosto de 2009.¹¹ Dividindo-se este valor (R\$ 1,29 trilhão) pelo PIB estimado deste mês (R\$ 3,04 trilhão – em valores anualizados e corrigidos pelo Índice Geral de Preços do Mercado-IGP-M), conclui-se que a DLSP atingiu 42,4% do PIB em agosto de 2009, patamar bem inferior aos 56,8% do PIB verificados em setembro de 2002, praticamente igual ao verificado em dezembro de 2007 e superior aos 36,6% do PIB verificados em outubro de 2008 (gráfico 1).¹²

GRÁFICO 1

DLSP (anualizado e valorizado pelo Índice Geral de Preços do Mercado – IGP-M)
(Em % do PIB)



Fonte: Bacen (2009a); IBGE (2009b).
Cálculos do autor.

11 A diferença é composta pelas dívidas líquidas do Banco Central e das empresas estatais excluindo a Petrobras, pelos títulos livres na carteira do Banco Central e pelo o fator de equalização cambial. Estes itens somados alcançam cerca de R\$ 0,16 trilhão.

12. Estes valores já refletem os valores dos PIBs trimestrais de 2007, 2008 e 2009 divulgados pelo IBGE em dezembro de 2009 – valores significativamente diferentes dos divulgados anteriormente.

Mas o que determina a dinâmica da DLSP? Em síntese, três variáveis: *i*) o *resultado primário* (abreviado aqui como *PRIM*); *ii*) a *conta de juros (JUR)*; e *iii*) os *ajustes patrimoniais (AP)*. De fato, é sempre verdade que:

$$DLSP_t = DLSP_{t-1} - PRIM + JUR + AP.$$

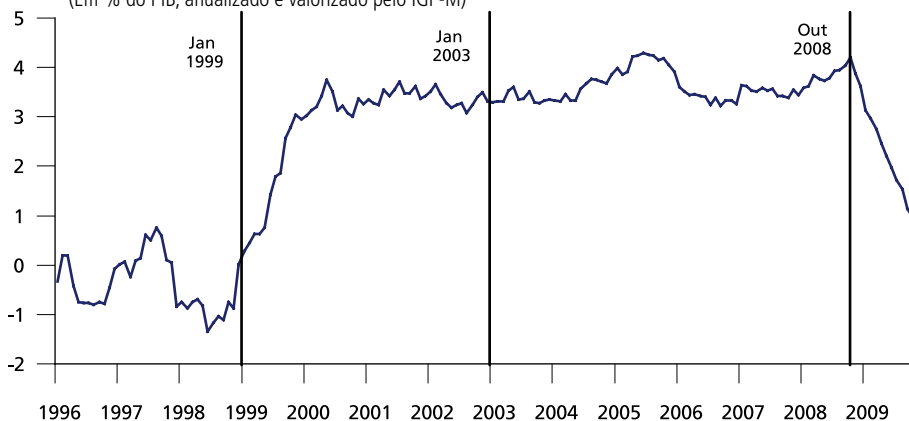
Por exemplo, a DLSP no final de junho de 2009 foi de R\$ 1,259 trilhão, passando para R\$ 1,283 trilhão no final de julho de 2009. O aumento de R\$ 24,3 bilhão (ou R\$ 0,024 trilhão) verificado na DLSP em julho se deveu ao fato de a soma da conta de juros (R\$ 16,2 bilhão) com os ajustes patrimoniais (R\$ 11,3 bilhão) ter excedido o superávit primário (R\$ 3,2 bilhão). Para se entender o que vem ocorrendo com a DLSP, é necessário compreender o que vem ocorrendo com estas três variáveis.

Começando pelo *resultado primário do setor público*, nota-se que o mesmo é o resultado da subtração do valor total das receitas primárias das administrações públicas e das empresas estatais (excluindo a Petrobras) pelo valor total dos gastos *primários* destas últimas. As receitas primárias das administrações públicas são majoritariamente tributárias, mas incluem ainda *royalties*, receitas de concessões, e outras receitas menores. As receitas primárias das empresas estatais consistem basicamente no faturamento das mesmas. Os gastos primários das administrações públicas são compostos fundamentalmente dos salários pagos ao funcionalismo, dos gastos com o custeio da máquina pública e dos investimentos públicos. Por fim, fazem parte dos gastos primários das estatais o pagamento aos funcionários, as despesas de investimento e as compras de matérias-primas e insumos de produção. O gráfico 2 mostra a trajetória do superávit primário do setor público (em porcentagem do PIB) ao longo do período entre janeiro de 1995 e outubro de 2009.

GRÁFICO 2

Superávit primário do setor público, excluindo a Petrobras

(Em % do PIB, anualizado e valorizado pelo IGP-M)



Fonte: Bacen (2009a); IBGE (2009b).

Cálculos do autor.

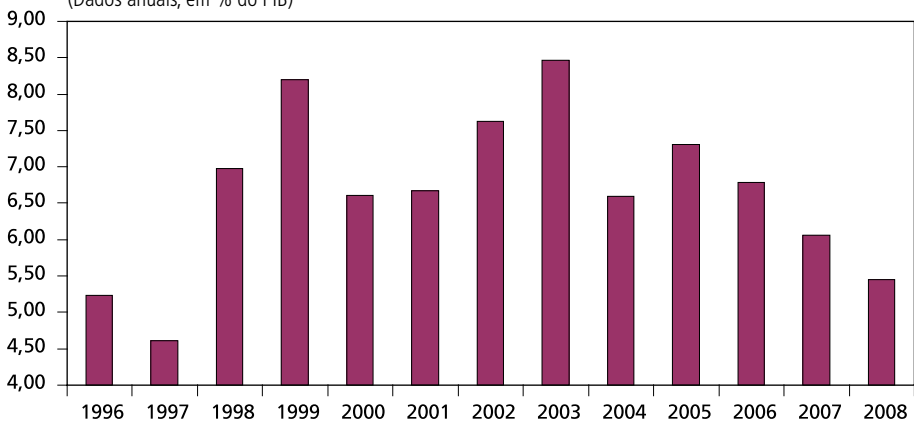
Tomados em conjunto, os gráficos 1 e 2 deixam claro que a forte elevação do superávit primário no período de 1999 a 2003 (em comparação aos valores verificados no período de 1996 a 1998) não impediu o rápido crescimento da razão DLSP/PIB no período. Por outro lado, a razão DLSP/PIB caiu fortemente no período entre 2003 e 2008 em um contexto de superávits primários elevados. Finalmente, o período de novembro de 2008 a agosto de 2009 tem sido marcado por significativo crescimento da razão DLSP/PIB em um contexto de superávits primários decrescentes.

Uma análise da *conta de juros* paga pelas administrações públicas (gráfico 3), por sua vez, esclarece que a despesa do setor público com os juros cresce muito em anos de crise cambial aguda – notadamente 1999, 2002 e 2003 – e tende a cair em anos mais calmos. No período 1998-2007, esta conta foi sempre superior a 6% do PIB. O patamar de 5,4% do PIB atingido em 2008 é, portanto, o menor dos últimos 10 anos, mas ainda é bastante superior, por exemplo, aos 4,6% do PIB verificados em 1997.

GRÁFICO 3

A conta de juros das administrações públicas

(Dados anuais, em % do PIB)



Fonte: Bacen (2009a); IBGE (2009b).

Subtraindo-se o superávit primário da conta de juros, obtém-se o chamado *déficit nominal* ($DN = JUR - PRIM$). Em anos “normais” (como 1997 ou 2006), o déficit nominal (DN) é o grande responsável pelo crescimento da DLSP (tabela 1). Em anos “anormais” (como 1999, 2002 ou 2008), este papel é desempenhado pelos chamados *ajustes patrimoniais* (AP). A tabela 1 mostra os pesos relativos do déficit nominal e do valor dos ajustes patrimoniais para a DLSP no período 1996-2008. Para os propósitos deste capítulo, cumpre salientar que os ajustes

patrimoniais foram significativamente *maiores* (em valores absolutos) que o déficit nominal em 1999, 2002 e 2008 – anos em que o real se desvalorizou brusca e inesperadamente frente ao dólar.

TABELA 1

Déficit nominal e ajustes patrimoniais entre 1996 e 2008

(Em % do PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
DN	5,33	5,50	6,97	5,28	3,37	3,29	4,42	5,13	2,79	3,38	3,54	2,69	1,90
AP	1,87	-1,32	0,94	6,99	0,57	5,69	10,20	-2,92	-0,30	-0,90	-0,27	0,62	-3,47

Fonte: Bacen (2009a); IBGE (2009b).

Com efeito, os *ajustes patrimoniais* se devem basicamente a variações no câmbio (ainda que sejam afetados também por decisões judiciais e eventuais privatizações). Para entender o efeito da taxa de câmbio sobre o valor da DLSP, é necessário ter em mente que partes das dívidas e dos ativos do setor público brasileiro são denominadas em dólares, e que o tamanho relativo destas partes varia no tempo.

Em 1999 e 2002, parcela muito significativa da dívida pública era externa (denominada em dólares) ou interna indexada ao dólar. Entretanto, os ativos públicos em dólares (basicamente reservas cambiais) representavam apenas uma pequena parcela dos ativos públicos totais. Assim sendo, a DLSP medida em reais aumentou muito tanto quando o dólar passou de R\$ 1,20 para R\$ 1,90 entre dezembro de 1998 e fevereiro de 1999, como quando o mesmo passou de R\$ 2,32 para R\$ 3,62 entre abril e dezembro de 2002. O motivo é simples. Uma dívida de US\$ 1.000 vale R\$ 2.320 quando o dólar custa R\$ 2,32, mas passa a valer R\$ 3.620 quando o dólar passa para R\$ 3,62. Daí então os enormes *ajustes patrimoniais positivos* verificados em 1999 e 2002 (da ordem de 7,0% e 10,2% do PIB, respectivamente).

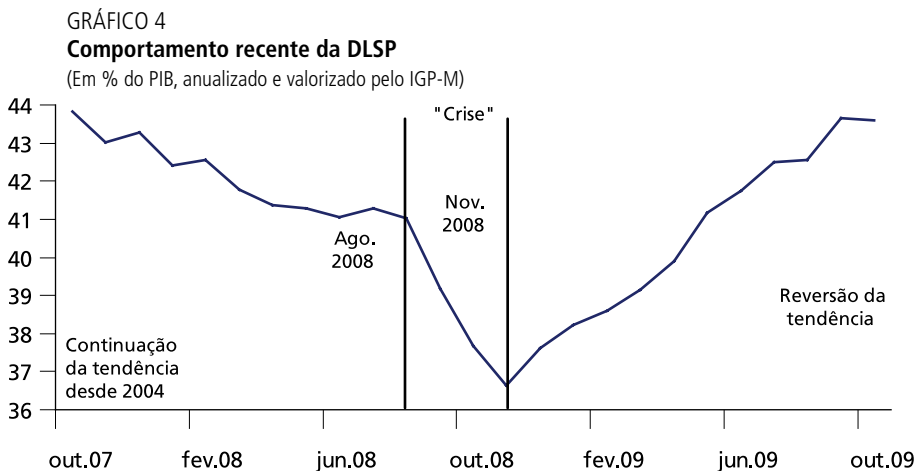
Mas como explicar o significativo ajuste patrimonial *negativo* ocorrido em 2008, em meio às fortes turbulências nos mercados financeiros mundiais no segundo semestre daquele ano? Note-se que o dólar passou de R\$ 1,60 para R\$ 2,39 em média entre agosto e dezembro de 2008 – uma desvalorização nominal de 33%, apenas um pouco inferior aos 37% verificados em 1999. Ocorre que a participação da dívida pública externa ou interna indexada ao dólar na dívida pública total de 2008 era muito pequena, enquanto as reservas internacionais (da ordem de US\$ 193 bilhões, contra US\$ 33 bilhões em 1999 e US\$ 38 bilhões em 2002) representavam uma parcela significativa dos ativos públicos. Assim, a desvalorização cambial de 2008 praticamente não afetou o valor dos passivos públicos e aumentou consideravelmente o valor das reservas internacionais

(e, por conseguinte, de parcela expressiva dos ativos públicos) em moeda nacional.¹³ Neste contexto, a desvalorização cambial de 2008 fez com que a DLSP (o total dos passivos menos o total dos ativos financeiros do setor público) caísse significativamente neste ano, ao invés de subir significativamente como em 1999 e 2002, quando as reservas internacionais eram baixas e a dívida pública externa, elevada.

2.2 A crise

A crise financeira internacional atingiu fortemente a economia brasileira no quarto trimestre de 2008. Em resposta, o governo abrandou tanto a política monetária (reduzindo a taxa básica de juros da economia) quanto a política fiscal (reduzindo o superávit primário do setor público em relação ao PIB). Em suma, foi capaz de fazer exatamente o contrário do que foi feito em 1999 e 2002 – quando a reação do governo ao cenário de crise foi “apertar ainda mais o cinto”, elevando a taxa de juros e aumentando as metas do superávit primário em relação ao PIB. Ironicamente, como exposto a seguir, o próprio sucesso do atual governo em estabilizar a economia (no exíguo prazo de dois trimestres) e acalmar “os mercados” – além, naturalmente, da própria natureza anticíclica da política fiscal adotada – contribuiu (contribuíram) para aumentar a DLSP em relação ao PIB.

O gráfico 4 explicita a *montanha russa* experimentada pela DLSP quando medida em porcentagem do PIB entre outubro de 2007 e outubro de 2009, a última observação disponível quando este capítulo ficou pronto.



Fonte: Bacen (2009a); IBGE (2009b).
Cálculos do autor.

13. Uma aproximação simples (ainda que grosseira) desse fenômeno consiste em multiplicar o valor médio das reservas em 2008 (US\$ 193 bilhões) pelas taxas médias de câmbio em agosto e dezembro de 2008 (R\$ 1,60 e R\$ 2,39). Fazendo-se isto, obtém-se um valor de R\$ 309 bilhões para as reservas internacionais em agosto de 2008 e de R\$ 462 bilhões para o valor das mesmas em dezembro de 2008 – ou seja, verifica-se um crescimento de R\$ 153 bilhões, ou 5% do PIB de 2008.

O gráfico 4 deixa claro que, por paradoxal que possa parecer, o período da eclosão da “crise” internacional (entre setembro de 2008 e novembro de 2008) colaborou para a *queda* da DLSP brasileira. Com efeito, a DLSP de novembro de 2008 foi 4,4% do PIB menor que a de agosto deste mesmo ano (caindo de 41,0% para 36,6%). Tudo conspirou a favor da obtenção deste resultado. Em primeiro lugar, o DN foi perto de zero nestes meses, beneficiado pelo extraordinário desempenho da arrecadação tributária em 2008 (a ser discutido na seção 3) e pela queda relativa na *conta de juros*. Em segundo lugar, o PIB continuou a crescer rapidamente (pelas contas do Bacen) até outubro de 2008 – o que aumenta o denominador da razão DLSP/PIB e, desta forma, a reduz. Em terceiro lugar, conforme visto, a desvalorização da taxa de câmbio aumentou o valor em moeda nacional das reservas internacionais, gerando *ajustes patrimoniais* negativos da ordem de 3% do PIB anual nos três meses de setembro a novembro de 2008. Daí que a eclosão da crise acentuou fortemente a tendência de queda da razão DLSP/PIB verificada desde 2004.

E como explicar a forte reversão da tendência de queda ocorrida a partir de dezembro de 2008? Basicamente, constatando-se que, a partir deste momento, quase tudo passou a conspirar *contra* as finanças públicas brasileiras. Primeiramente, o PIB caiu significativamente em termos reais – o valor da série dessazonalizada do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o terceiro trimestre de 2009 foi inferior ao verificado no terceiro trimestre de 2008 – e quedas no PIB fazem com que a razão DLSP/PIB aumente mesmo que a DLSP continue constante em termos nominais. Em segundo lugar, a taxa de câmbio que atingira R\$ 2,39 em média em dezembro de 2008 se valorizou continuamente ao longo de 2009, atingindo R\$ 1,82 em setembro de 2009. Tal valorização expressou, em grande medida, a confiança de investidores domésticos e internacionais na condução da política macroeconômica brasileira, mas teve como consequência uma redução expressiva no valor (em R\$) das reservas internacionais que, por sua vez, gerou ajustes cambiais e sobre a dívida externa da ordem de R\$ 91,3 bilhões (ou cerca de 2,9% do PIB) entre dezembro de 2008 e setembro de 2009. Por fim, as seguidas quedas na arrecadação tributária verificadas ao longo de 2009 (a serem discutidas na seção 3) contribuíram para uma redução considerável do superávit primário – cujo valor acumulado entre os meses de janeiro e setembro de 2009 foi cerca de um terço do verificado em igual período de 2008. O único ponto positivo a ser citado neste período foi a pequena redução em termos nominais da conta de juros do setor público (novamente na comparação entre janeiro e setembro de 2009 e 2008), ocorrida em virtude da redução na taxa básica de juros da economia pelo Bacen.

2.3 O quão grande foi o custo fiscal da política macroeconômica seguida pelo Brasil em 2009? Algumas comparações internacionais

De acordo com o Bacen, a média das expectativas do mercado financeiro para a razão DLSP/PIB ao final de 2009, registrada no dia 30 de outubro de 2009, foi de 43,44% – valor 0,5% do PIB inferior ao verificado em dezembro de 2007, mas 1,7% do PIB superior ao verificado em agosto de 2008 (o mês imediatamente anterior à *montanha russa* descrita nas seções anteriores)¹⁴ e 4,6% do PIB superior ao verificado em dezembro de 2008. Apenas Luxemburgo, entre os 28 países da OCDE para os quais existem projeções para a DLSP em 2009, deverá ter números melhores que os brasileiros na comparação entre 2009 e 2007. E apenas dez destes países terão números melhores que os brasileiros na comparação entre os valores de dezembro de 2009 e dezembro de 2008 (período este especialmente desfavorável ao Brasil, tendo em vista o *timing* do impacto da crise mundial no país). A tabela 2 apresenta os dados de alguns destes países.

TABELA 2

Mudanças nos níveis de endividamento público líquido no Brasil e em países selecionados da OCDE

(Projeções em % do PIB)

País	Acréscimo na DLSP entre 2007 e 2009	Acréscimo na DLSP entre 2008 e 2009
Islândia	31,8	10,4
Irlanda	24,0	12,7
Finlândia	20,1	-0,7
Reino Unido	18,7	13,8
Japão	16,8	12,8
EUA	16,0	10,8
França	15,5	7,6
Espanha	13,9	10,0
Portugal	12,4	8,6
Itália	10,7	8,1
Coreia do Sul	0,8	2,3
Nova Zelândia	-0,2	2,3
Brasil	-0,4	4,6

Fonte: Bacen (2009b) e OECD (2009b).

O Brasil também não se sai mal em comparações com os países em desenvolvimento. Apenas oito entre os 18 países em desenvolvimento listados pelo monitor fiscal do Fundo Monetário Internacional (FMI) de 31 de julho de

14. Esses valores não levam em consideração a revisão na estimativa do PIB feita pelo IBGE em dezembro de 2009.

2009 tem pioras nas projeções de acréscimo no endividamento *bruto* em 2009 menores que a do Brasil.¹⁵ A tabela 3 apresenta os dados de alguns destes países.

Parece justo afirmar, portanto, que o custo fiscal das políticas macroeconômicas adotadas contra a crise no Brasil foi *relativamente* baixo – apesar de significativo em termos absolutos – em comparação tanto aos verificados nos países desenvolvidos (principalmente) quanto nas principais economias emergentes. Ademais, a piora no quadro fiscal verificado em 2009 (um ano atípico de várias maneiras) pode facilmente ser revertida no futuro próximo, supondo-se que o ciclo de valorização do real em relação ao dólar esteja perto do esgotamento.

TABELA 3

Mudanças nas projeções de endividamento público bruto no Brasil e em países em desenvolvimento selecionados

(Em % do PIB)

País	Projeção antes da crise para a dívida bruta em 2009	Projeção depois da crise para a dívida bruta em 2009	Piora
Argentina	51,0	50,4	-0,6
África do Sul	24,0	29,0	5,0
Brasil	67,7	70,1	2,4
Chile	3,8	5,1	1,3
China	13,4	20,9	7,5
Índia	69,8	83,7	13,9
México	40,9	49,2	8,3
Rússia	3,9	7,3	3,4
Turquia	48,7	46,9	-1,8
Ucrânia	13,5	16,5	3,0

Fonte: Horton *et al.* (2009)

A fim de entender como isso pode acontecer, observe-se, inicialmente, que a dinâmica da razão DLSP/PIB (aqui abreviada por d) depende de quatro variáveis básicas: *i*) a taxa “real” de crescimento do PIB (aqui abreviada por g); *ii*) a taxa de juros líquida “real” incidente sobre a DLSP (abreviada por r); *iii*) o valor do superávit primário medido como porcentagem do PIB ($PRIM$); e *iv*) o valor dos *ajustes patrimoniais* sobre a DLSP (AP). Algebricamente, tem-se que:

$$d_t \approx (1 + r_t - g_t)^* d_{t-1} - PRIM_t + AP_t$$

Assim sendo, cenários para a dinâmica da razão DLSP/PIB (ou d) podem ser construídos a partir de hipóteses sobre o comportamento futuro de r , g , $PRIM$ e AP (supondo-se, naturalmente, que d_{t-1} é igual aos 43,4% projetados pelo mercado para dezembro de 2009 para o valor da relação DLSP/PIB, excluindo a

15. O endividamento bruto de um país é obtido somando-se a dívida líquida do setor público (DLSP) ao valor dos ativos financeiros públicos deste país.

Petrobras). Supondo-se, apenas para exemplificar, que r permaneça em torno dos 8% anuais verificados em setembro de 2009, que a meta de superávit primário continue em 2,5% do PIB, que a economia cresça 3,5% em termos reais em 2010 e que não haja ajustes patrimoniais no período – hipóteses relativamente plausíveis neste momento – tem-se que a DLSP terminaria 2010 em torno de 42,9% do PIB. As expectativas do mercado financeiro reportadas pelo Bacen em outubro de 2009 sugerem um cenário ainda mais otimista (por assumirem que g será maior que 3,5%), com a DLSP fechando 2010 em 41,9% do PIB.

3 O FIM DA ESCALADA DA CARGA TRIBUTÁRIA?

O crescimento quase contínuo da carga tributária bruta registrado no período 1998-2008 talvez seja o *fato estilizado* mais marcante das finanças públicas brasileiras no período pós-Real. Tal crescimento viabilizou a política de altos superávits primários conduzida no período em questão (gráfico 2), mesmo em um contexto de gastos públicos crescentes (notadamente com a conta de juros e com benefícios previdenciários e de assistência social, conforme será apresentado na seção 4). Neste contexto, não surpreende que a significativa queda na arrecadação tributária verificada em 2009 tenha chamado a atenção e preocupado diversos analistas. Esta seção tem como objetivo lançar luz sobre estas questões.

3.1 Conceitos básicos e evolução da carga tributária bruta no período pós-Real

Entende-se por carga tributária bruta (CTB) o valor total dos impostos, taxas e contribuições arrecadadas compulsoriamente do setor privado pelas administrações públicas. Seguindo a metodologia das contas nacionais, é usual dividir os tributos em quatro tipos: *i*) impostos sobre produtos; *ii*) impostos sobre a produção; *iii*) impostos sobre a renda, a propriedade e o capital; e *iv*) contribuições previdenciárias e para fundos públicos. A tabela 4 mostra a evolução da arrecadação, medida em porcentagem do PIB, destes quatro grandes grupos de tributos (e de seus principais componentes) no período de 1995 a 2008.

TABELA 4
Evolução do tamanho e da composição da carga tributária bruta brasileira
(Em % do PIB)

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Carga tributária bruta total	27,0	26,4	26,5	27,4	28,4	30,4	31,9	32,4	31,9	32,8	33,8	34,1	34,7	35,2
Impostos sobre produtos	12,7	12,0	11,6	11,4	12,6	13,7	14,3	13,9	13,5	14,2	14,3	14,2	14,1	15,0
IPI	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2
ICMS	6,8	6,6	6,3	6,2	6,3	6,9	7,2	7,0	7,0	7,1	7,2	7,2	6,9	7,3

(Continua)

(Continuação)

II	0,7	0,5	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6
IOF	0,5	0,3	0,4	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,8
ISS	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	n.d
Cofins	2,2	2,0	1,9	1,8	2,9	3,3	3,5	3,5	3,4	4,0	4,0	3,8	3,8	3,9
Demais	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,5	0,6	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	n.d
Outros impostos ligados à produção	1,2	1,2	1,2	1,3	1,1	1,0	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4
Contribuição do salário-educação	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Contribuição para o Sistema S – Sesi, SESC, Senai e SENAC	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Taxa de poder de polícia	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	n.d.
Taxa de prestação de serviços	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	n.d.
Demais	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	n.d.
Impostos sobre renda, propriedade e capital	5,4	5,4	6,1	6,8	6,7	7,6	8,1	9,0	8,8	8,7	9,6	9,5	9,8	9,1
IR	3,7	3,7	3,6	4,2	4,3	4,5	5,0	5,6	5,4	5,2	5,8	5,7	5,9	6,3
IPTU	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5
IPVA	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
CPMF	0,0	0,0	0,7	0,8	0,7	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	0,0
CSLL	0,8	0,7	0,8	0,7	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	1,2	1,1	1,3	1,4
Demais	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3
Contribuições previdenciárias	7,7	7,8	7,6	7,9	8,0	8,0	8,3	8,3	8,3	8,6	8,7	9,1	9,4	9,7
Contribuição aos institutos oficiais de previdência, FGTS e PIS-PASEP	7,2	7,4	7,2	7,5	7,6	7,1	7,3	7,2	7,3	7,5	7,7	7,9	7,8	7,9
Contribuições previdenciárias do funcionalismo público	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,9	1,0	1,1	1,0	1,1	1,0	1,2	1,6	1,8

Fonte: IBGE (2009a) para dados até 2007; Ribeiro (2009) para 2008.

Obs.: 1. A sigla IPI significa Imposto sobre Produtos Industrializados; ICMS, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços; II, Imposto de Importação; IOF, Imposto sobre Operações Financeiras; ISS, Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza; Cofins, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social; Sesi, Serviço Social da Indústria; SESC, Serviço Social do Comércio; SENAI, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; SENAC, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial; IR, Imposto de Renda; IPTU, Imposto Predial e Territorial Urbano; IPVA, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores; CPMF, Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira; CSLL, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; FGTS, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço; PIS, Programa de Integração Social; PASEP, Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

2. n.d.= não disponível.

A primeira informação a se observar nos dados da tabela 4 é o notável crescimento (de mais de 8% do PIB) da CTB no período em questão.¹⁶ Percebe-se

16. O dado de 2008 (35,2% do PIB) é uma estimativa que pode vir a ser revista quando da divulgação pelo IBGE do valor "final" do PIB para este ano – que deverá ocorrer em novembro de 2010.

que este crescimento não foi uniforme. A CTB permaneceu relativamente constante entre 1995 e 1997, cresceu cerca de 6% do PIB entre 1997 e 2002, manteve-se relativamente constante novamente entre 2002 e 2004, e voltou a crescer (cerca de 2,5% do PIB) entre 2004 e 2008. Ademais, a composição da CTB também se alterou significativamente no período em análise. O peso dos impostos sobre a renda, o patrimônio e o capital subiu de 20% da CTB em 1995 para 26% em 2008. Entretanto, a participação relativa dos impostos sobre produtos e das contribuições previdenciárias e para fundos públicos no total da CTB caiu significativamente no período em tela (de 47% para 42,6% no primeiro caso e de 28,5% para 27,5% no segundo caso).

Viu-se, na seção 2, que as crises cambiais de 1999 e 2002 ensejaram enormes aumentos na DLSP quando medida em porcentagem do PIB. Tais aumentos, por sua vez, foram os grandes responsáveis pela *escalada da carga tributária* entre 1997 e 2002. Com efeito, já em 1998 ficara patente a necessidade de se elevar o superávit primário – que, não surpreendentemente, começa a se recuperar precisamente neste ano (gráfico 2), ajudado pela elevação da alíquota máxima do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) de 25 para 27,5%.

Mas o grosso do ajuste na carga tributária se deu após a eclosão da crise cambial de janeiro de 1999. Com efeito, ao longo de 1999 o governo: *i*) recriou a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) com alíquota majorada de 0,25% para 0,30; *ii*) aumentou a alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins, a principal contribuição social do país, com arrecadação de cerca de 2% do PIB em 1998) de 2% para 3%; e *iii*) acelerou os esforços para a redação de lei de responsabilidade fiscal (que entrou em vigor no ano 2000 e incentivou fortemente os estados e os municípios a aumentarem suas receitas tributárias próprias).¹⁷ O propósito era simples: deixar claro para os mercados financeiros em ebulição que o governo brasileiro *faria a sua parte*, ou seja, aumentaria seu esforço fiscal a fim de garantir a solvência da dívida pública. E assim foi feito, com o superávit primário saltando de zero em 1998 para pouco menos de 3% do PIB em 1999 (gráfico 2).

Novos aumentos na carga tributária – notadamente a criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) sobre combustíveis e a nova elevação na alíquota da CPMF de 0,3 para 0,38% – foram legislados em 2001, a fim de garantir a manutenção da *austeridade fiscal* (ou seja, das metas elevadas para o superávit primário) no segundo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Entretanto, conforme discutido na seção 2, a manutenção de metas elevadas para o superávit primário não foi suficiente para evitar nova crise

17. Rezende *et al.* (2007, cap. 2) discute em detalhe as mudanças tributárias ocorridas no período – e, mais geralmente, desde a promulgação da Constituição Federal em 1988.

cambial e nova “explosão” da DLSP no segundo semestre de 2002. Este último ano terminou melancolicamente com a DLSP atingindo 51,3% do PIB (contra 28% do PIB em janeiro de 1996), a despeito de uma elevação de quase 5% do PIB na carga tributária bruta ocorrida entre 2002 e 1998.

O ajuste do primeiro governo Lula à crise cambial de 2002 foi muito similar ao efetuado no segundo governo FHC à crise cambial de 1999, combinando elevações nas taxas de juros (que, por sua vez, elevam significativamente a conta de juros do setor público, segundo se pode depreender do gráfico 3) e na meta de superávit primário.¹⁸ Novamente, aumentos legislados na carga tributária bruta foram fundamentais para que o governo pudesse viabilizar o desejado aumento no superávit primário (que subiu quase 1% do PIB entre 2004 e 2002, de 2,7% para 3,6% do PIB). Com efeito, tanto a elevação da alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) no setor de serviços quanto a mudança no regime tributário da Cofins e das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) dos trabalhadores (ocorridas em 2003) contribuíram decisivamente para conter a queda da CTB em 2003 e acelerar a recuperação da arrecadação tributária ocorrida em 2004.

Seguindo Santos *et al.* (2008) e Rezende *et al.* (2007), nota-se, contudo, que o padrão de crescimento da CTB verificado no período de 2005 a 2008 foi inteiramente diferente do supradescrito. Com efeito, a CTB aumentou consideravelmente em tais anos sem que tenha havido a criação de novos tributos e/ou aumentos de alíquotas ou mudanças nas bases de incidência de tributos pré-existentes. Ao contrário, o período foi marcado por seguidas “medidas provisórias do bem” (com isenções tributárias setoriais de vários tipos) e, principalmente, pela extinção da CPMF (em dezembro de 2007), cuja arrecadação flutuava em torno de 1,3% do PIB. Ainda assim, estima-se que a CTB tenha aumentado cerca de 2,5% do PIB no período em questão.

As causas desse aumento recente – e, diga-se, surpreendente – da CTB estão associadas à retomada do crescimento econômico a partir de 2004. Com efeito, a taxa média de crescimento real da economia entre 1998 e 2002 foi pouco superior a 2% anuais, contra cerca de 4,5% anuais entre 2004 e 2008. Daí que apenas a arrecadação conjunta do IR e da CSLL (tributos cuja arrecadação tende a cair relativamente em momentos de crise e aumentar em períodos de crescimento econômico) cresceu cerca de 1,5% do PIB entre 2004 e 2008. A arrecadação das contribuições previdenciárias e para os fundos públicos – que depende fundamentalmente dos níveis de emprego e de formalização do mercado de trabalho (ambos crescentes entre 2004 e 2008) –, por sua vez, contribuiu

18. Note-se, entretanto, que o processo de “desdolarização” da dívida pública discutido na seção 2 teve início em 2003 – em uma clara mudança de estratégia em relação ao governo anterior.

com mais 1,0% do PIB. Outras contribuições importantes – do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de competência dos estados, e do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), majorado em 2008 a fim de compensar parcialmente a perda de arrecadação advinda do fim da CPMF – também ajudaram a compensar os 1,3% do PIB de arrecadação tributária perdidos com a extinção da CPMF em 2008.

Conquanto as arrecadações de IR e do ICMS também tenham crescido significativamente entre 1999 e 2002, é importante ressaltar que a arrecadação das contribuições para a previdência e para os fundos públicos (excluindo as contribuições de servidores públicos) diminuiu relativamente no período. Entretanto, a arrecadação da Cofins – que permaneceu relativamente estável na casa dos 4% do PIB em anos recentes – praticamente dobrou entre 1998 e 2002, o mesmo acontecendo com a arrecadação da CPMF. Não há dúvidas, pois, de que o aumento da CTB neste período de relativa estagnação econômica foi legislado, e não um fenômeno “espontâneo” como o ocorrido entre 2004 e 2008.

Seja como for, o fato é que, pouco antes da eclosão da crise no quarto trimestre de 2008, a CTB brasileira alcançara seu maior valor (em porcentagem do PIB) em todos os tempos. Em 2009, o quadro foi significativamente diferente, como discutido a seguir.

3.2 A crise

A crise impactou a arrecadação tributária de três maneiras principais. Em primeiro lugar, o desaquecimento da economia estreitou as bases de arrecadação tributária. Dito de outro modo, a crise implicou a diminuição da produção e da geração de renda e de empregos – contribuindo diretamente, assim, para a queda na arrecadação dos impostos sobre produtos, dos tributos sobre lucros e salários e das contribuições previdenciárias e para fundos públicos.

Em segundo lugar, a crise contribuiu para a redução da arrecadação tributária porque mudou a *composição* da produção da economia. Em particular, a crise afetou mais pesadamente as atividades industriais e o crédito da economia – cujo peso relativo na arrecadação tributária total é particularmente grande – e, mais suavemente, as atividades ligadas à comercialização de bens e serviços diversos (que chegaram a crescer no período) e à produção agropecuária (que caiu menos que a industrial), cujo peso relativo na arrecadação tributária total é menos importante.

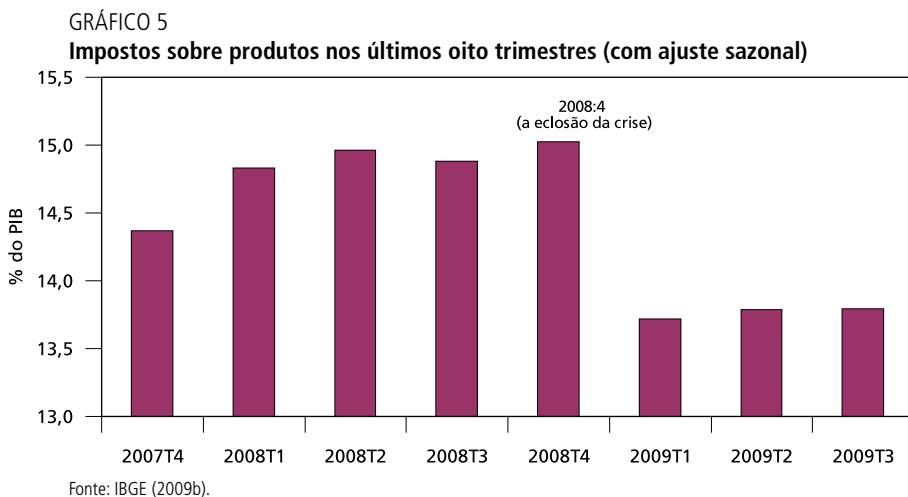
Em terceiro lugar, a reação do governo à crise também contribuiu para a queda da arrecadação tributária, uma vez que alíquotas de tributos importantes foram reduzidas – este foi o caso, em particular, do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de diversos setores relevantes (notoriamente o de produção

de automóveis) e do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). No caso da Cide-combustíveis, a alíquota havia sido reduzida antes da crise, em maio de 2008.

A combinação dos três efeitos promoveu uma forte queda na arrecadação tributária no último trimestre de 2008 e nos três primeiros trimestres de 2009. O restante desta subseção detalha os eventos deste último período.

Cumprir observar, inicialmente, que os dados das contas nacionais trimestrais disponibilizadas pelo IBGE em dezembro de 2009 dão conta que o PIB decresceu perto de 3% no quarto trimestre de 2008 em relação ao anterior (descontando os efeitos sazonais), atingiu o fundo do poço no primeiro trimestre de 2009, decrescendo mais 0,9% em relação ao quarto trimestre de 2008, e depois voltou a crescer cerca de 1% e 1,3% no segundo e no terceiro trimestre de 2009. Esta recuperação não foi suficiente para fazer a economia crescer nos quatro trimestres pós-crise (do quarto trimestre de 2008 até o terceiro de 2009) em relação aos quatro trimestres anteriores (do quarto trimestre de 2007 até o terceiro de 2008). Ao contrário, a queda do PIB real neste período foi de cerca de 1%.

Porém, a CTB caiu bem mais que isso. Começando pelos impostos sobre produtos, percebe-se que sua arrecadação (divulgada pelo IBGE nas contas nacionais trimestrais, com ajuste sazonal) diminuiu significativamente em porcentagem do PIB nos últimos três trimestres, a despeito da desaceleração desta última variável (gráfico 5).



São sete os principais impostos sobre produtos, a saber, o ICMS (estadual), a Cofins (federal), o IPI (federal), o Imposto sobre Importações (II, federal), o IOF (federal), o Imposto sobre Serviços (ISS, municipal) e a Cide-Combustíveis (federal). Dados de alta frequência estão disponíveis para seis destes tributos

(a exceção é o ISS). Analisando-se a dinâmica recente destes seis impostos sobre produtos, nota-se que o crescimento real da arrecadação nos primeiros nove meses de 2009, em comparação a igual período em 2008, foi negativo em *todos* os casos. Mesmo a arrecadação nominal de cinco destes seis tributos (a exceção é o ICMS) reduziu-se neste período, a despeito de mais de 4% de inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) entre outubro de 2008 e setembro de 2009.

O melhor desempenho relativo do ICMS entre os impostos sobre produtos para os quais dados estão disponíveis não é particularmente surpreendente. Por ser um tributo estadual, o ICMS não teve suas alíquotas reduzidas, como o IPI, a Cide ou mesmo a Cofins (em alguns casos). Ademais, a base de incidência do ICMS, englobando os serviços (que tiveram crescimento real de 2% nos últimos quatro trimestres), é bem mais ampla que as dos demais impostos, concentrados fortemente em atividades industriais (queda de 7%) e mesmo agropecuárias (queda de 4%), as mais afetadas pela crise.

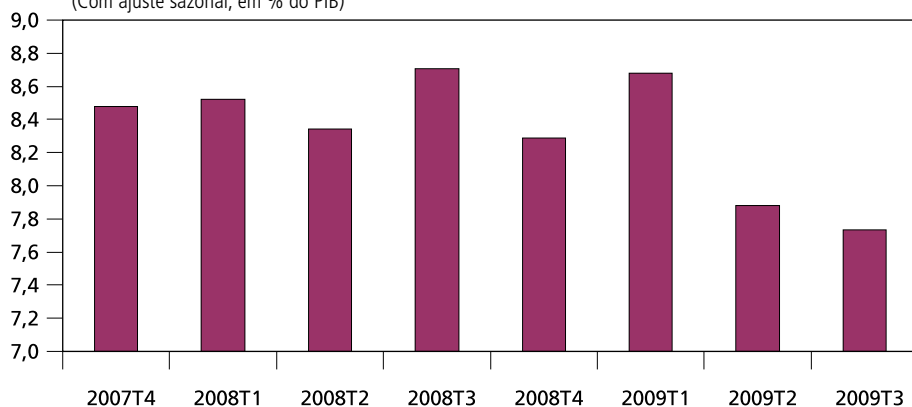
Passando agora aos impostos sobre a renda, o patrimônio e o capital (IRPCs), nota-se inicialmente que não há dados precisos de alta frequência sobre a arrecadação agregada do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), tendo em vista a sua base ser municipal. Felizmente, existem bons dados de alta frequência para três dos quatro mais importantes IRPCs, a saber, o Imposto de Renda (IR, excluindo o IR retido na fonte de funcionários públicos estaduais e municipais), a CSLL e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Analisando-se o comportamento do agregado destes três tributos nos últimos dois anos, percebe-se uma redução de quase 1% do PIB na arrecadação dos dois últimos trimestres (segundo e terceiro trimestres de 2009) em comparação com o pico alcançado no período pré-crise.

A análise da arrecadação tributo a tributo fornece pistas valiosas para entender o que vem acontecendo com a arrecadação tributária no país. Por um lado, tal como seria de se esperar, os números mostram quedas reais expressivas no período pós-crise dos impostos que dependem do lucro real ou presumido das firmas (IR da pessoa jurídica e CSLL). Ademais, o IR da pessoa física também caiu, refletindo a redução nas alíquotas legislada em dezembro de 2008. Por outro lado, e isto é significativo, as arrecadações dos vários tipos de IR retidos na fonte – inclusive o incidente sobre a renda salarial – e do IPVA tiveram importantes aumentos reais, refletindo a manutenção dos níveis de emprego e o aumento das vendas de automóveis (em decorrência da redução do IPI sobre estes).

GRÁFICO 6

Arrecadação conjunta dos três mais importantes impostos sobre a renda, o patrimônio e o capital (IRPCs) nos oito últimos trimestres

(Com ajuste sazonal, em % do PIB)



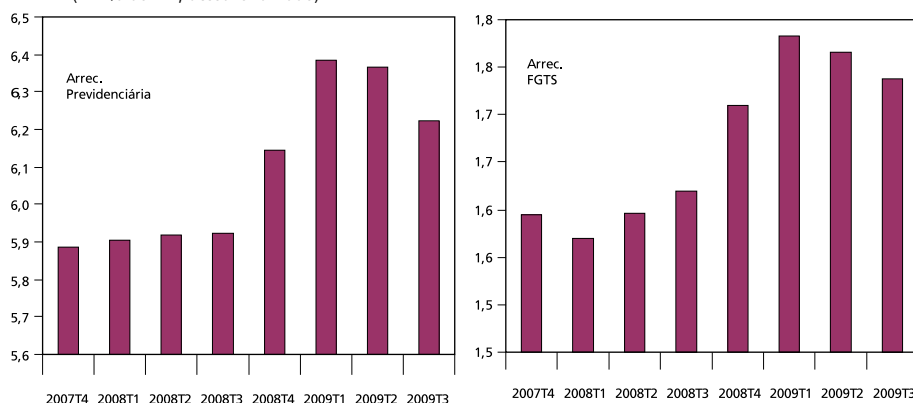
Fonte: Bacen (2009c); Brasil–Ministério da Fazenda (2009); IBGE (2009b).

A preservação do emprego se reflete, ainda, no comportamento recente das contribuições previdenciárias e para os fundos públicos. Os principais componentes deste agregado dependem fundamentalmente do mercado de trabalho – em particular as contribuições previdenciárias do regime geral e das contribuições para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – e, ao contrário dos demais componentes da CTB, apresentaram crescimento real nos três primeiros trimestres de 2009 (em comparação a igual período de 2008).

GRÁFICO 7

Arrecadação previdenciária (regime geral) e do FGTS

(Em % do PIB, dessazonalizado)



Fonte: Bacen (2009c); Caixa Econômica Federal (vários anos).

A participação das contribuições para a previdência e fundos públicos na carga tributária bruta total não ultrapassa a casa dos 27,5%. Assim, o crescimento real verificado nestas contribuições não será suficiente para contra-arrestar as quedas verificadas nos demais componentes da CTB. Muito provavelmente, a carga tributária em 2009 será significativamente menor em porcentagem do PIB que os 35,2% estimados para 2008.

3.3 O tamanho e a composição da CTB brasileira: algumas comparações internacionais

É comum encontrar na literatura menções ao fato de que a CTB brasileira é relativamente alta (quando medida em porcentagem do PIB) em relação às observadas em países com um nível de desenvolvimento similar ao do Brasil. Frequentemente, este fato é considerado um problema, uma evidência a mais a indicar que a CTB brasileira estaria “retardando o crescimento da economia brasileira”.¹⁹

TABELA 5

Total das receitas tributárias das administrações públicas (incluindo contribuições sociais) em países selecionados da América Latina e OCDE
(Em % do PIB)

	1995	2000	2005	2007
Argentina	20,3	21,5	26,8	29,1
Brasil ¹	27,3	30,4	33,3	34,7
Chile	17,6	18,9	19,5	21,3
Colômbia	14,0	14,9	17,7	18,3 (2006)
México	16,7	18,5	19,9	20,5
França	42,9	44,4	43,9	43,6
Alemanha	37,2	37,2	34,8	36,2
Reino Unido	34,5	37,1	36,3	36,6
Estados Unidos	27,9	29,9	27,3	28,3
Espanha	32,1	34,2	35,8	37,2
Itália	40,1	42,3	40,9	43,3
Coreia do Sul	19,4	23,6	25,5	28,7
Turquia	16,8	24,2	24,3	23,7
Média OCDE	34,9	35,7	35,5	35,9 (2006)

Fonte: Cepal (2009) para Argentina, Brasil, Chile e Colômbia; OCDE (2009b) para os demais.

Nota: ¹ Os dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) sobre o Brasil diferem levemente dos números divulgados tanto pelo IBGE quanto pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. Entretanto, as tendências dinâmicas observadas nas referidas bases de dados são essencialmente as mesmas.

19. Ver Delfim Netto (2009) para um resumo representativo dos argumentos dos defensores desta tese.

Conquanto essa sabedoria convencional esteja longe de ser inquestionável,²⁰ a mesma contém diversos elementos de verdade. Em particular, a CTB brasileira é inegavelmente maior que a de países latino-americanos e vem se aproximando da média observada nos países da OCDE (tabela 5). Igualmente dignos de nota são os fatos de que: *i*) a *composição* da CTB brasileira (e da carga tributária bruta dos países latino-americanos em geral) é bem diferente da verificada na média dos países da OCDE (tabela 6); e *ii*) a carga tributária bruta tem crescido, nos últimos 15 anos, em diversos países da América Latina e nos países menos desenvolvidos da OCDE – e não apenas no Brasil²¹ (tabela 5). O crescimento da CTB brasileira nos últimos anos foi similar, por exemplo, ao apresentado pela carga tributária de países como a Argentina, a Turquia e a Coreia do Sul.

TABELA 6

Composição das receitas tributárias das administrações públicas em países selecionados da América Latina e na OCDE 1995 e 2005

(Em % das receitas tributárias totais)

Países	Impostos sobre renda, patrimônio e capital		Impostos sobre produtos		Contribuições sociais e sobre a folha de pagamentos	
	1995	2005	1995	2005	1995	2005
Argentina	20,0	32,9	55,9	54,7	24,1	12,4
Brasil	20,0	28,3	47,0	42,2	30,7	27,2
Chile	25,3	35,0	67,6	57,5	7,2	7,5
Colômbia	38,1	48,5	39,3	38,6	22,6	12,9
Equador	25,5	19,1	51,8	60,5	22,7	20,4
Média OCDE	40,6	40,5	32,4	31,9	25,6	26,4

Fonte: OCDE (2009b), para a média da OCDE; IBGE (2009a), para o Brasil; Cepal (2009), para os demais países latino-americanos. Cálculos do autor.

O elevado peso relativo dos impostos sobre produtos na carga tributária dos países latino-americanos (notórios pela má distribuição da renda) chama atenção, mas não surpreende. Por um lado, tais impostos afetam os consumidores indistintamente e, portanto, são concentradores de renda (ou, no jargão, são regressivos).²² Por outro lado, tais impostos são embutidos no preço final dos produtos sem serem explicitados aos consumidores – de modo que a maioria dos cidadãos destes países sequer se dá conta

20. Ver a esse respeito Arnold (2008) e Benos (2009).

21. A ideia de que estaríamos vivenciando um período de declínio e queda da alta taxaço em economias desenvolvidas (Tanzi, 2006) pode até ser verdadeira, mas as evidências empíricas nesta direção certamente estão muito longe de serem conclusivas.

22. Tributos que distribuem renda (ditos progressivos) são aqueles que taxam relativamente mais fortemente os grupos de maior renda da sociedade – que teoricamente podem arcar com mais taxaço que os grupos de menor renda. Tributos concentradores de renda (ou regressivos) são aqueles que taxam de modo igual pessoas com capacidades de pagamento distintas. Este é precisamente o caso dos impostos sobre produtos. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) incidente sobre, por exemplo, um saco de feijão é o mesmo independentemente de este saco ter sido comprado por uma pessoa pobre ou por um milionário.

de que paga tais impostos. É politicamente conveniente, então, para os governantes latino-americanos, quando necessário, aumentar estes “tributos invisíveis”.

Com efeito, poucos especialistas em finanças públicas conseguem estimar precisamente o quanto desembolsam, por exemplo, com IPI ou ICMS em um dado produto. Todavia, qualquer pessoa que preencha uma declaração de imposto de renda da pessoa física, ou que pague IPVA ou IPTU, sabe exatamente o quanto está despendendo com estes impostos. Além de “visíveis”, estes tributos sobre a renda e o patrimônio são também “progressivos”, ou seja, taxam mais os que podem mais e menos os que podem menos e, conseqüentemente, ajudam a distribuir a renda. Ademais, são notoriamente mais difíceis de arrecadar, seja pelo custo político de se arrecadar dos *donos da riqueza e do poder*, seja por dificuldades práticas de se mensurarem corretamente as variáveis relevantes e de se impedir a sonegação. Não surpreende, pois, que o peso relativo destes tributos “visíveis” na CTB de países latino-americanos seja muito mais baixo que o verificado na média dos países da OCDE.

Nesse contexto, é importante qualificar a ideia, popular em diversos países da OCDE, de que aumentos no peso relativo dos impostos sobre produtos na carga tributária total dos países são “o caminho do futuro” (OCDE, 2007). Os defensores desta ideia usualmente argumentam que impostos sobre produtos tenderiam a aumentar os níveis de crescimento econômico – visto que tais impostos, por encarecerem o consumo, teriam impactos positivos sobre a taxa de poupança da economia. Por sua vez, os impostos sobre a renda e o patrimônio não ajudariam o crescimento porque diminuem a recompensa pela produção (*i.e.*, a renda auferida nas atividades produtivas, seja na forma de salários ou lucros).²³ Mesmo que estes argumentos sejam relevantes do ponto de vista macroeconômico – o que é difícil de se atestar na prática – há que se notar que: *i*) a distribuição de renda nos países da OCDE que estão optando por aumentar o peso dos impostos sobre tributos na carga tributária (notadamente Alemanha, Holanda e Nova Zelândia) é sensivelmente melhor que a brasileira ou a média latino-americana;²⁴ e *ii*) os aumentos propostos estão muito longe de elevarem o peso dos impostos sobre produtos na CTB destes países para perto do verificado nas economias latino-americanas.²⁵

Cumpra, ainda, qualificar a visão de vários economistas (entre outros, Stiglitz, 1997, e Thirsk, 1997) de que, diante das dificuldades para se tributar a renda e a propriedade em países em desenvolvimento, faz sentido para as autoridades

23. Tais ideias renderam o Prêmio Nobel de Economia de 1996 ao economista inglês James Mirrlees.

24. A exceção a essa regra é o México, onde subiu 6% a participação dos impostos indiretos na carga tributária (OCDE, 2007).

25. Novamente, à exceção do México, onde os impostos indiretos respondem por cerca de 60% da carga tributária bruta.

tributárias dos países em desenvolvimento sacrificar a equidade distributiva em favor de mais simplicidade nos tributos e de mais capacidade de arrecadação. O ponto de vista defendido por estes economistas é que a equidade relevante não é a tributária, mas a da atuação do governo como um todo, e que esta poderia ser alcançada mesmo com impostos regressivos, bastando para isso uma maior focalização dos gastos públicos.

Não obstante se possa concordar, em princípio pelo menos, com a visão supraexposta (e com o fato de o gasto público estar longe de ser progressivo em diversos países em desenvolvimento),²⁶ há que se notar que ela desconsidera elementos de economia política cruciais para a definição das políticas tributárias²⁷ – notadamente (e apenas para citar um exemplo) a *dependência de trajetória* dos gastos públicos e a consequente dificuldade de ajustá-los rapidamente em sociedades democráticas. Há diversos bons motivos para se achar, por exemplo, que os gastos públicos brasileiros com as aposentadorias dos funcionários públicos e as pensões pagas às viúvas destes – que somam cerca de 4,5% do PIB (seção 4) – são excessivos e altamente regressivos. Mas pouco se pode fazer a este respeito, pelo menos no curto e no médio prazos, visto que os direitos adquiridos destas pessoas são defendidos pela estrutura legal do país.

Ademais, essa visão desconsidera, ou pelo menos não enfatiza, a dramaticidade da questão distributiva no Brasil e o fato de que o Brasil – pela diversidade de sua estrutura produtiva, o tamanho de sua economia e o relativo desenvolvimento institucional de seus órgãos arrecadatórios – não tem diversos dos problemas estruturais que impedem uma maior progressividade da tributação nos países em desenvolvimento (o que, aliás, explica o fato de o tamanho da CTB brasileira se aproximar do verificado nos países desenvolvidos em termos relativos). O quanto exatamente se pode aumentar a tributação sobre a renda e o patrimônio no Brasil (a fim de aumentar o peso desta última na CTB e, com isto, melhorar a distribuição de renda do país) é uma questão essencialmente aberta, mas não há dúvidas de que os principais obstáculos a este aumento são políticos, e não o pequeno tamanho ou a elevada concentração setorial da renda nacional (como ocorre em outros países em desenvolvimento).

Dito de outro modo, não parece que o Brasil esteja estruturalmente preso a uma dada composição da carga tributária. A sociedade brasileira tem graus de liberdade para modificá-la se assim o desejar. Ademais, parece que – *para um dado tamanho da CTB* – qualquer escolha sensata entre, de um lado, eficiência e crescimento econômico e, de outro, equidade na composição da tributação

26. Inclusive no Brasil (seção 4).

27. Essa é, por exemplo, a visão de Woo (2006, cap. 1).

brasileira, deve considerar com cuidado a dramaticidade da questão distributiva brasileira e os efeitos nefastos desta última sobre o *ambiente de negócios* e, por esta via, sobre o próprio potencial de crescimento econômico do país.^{28,29}

4 MUITO E MAL? UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO TAMANHO E DA COMPOSIÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS BRASILEIROS NO PERÍODO RECENTE

É comum que se argumente – em debates sobre as finanças públicas brasileiras – que *a carga tributária brasileira é de primeiro mundo, mas os serviços públicos oferecidos à população brasileira são de terceiro mundo*. Com efeito, parece haver se consolidado na literatura uma sabedoria convencional de acordo com a qual as administrações públicas brasileiras “gastam muito e mal”. Neste contexto, não surpreende que a elevação nos gastos públicos verificada em 2009 tenha chamado atenção e preocupado diversos analistas. Esta seção tem como objetivo lançar luz sobre estas questões, argumentando, em particular, que – embora o aumento dos gastos públicos (medidos como porcentagem do PIB) seja natural e, em alguns casos, até saudável – há, de fato, bons motivos para se acreditar que a composição do gasto público brasileiro possa ser significativamente melhorada.

4.1 Conceitos básicos e a evolução histórica do gasto público no período pós-Real

Existem duas metodologias básicas de divulgação dos dados sobre o gasto público brasileiro. A primeira é a metodologia das contas nacionais, elaborada pela Organização das Nações Unidas e adaptada ao caso brasileiro pelo IBGE (o órgão encarregado de produzir as contas nacionais brasileiras). A segunda é a metodologia da contabilidade pública brasileira, regulamentada pela Lei nº4.320, de 1964, e seguida (algo livremente, diga-se) pelas administrações públicas brasileiras em seus documentos oficiais. Ambas as metodologias têm virtudes e defeitos, admiradores e críticos. Para os propósitos deste capítulo, importa notar que: *i*) a utilização de uma ou de outra base de dados leva essencialmente ao mesmo diagnóstico sobre a evolução histórica dos gastos públicos brasileiros no período pós-Plano Real; *ii*) os dados da contabilidade pública permitem análises mais desagregadas que os dados das contas nacionais; e *iii*) os dados das contas nacionais são mais adequados para comparações internacionais.

28. Ou, de outro modo, devem ser considerados com cuidado os efeitos negativos da *polarização social*, no sentido preciso de Woo (2005; 2006).

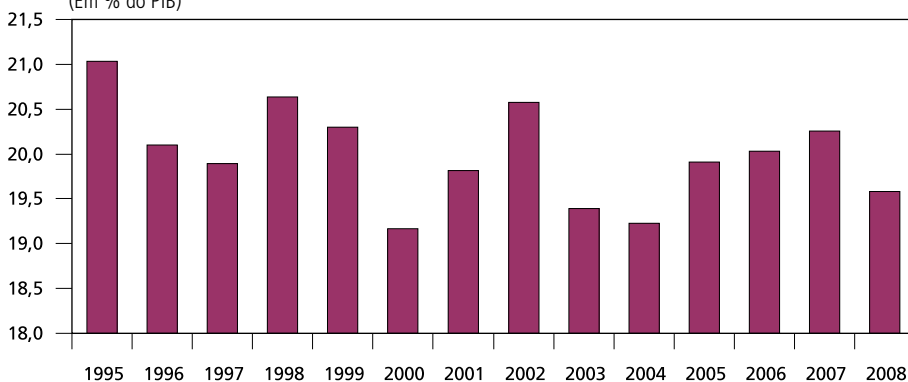
29. Naturalmente, o baixo peso dos impostos sobre a renda e o patrimônio está longe de ser o único problema tributário brasileiro. A complexidade do sistema tributário brasileiro é notória, assim como o custo administrativo imposto àqueles que desejam cumprir as leis tributárias no Brasil – complexas e em constante mutação. Para um diagnóstico mais amplo do que há de errado com o sistema tributário brasileiro ver os *Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional* (Brasil, 2009).

Os gastos das administrações públicas podem ser divididos em quatro grupos com características muito diferentes entre si, a saber: *i)* o *consumo do governo*; *ii)* as despesas de investimento das administrações públicas; *iii)* os pagamentos (líquidos) de juros das administrações públicas aos detentores de títulos da dívida pública; e *iv)* as despesas das administrações públicas com benefícios previdenciários e de assistência social. A seguir, discute-se o comportamento destes quatro tipos de gastos públicos no período pós-Real.

4.1.1 O consumo do governo

Dados das contas nacionais apontam claramente que o chamado *consumo do governo* – ou seja, os gastos da União, dos estados e dos municípios brasileiros com a remuneração de funcionários públicos ativos,³⁰ com a depreciação do capital público e com as compras de bens e serviços correntes – não variou muito (quando medidos em porcentagem do PIB) no período entre 1995 e 2008. Tais gastos podem ser aproximadamente decompostos em dois grupos: *i)* o *valor adicionado do governo* – composto basicamente pelas remunerações dos funcionários públicos ativos e pela depreciação do capital das administrações públicas; e *ii)* o *consumo intermediário do governo*, ou seja, as despesas correntes das administrações públicas com bens e serviços (tais como giz para escolas públicas, soro fisiológico para os hospitais públicos, ou as contas de luz e telefone de ambos).³¹ Os dois tipos de gasto variaram relativamente pouco como proporção do PIB no período de 1995 a 2008 (gráficos 8, 9 e 10).

GRÁFICO 8
Consumo das administrações públicas
(Em % do PIB)

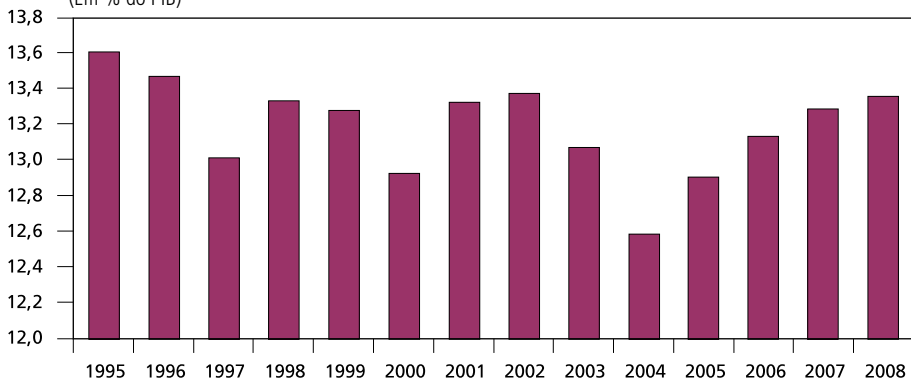


Fonte: IBGE (2009b).

30. Note-se que o conceito de remuneração dos funcionários públicos das contas nacionais vai além dos pagamentos de salários, englobando as contribuições sociais “efetivas” e “imputadas” pagas pelas administrações públicas aos funcionários.

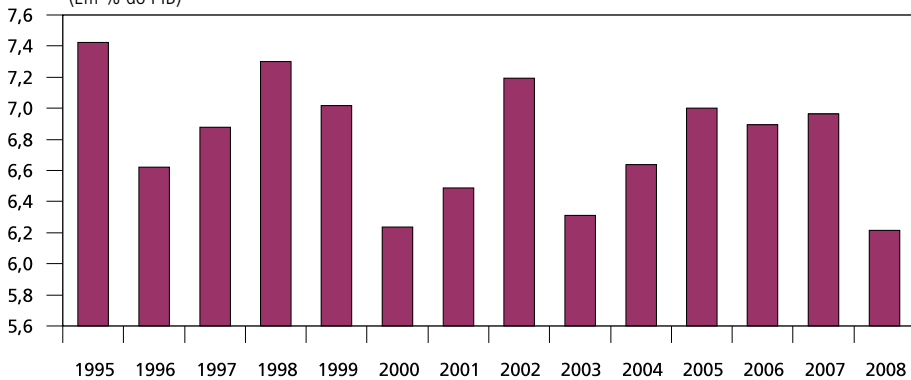
31. Contudo, a aproximação não é perfeita. Em 2006, por exemplo, o consumo das administrações públicas (R\$ 474,8 bilhões) foi um pouco inferior à soma do valor adicionado (R\$ 311,4 bilhões) com o consumo intermediário (R\$ 167,1 bilhões) das mesmas. O motivo é uma técnica, qual seja, o fato de que a “produção mercantil” das administrações públicas brasileiras é maior que zero (tendo atingido 0,77% do PIB em 2006).

GRÁFICO 9
Valor adicionado das administrações públicas
 (Em % do PIB)



Fonte: IBGE (2009b).

GRÁFICO 10
Aproximação do consumo intermediário das administrações públicas
 (Em % do PIB)



Fonte: IBGE (2009b).

Elaboração do autor.

O quadro descrito se altera pouco quando se analisam os dados extraídos dos sistemas de contabilidade pública brasileira. Os dados da tabela 7, por exemplo, indicam que os gastos da União com as remunerações de funcionários públicos ativos e inativos permaneceram próximos de 5% ao longo de quase todo o período em questão, caindo um pouco apenas por conta do ajuste à crise de 2002–2003. Fenômeno parecido se verifica também nos dados estaduais, que apontam despesas com pessoal próximas de 5,7% do PIB em todo o período 1998–2008 (após considerável aumento em 1998). Aparentemente, os únicos entes federativos cujos gastos com pessoal cresceram mais que o PIB no período em questão foram os municípios.

TABELA 7

Gastos das administrações públicas brasileiras com o funcionalismo(Em % do PIB)¹

	União			Estados			Municípios capitais de estados ²		
	Ativos	Inativos	Total	Ativos	Inativos	Total	Ativos	Inativos	Total
1996	2,9	2,1	4,9	n.d.	n.d.	5,3	n.d.	n.d.	N.d.
1997	2,8	1,9	4,7	n.d.	n.d.	5,0	n.d.	n.d.	N.d.
1998	2,8	2,1	4,9	n.d.	n.d.	5,6	n.d.	n.d.	0,77
1999	2,5	2,2	4,6	n.d.	n.d.	5,8	n.d.	n.d.	0,78
2000	2,8	2,1	4,9	3,9	1,9	5,8	n.d.	n.d.	0,83
2001	2,9	2,3	5,1	3,9	1,8	5,7	n.d.	n.d.	0,83
2002	2,9	2,1	5,0	4,0	2,0	6,1	0,68	0,21	0,89
2003	2,5	2,2	4,7	3,8	1,9	5,8	0,70	0,21	0,90
2004	2,5	2,1	4,6	3,8	1,8	5,6	0,68	0,20	0,88
2005	2,4	2,0	4,4	3,8	1,9	5,7	0,71	0,18	0,88
2006	2,9	2,0	4,9	4,0	1,8	5,8	0,75	0,20	0,95
2007	2,8	2,0	4,8	3,7	1,9	5,6	0,68	0,20	0,88
2008	2,8	2,0	4,8	3,8	1,8	5,6	0,71	0,21	0,92

Fonte: Bacen (2009a), para a União; STN (2009b), para os estados; FINBRA/STN, vários anos, para os municípios.

Notas: ¹ Em linhas gerais, o total dos gastos com funcionários públicos de estados e municípios foi obtido somando-se o item *despesas com pessoal e encargos sociais* com os itens *pensões e aposentadorias* das *outras despesas correntes* (que adquiriu muita importância, nas duas bases de dados utilizadas, a partir de 2005; até 2004, o mesmo era praticamente negligível). Ademais, o total dos gastos com funcionários públicos inativos e pensionistas foi obtido em ambas as bases – Finanças do Brasil (FINBRA) e Execução Orçamentária dos Estados (EOE) – somando-se as transferências registradas tanto como despesa de pessoal quanto como *outras despesas correntes*. Note-se que diversos ajustes tiveram que ser feitos nos dados tanto da EOE quanto da FINBRA, bases da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para tentar contornar o problema das mudanças constantes no plano de contas destas bases de dados. Na base FINBRA, o item *despesas com pessoal e encargos sociais* teve que ser estimado no período de 1998 a 2001 pela soma dos itens *pessoal ativo, obrigações patronais, demais despesas com pessoal, terceirização de mão de obra e outras despesas de pessoal*. Na base EOE, este item teve que ser estimado no biênio 2000-2001 pela soma dos itens *despesas com pessoal ativo, encargos patronais e transferências correntes a inativos e pensionistas*. Ademais, expurgaram-se os itens *aplicação direta decorrente da operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social e operações entre órgãos* dos totais das despesas de pessoal das bases EOE e FINBRA (respectivamente) a partir de 2007, tendo em vista a natureza meramente contábil (intraorçamentária) dos mesmos.

² A utilização dos dados agregados da base FINBRA é desaconselhável para os propósitos deste estudo, tendo em vista serem afetados pelas grandes variações verificadas no número de municípios incluídos em cada ano. Assim sendo, optou-se por trabalhar com um pequeno número de municípios representativos (neste caso, os municípios que são capitais de estados).

Obs.: n.d. = não disponível.

A relativa estabilidade dos gastos (em porcentagem do PIB) também se verifica quando se examinam os dados dos sistemas de contabilidade pública sobre as despesas de custeio dos vários entes da federação *excluindo transferências intragovernamentais, pagamentos de juros sobre a dívida pública, pagamentos de benefícios assistenciais e previdenciários do sistema geral e despesas com servidores públicos ativos e inativos* (tabela 8). O valor de tais despesas é uma aproximação – admitidamente imperfeita – do conceito de *consumo intermediário das*

administrações públicas. Novamente, apenas as administrações públicas municipais parecem estar gastando mais em anos recentes (em porcentagem do PIB).

TABELA 8

Aproximação do consumo intermediário das administrações públicas com dados dos sistemas de contabilidade pública

(Em % do PIB)¹

	União	Estados	Municípios capitais de estados	Total
1995	3,4	nd2	n.d.	n.d.
1996	3,1	nd	n.d.	n.d.
1997	3,1	nd	n.d.	n.d.
1998	3,0	nd	n.d.	n.d.
1999	2,9	nd	n.d.	n.d.
2000	3,1	nd	n.d.	n.d.
2001	3,1	ND	ND	ND
2002	3,2	2,2	0,81	6,2
2003	3,0	2,3	0,81	6,1
2004	3,1	2,4	0,80	6,3
2005	3,5	2,4	0,81	6,7
2006	3,5	2,6	0,85	6,9
2007	3,2	2,2	0,85	6,3
2008	3,1	2,4	0,87	6,4

Fonte: STN (2009a), para a União; STN (2009b), para os estados; FINBRA/STN (vários anos), para os municípios.

Notas: ¹ No caso dos dados da União, utilizaram-se as demais *despesas correntes* da base de dados Despesas da União por Grupo da STN. Tanto na base de dados da EOE quanto na FINBRA, calcularam-se os valores relevantes subtraindo-se do valor das *outras despesas correntes aplicações diretas* os itens *aposentadorias e reformas, pensões, outros benefícios previdenciários, outros benefícios assistenciais, benefício mensal ao deficiente e ao idoso, salário-família, outros benefícios de natureza social*. Antes de 2002 os planos de contas utilizados tanto por estados quanto por municípios eram diferentes, impossibilitando comparações.

Obs.: n.d. = não disponível.

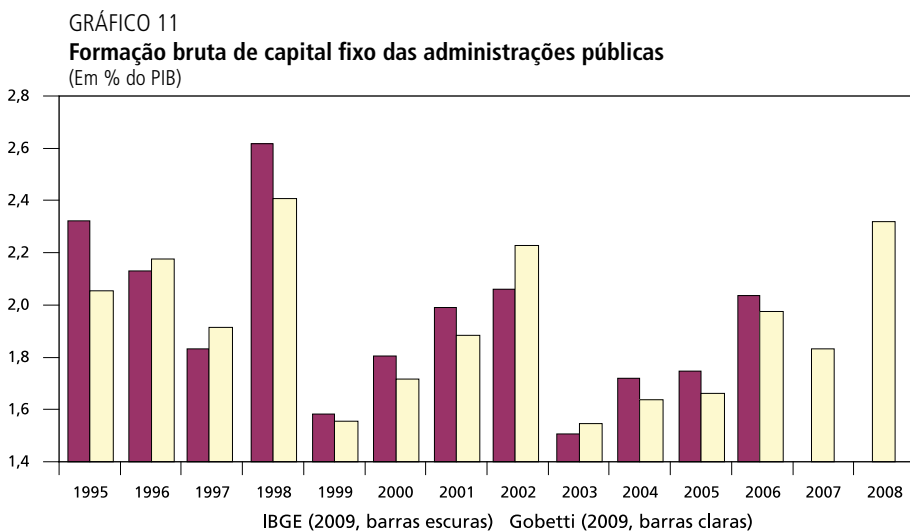
Em suma – e mesmo levando-se em consideração as várias e significativas diferenças conceituais entre as bases de dados utilizadas –, não parece ter havido, no período de 1995 a 2008, qualquer *crescimento descontrolado* dos gastos das administrações públicas com a remuneração de funcionários públicos e com a compra de bens e serviços finais indispensáveis ao *custeio* do dia a dia da mesma.

4.1.2 O investimento do governo

Comece-se notando que os conceitos de *investimento público* das contas nacionais (por exemplo, IBGE, 2009a) e da contabilidade pública brasileira (por exemplo, STN, 2009a) não fazem justiça ao verdadeiro *poder de fogo* dos governos sobre os níveis de investimento agregado. O motivo é que se incluem apenas os números das despesas de investimento das administrações públicas (da União, dos 26 estados, do Distrito Federal e dos 5.563 municípios), não se levando em consideração as despesas de investimento das empresas estatais – que são quase

tão grandes quanto as despesas de investimentos das administrações públicas, podendo em 2009 se tornar maiores que estas.

O conceito de investimento das contas nacionais é a chamada *formação bruta de capital fixo* que inclui, basicamente, os gastos com aquisição de máquinas e equipamentos e com a construção de benfeitorias. Os dados disponíveis (gráfico 11) mostram que a formação bruta de capital fixo das administrações públicas sofreu quedas muito significativas nos anos mais duros de crise (1999 e 2003), recuperando-se lentamente (em ambos os casos) para um valor médio em torno de 2% do PIB (sempre superado nos anos eleitorais de 1998, 2002 e 2006).



O fato de o valor da formação bruta de capital fixo das administrações públicas ter caído significativamente em anos de crise levou diversos analistas à conclusão de que o *ajuste fiscal brasileiro* (i.e., o aumento do superávit primário alcançado desde 1999) teria sido de “má qualidade”, visto que obtido *por meio do aumento de impostos e redução nos investimentos e não por meio de corte nos gastos correntes*. No caso específico dos investimentos federais, esta visão parece fazer mais sentido como descrição dos anos “duros” do ajuste – notadamente nos biênios 1999-2000 e 2003-2004 – que como descrição do período de 1995 a 2008 como um todo.³² No caso dos investimentos de estados e municípios

32. Almeida (2009, p.6), por exemplo, conclui que, no caso dos grandes programas de investimento público federal, “as principais restrições ao investimento em 2008 foram, preponderantemente, de três tipos: administrativas, licitações e auditorias.”

– que em conjunto investem bem mais que a União (tabela 9) –, esta tese é mais plausível, principalmente por conta das obrigações relacionadas à Lei de Responsabilidade Fiscal e da necessidade de honrar dívidas com a União.

De todo modo, é óbvio que a magnitude da queda do investimento público brasileiro – de cerca de 0,5% do PIB na média do período entre 1999 e 2008 contra a média verificada no primeiro governo FHC – não pode ser comparada à magnitude do aumento da carga tributária (de pouco mais de 8% do PIB) neste período.

A tabela 9 apresenta dados sobre as *despesas públicas de investimento* das várias administrações públicas desde 2001. Este conceito de investimento – cuja origem é a Lei nº 4.320 de 1964, que regulamenta a contabilidade pública brasileira – é diferente do conceito de *formação bruta de capital fixo* (FBKF) utilizada nas contas nacionais (e mais problemático que este), entre outros motivos, porque engloba também as chamadas *transferências de capital* (além dos gastos *diretos* com máquinas, equipamentos e construções incluídos na FBKF). Suponha-se, por exemplo, que a União transfira R\$ 200 milhões para um determinado município reformar uma estrada. Um dos problemas da contabilidade pública brasileira é que a mesma contabiliza este valor duas vezes – primeiramente como *despesa de investimento da União* (transferência de capital) e, em segundo lugar, como *despesa de investimento do município* (gastos diretos em construção). De todo modo, os dados da tabela 9 deixam claro que análises do comportamento do *investimento público* devem necessariamente levar em consideração o que está acontecendo nos estados e municípios. Com efeito, os investimentos (somados) destes são bem maiores que os da União em todos os anos da amostra – mesmo levando-se em conta que os valores dos investimentos da União estão superestimados (por incluírem as mencionadas transferências de capital).

TABELA 9

Investimentos públicos federais, estaduais e municipais

(Dados “empenhados” e em bilhões de R\$ correntes)

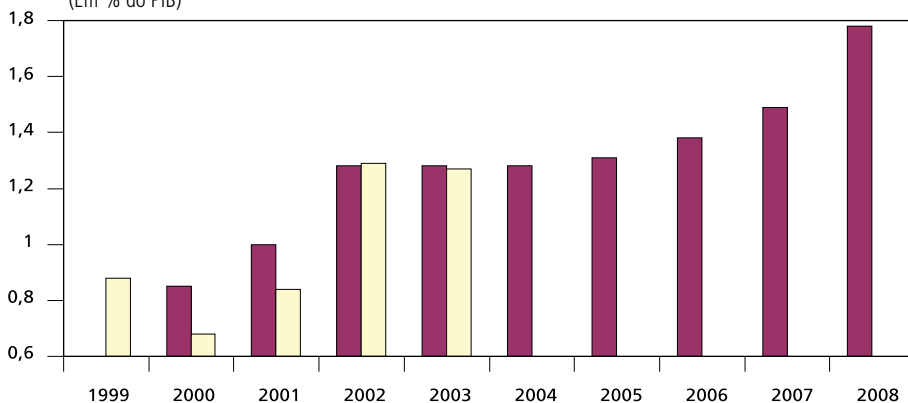
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
União	14,58	10,13	6,45	10,86	17,32	19,59	34,01	36,18
Estados	12,63	13,66	11,60	13,99	18,34	22,00	18,58	29,28
Municípios	6,16	10,30	11,62	13,05	9,73	15,66	20,28	28,24
Total	33,36	34,09	29,67	37,91	45,39	57,26	72,87	93,70
Total em % do PIB	2,56%	2,31%	1,75%	1,95%	2,11%	2,42%	2,74%	3,12%

Fonte: STN (2009a).

E o que dizer das *despesas de investimento* das empresas estatais? Basicamente, que elas vêm crescendo significativamente desde 2004 (gráfico 12) e são muito significativas – apenas as estatais federais (que responderam por cerca de três

quartos dos investimentos do total das empresas estatais no biênio 2002-2003)³³ investiram cerca de 1,5% do PIB em 2007 e 1,8% do PIB em 2008, de acordo com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Com efeito, cumpre lembrar que os cerca de 4,1% do PIB obtidos pela soma das despesas de investimento federais com a FBKF das administrações públicas em 2008 é, de longe, o maior valor verificado desde, pelo menos, 1999.³⁴

GRÁFICO 12
Investimento das empresas estatais federais
(Em % do PIB)



Fonte: Brasil - Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST/MPOG (vários anos); IBGE (2006).

4.1.3 Os juros sobre a dívida líquida das administrações públicas

É sabido que a conta de juros das administrações públicas brasileiras é uma das maiores do mundo. Apenas para se ter uma ideia, os 5,4% do PIB gastos em 2008 pelas administrações públicas brasileiras com o pagamento (líquido de recebimentos) de juros aos detentores de títulos públicos em 2008 representam pouco mais que o dobro do que é gasto pelas administrações públicas francesas - que tem uma dívida líquida de tamanho comparável à brasileira (subseção 4.3). Entretanto, o dado de 2008 é, de longe, o menor verificado desde 1998 e cerca de três pontos percentuais do PIB inferior ao verificado nas crises cambiais de 1999 e 2003 (gráfico 3, seção 2).³⁵ Desde 2006, a conta de juros das administrações públicas brasileiras (medida em porcentagem do PIB) tem caído ao ritmo de 0,6%

33. De acordo com dados da pesquisa de finanças públicas do IBGE (2006) que, infelizmente, foi descontinuada em 2007, quando se pretendia publicar os dados relativos ao ano de 2004.

34. Dados de antes de 1999 não devem ser utilizados, em virtude das privatizações que ocorreram no período 1997-1998 (Vale do Rio Doce e Telebrás, principalmente). Note-se, ainda, que apenas cerca de três quartos das despesas de investimento das estatais reportadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) consistem em gastos com Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF). O restante são *inversões financeiras*.

35. Ou seja, desde o período imediatamente posterior à crise asiática da segunda metade de 1997, que fez com que o Banco Central tivesse que aumentar significativamente a taxa básica de juros para segurar o regime de taxas de câmbio nominais fixas vigente na época.

do PIB por ano, a despeito da enorme acumulação de reservas internacionais verificada no período em questão e do elevado custo fiscal de manutenção das mesmas.

A redução verificada na *conta de juros* das administrações públicas desde 2006 (de cerca de 1,8% do PIB até 2008) foi causada por uma combinação de quedas no estoque da dívida pública e nas taxas de juros incidentes sobre esta última. Para os propósitos deste estudo, é importante notar que tal economia foi cerca de seis vezes maior que o ligeiro aumento verificado no consumo e no investimento das administrações públicas no mesmo período (de cerca de 0,3% do PIB no total). Assim sendo, os números vistos até aqui simplesmente não autorizam a conclusão de que os gastos públicos (com o custeio da máquina pública, com juros sobre a dívida pública e com os investimentos públicos) teriam crescido de modo descontrolado nos últimos anos.

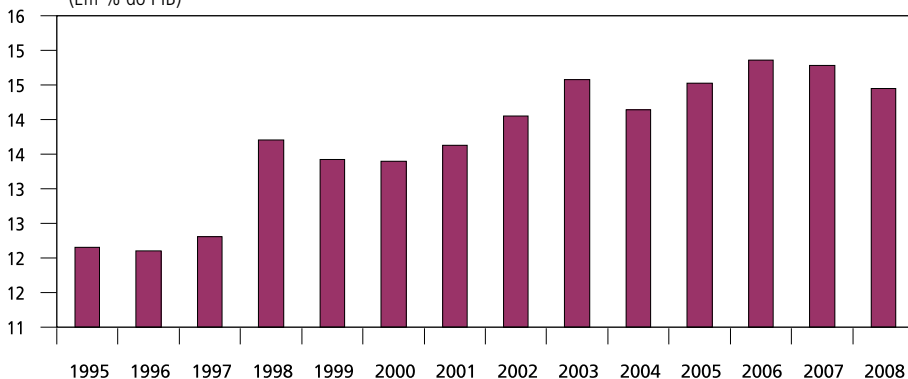
4.1.4 As transferências de assistência e previdência

Chega-se, finalmente, ao mais controverso dos componentes do gasto público brasileiro, qual seja, as transferências assistenciais e previdenciárias.³⁶ Ao contrário dos demais tipos de gasto público, estas transferências (acrescidas de minúsculos subsídios), de fato, cresceram (quando medidas em porcentagem do PIB) nos primeiros anos da corrente década – pelo menos até 2006 (gráfico 13).

GRÁFICO 13

Transferências de assistência social, previdência e subsídios

(Em % do PIB)



Fonte: IBGE (2006, 2009a), para dados até 2007; estimativas do autor, para 2008.

36. Giambiagi (2007a, p. 97), por exemplo, não poderia ser mais claro: "Ou o Brasil acaba com a generosidade do seu sistema previdenciário, ou a generosidade do seu sistema previdenciário acaba com o Brasil." Velloso (2006) tem opinião parecida.

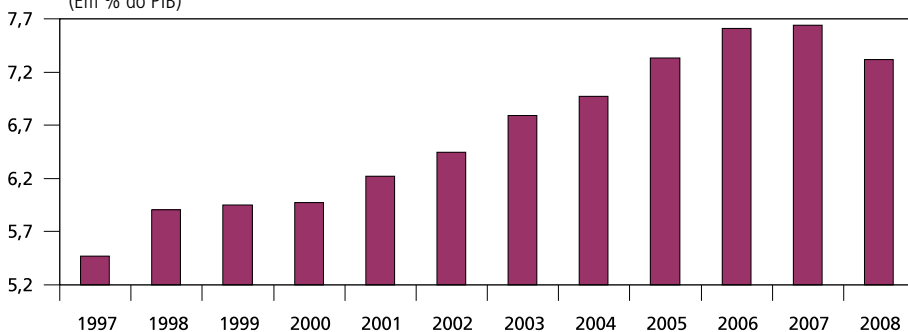
Pouco mais de 10% das transferências de assistência e previdência e subsídios (TAPS, por simplicidade) são compostos por saques do FGTS, enquanto as aposentadorias e pensões pagas a funcionários públicos e seus dependentes respondem por outros 30%. Os subsídios propriamente ditos não passam de 2% das TAPS. Nenhum destes gastos é particularmente polêmico – ainda que os cerca de 4,5% do PIB gastos pelo Estado brasileiro com aposentadorias e pensões pagas a funcionários públicos e seus dependentes sejam elevados para padrões internacionais e regressivos do ponto de vista distributivo.³⁷ Para o bem ou para o mal, entretanto, estes gastos estão mais ou menos constantes como porcentagem do PIB há vários anos.

O que, de fato, explica o crescimento das TAPS na presente década³⁸ são os gastos do governo com o *regime geral da previdência* (quer dizer, com aposentadorias e pensões pagas a brasileiros que não são servidores públicos ou dependentes destes últimos) e, em menor grau, com: *i*) os benefícios pagos aos idosos pobres (regulamentados pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS); *ii*) o pagamento do seguro-desemprego e das despesas de programas assistenciais (como o Bolsa Família, por exemplo); e *iii*) transferências a instituições privadas sem fins lucrativos. O gráfico 14 deixa claro que os gastos do governo com o regime geral da previdência e com seguro-desemprego subiram cerca de 2% do PIB desde 1997. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional evidenciam, que as despesas com a LOAS mais que dobrou como porcentagem do PIB entre 2003 e 2007 (passando de 0,26% para 0,53% do PIB neste período). No entanto, em ambos os casos, os números de 2008 (em porcentagem do PIB) foram iguais ou inferiores aos de 2007.

GRÁFICO 14

Benefícios previdenciários do regime geral e seguro-desemprego

(Em % do PIB)



Fonte: STN (2009c) e IBGE (2009b).

37. Ver, a esse respeito, Silveira (2008).

38. O "pulo" verificado em 1998 foi, em grande medida, provocado por uma corrida dos servidores públicos para se aposentarem antes da aprovação da reforma da previdência daquele ano.

O gráfico 15, por sua vez, explicita o principal motivo desse aumento expressivo, qual seja, a valorização do salário mínimo (ainda que o aumento no número de benefícios concedidos também tenha sido importante no período). Muito já se escreveu sobre a “explosão” do gasto público previdenciário (notadamente o geral, excluindo a previdência dos servidores públicos) e assistencial no Brasil – não raro em tons críticos.³⁹ Raramente se encontra nesta literatura, entretanto, menções ao fato de que a elevação destes gastos (e do salário mínimo) têm, em grande medida, sido responsável por um significativo processo de desconcentração da renda pessoal no Brasil⁴⁰ – que, não surpreendentemente, se acelerou consideravelmente a partir de 2003 (gráfico 16).

GRÁFICO 15
Salário mínimo médio (salário atualizado segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC)
(Em R\$ de fevereiro de 2009)

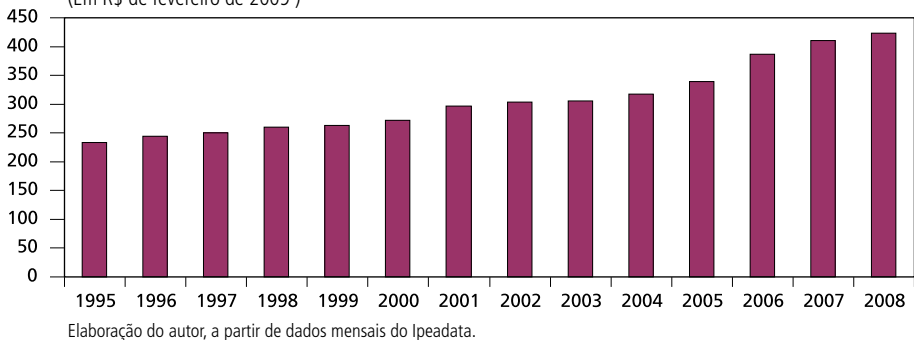
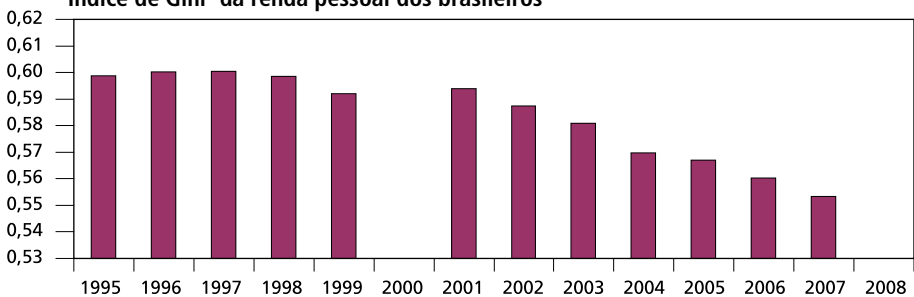


GRÁFICO 16
Índice de Gini¹ da renda pessoal dos brasileiros



Nota: ¹ O índice de Gini é um medidor de desigualdade.

39. Giambiagi (2006, grifo do autor), por exemplo, sustenta que “[a] despesa previdenciária/assistencial é, de longe, o maior problema fiscal brasileiro”. Velloso (2006, p. 3) vai mais longe, se propondo a, literalmente, “escancarar” a culpa dos aumentos nos gastos públicos previdenciários (e nos gastos com servidores públicos) pela proximidade do “apocalipse” (da volta da inflação, presume-se).

40. Ver, por exemplo, Soares, (2006) ou Ferreira *et al.* (2007)

- 4.1.5 O resumo da ópera: o aumento dos gastos previdenciários e assistenciais como a principal mudança na composição dos gastos públicos brasileiros no período de 1995 a 2008.

A análise dos dados das subseções anteriores permite a identificação de alguns “fatos estilizados” marcantes sobre o comportamento do gasto público brasileiro no período de 1995 a 2008. Chama atenção, em primeiro lugar, a relativa estabilidade (em relação ao PIB) das despesas classificadas como consumo do governo ao longo do período em questão. Tal fenômeno aparece tanto nos dados das contas nacionais quanto nos dados extraídos dos sistemas brasileiros de contabilidade pública. Em segundo lugar, chama atenção o comportamento cíclico (aparentemente eleitoral – ainda que ampliado pelas crises de 1999 e 2003) e a baixa magnitude do investimento público brasileiro, em todo o período em questão. Em terceiro lugar, chama atenção a montanha russa da conta de juros das administrações públicas – com picos estonteantes de quase 9% do PIB nas crises cambiais de 1999 e de 2003.

Mas o principal *fato estilizado* verificado nos dados dos gastos públicos brasileiros no período, na opinião deste autor, é o significativo aumento nas transferências de assistência e previdência social para a população mais pobre do país verificado até 2007.⁴¹ Tal aumento – que se acentua a partir de 2003 – guarda forte correlação com os aumentos reais no salário mínimo e com a queda na desigualdade da renda pessoal no Brasil neste período.

4.2 A crise

Como seria de se esperar, os gastos públicos aumentaram consideravelmente em relação ao PIB nos trimestres imediatamente posteriores à exacerbação da crise internacional, com a falência do banco Lehman Brothers em setembro de 2008. Em geral, isto se deu menos por uma elevação real descontrolada destes gastos e mais pela queda do PIB em termos reais durante o período em questão.

Começando pelo *consumo do governo*, nota-se que os dados das contas nacionais trimestrais (dessazonalizados) indicam um aumento real de cerca de 1,6% nestes gastos entre o terceiro trimestre de 2009 (o último dado disponível quando do fechamento deste texto) e o terceiro trimestre de 2008 (o trimestre imediatamente anterior aos reflexos da crise internacional do Brasil). Uma vez que o PIB caiu cerca de 1,5% em termos reais neste período, não é surpreendente que o consumo do governo (puxado principalmente pelos salários dos funcionários públicos – a maior parte do *valor agregado do governo*) tenha crescido consideravelmente em porcentagem do PIB nos últimos

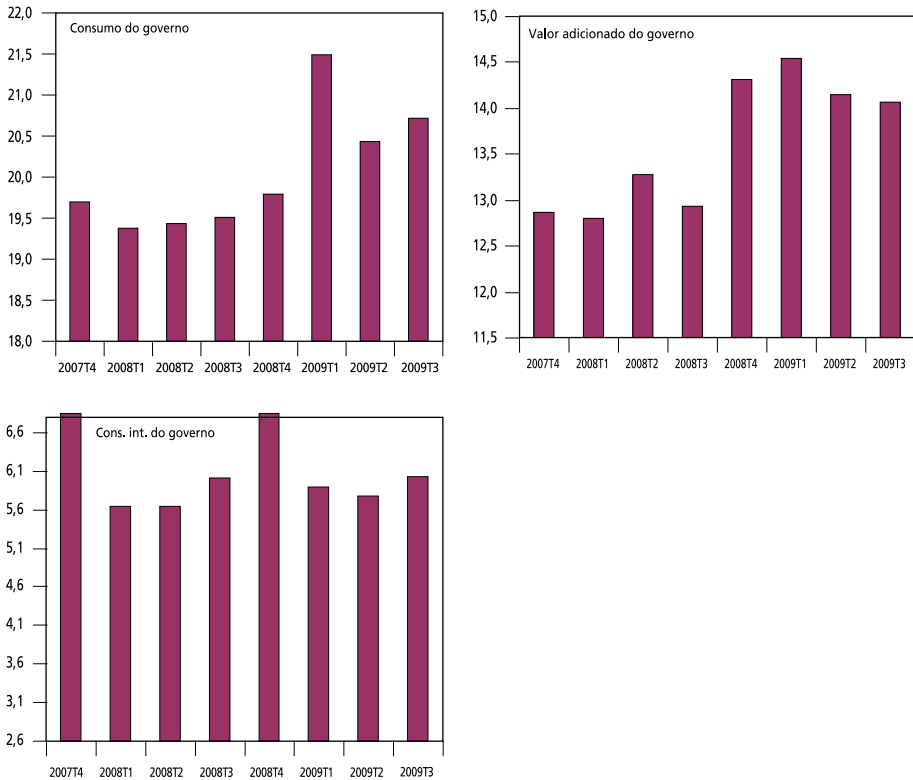
41. Frise-se que os gastos com as aposentadorias dos funcionários públicos estão relativamente parados em relação ao PIB desde 1998.

trimestres.⁴² Este crescimento apenas não foi maior porque as administrações públicas parecem ter cortado boa parte dos seus gastos correntes excluindo o pagamento de salários, juros e transferências públicas, de modo que o *consumo intermediário* destas administrações caiu junto com o PIB (na média dos últimos quatro trimestres).

GRÁFICO 17

Evolução recente do consumo do governo e componentes

(Em % do PIB, dessazonalizado)



Fonte: IBGE (2009b).

Aproximações do autor.

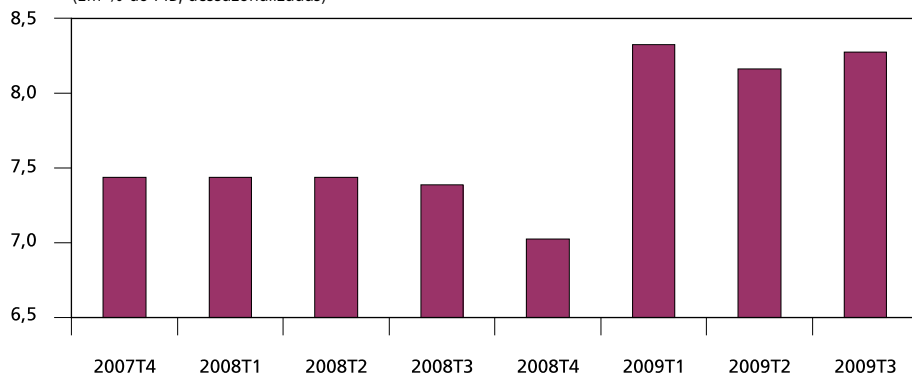
Quadro similar se verifica também nas despesas públicas federais (sobre as quais se dispõe de dados de alta frequência de qualidade) com transferências previdenciárias (gráfico 18).

42. O consumo intermediário das administrações públicas parece ter caído em termos reais nesse período, mais ou menos acompanhando o movimento do PIB.

GRÁFICO 18

Despesas com regime geral de previdência e seguro-desemprego

(Em % do PIB, dessazonalizadas)



Fonte: STN (2009c); IBGE (2009b).

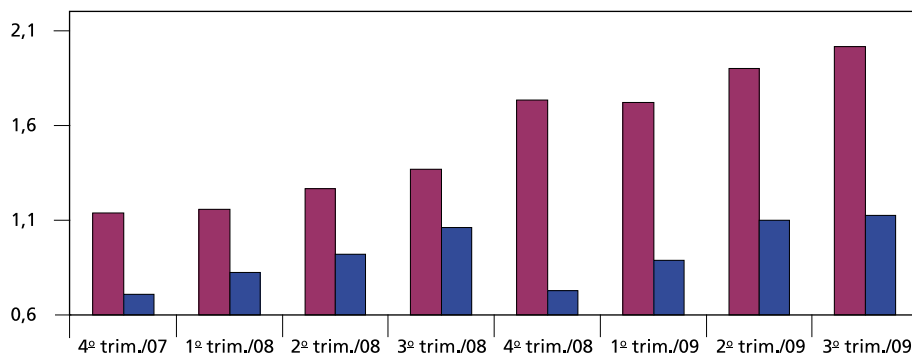
Cálculos do autor.

Termine-se esta subseção destacando pontos muito positivos – e relativamente pouco discutidos – sobre a evolução recente do gasto público brasileiro. Em primeiro lugar, nota-se que a evolução recente dos investimentos da União (no conceito efetivamente pago) e das empresas estatais federais é muito alentadora. As duas variáveis estão nos valores mais altos registrados nesta década, atingindo, respectivamente, 1,1% e 2,3% do PIB no terceiro trimestre de 2009 (descontado o impacto da sazonalidade – gráfico 19). Em segundo lugar, o gasto do setor público com os juros da dívida deve cair em porcentagem do PIB em 2009 em relação ao valor, já recorde na última década, verificado em 2008 e a despeito da forte desaceleração da atividade econômica ocorrida no presente ano.

GRÁFICO 19

Investimentos das administrações públicas e estatais federais

(Em % do PIB, dessazonalizados)



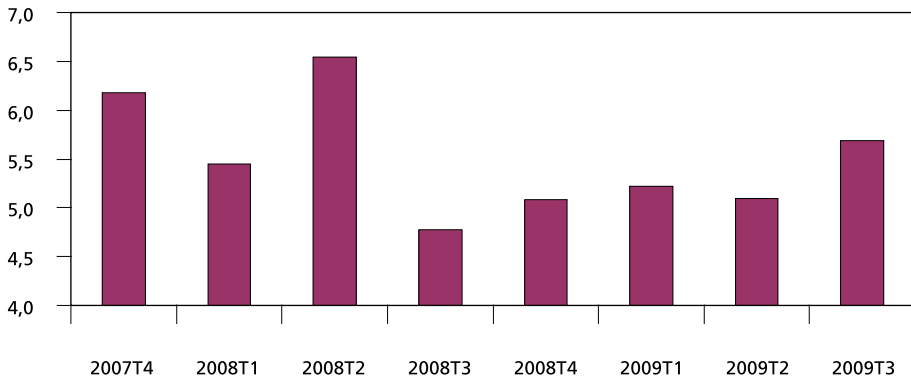
Fonte: Brasil-Senado Federal (2009); Brasil-DEST/MPOG/(vários anos); IBGE (2009b).

Cálculos do autor.

GRÁFICO 20

Despesa pública com o pagamento de juros líquidos

(Em % do PIB, dessazonalizada)



Fonte: Bacen (2009a); IBGE (2009b).

Cálculos do autor.

4.3 Muito e mal? Algumas considerações a partir de comparações internacionais

Uma das vantagens da metodologia das contas nacionais é o fato de ser empregada por praticamente todos os países-membros das Nações Unidas. Assim sendo, os números das contas nacionais são mais adequados a comparações internacionais que os números da idiossincrática contabilidade pública brasileira. Tais comparações deixam claro que o peso relativo do consumo do governo no total do PIB brasileiro é bastante superior ao verificado em média na América Latina e em linha com o verificado, por exemplo, nos EUA ou na França (tabela 10).

TABELA 10

Consumo do governo em países selecionados da América Latina e da OCDE em 2007

(Em % do PIB)

Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	México	Paraguai	Peru	Uruguai
12,9	14,4	20,2	11,0	16,6	10,6	10,8	9,1	11,2
Venezuela	Alemanha	Bélgica	Canadá	Coreia do Sul	Espanha	EUA	França	Grécia
11,9	12,5	16,9	22,4	13,1	17,0	20,0	20,6	18,2
Hungria	Irlanda	Itália	Japão	Noruega	Polônia	Portugal	Reino Unido	Suécia
21,21	15,7	18,2	12,6	20,2	18,5	18,7	23,6	27,2

Fonte: Cepal (2009), para a América Latina; OCDE (2009a).

O alinhamento dos dados brasileiros com os dos países da OCDE também se verifica quando se desagrega o consumo do governo nos seus dois componentes básicos (tabela 11). Com efeito, as participações do valor adicionado (13,3) e do consumo

intermediário (7,0) das administrações públicas no PIB brasileiro são, respectivamente, pouco menores que os verificados na Bélgica (13,4) e nos EUA (8,5), e pouco maiores que os observados na Grécia (13,1) e na Hungria (6,7). Ademais, a participação das transferências de assistência e previdência no PIB brasileiro (14,8) ocupa uma posição próxima da mediana da amostra de países da OCDE listados na tabela 11, ficando acima da verificada nos países anglo-saxões, europeus orientais (com exceção da Hungria) e asiáticos, e abaixo da verificada nos países da Europa continental e ocidental (com as exceções da Espanha e da Noruega). Entretanto, as administrações públicas brasileiras *i*) gastam relativamente muito mais com juros que os países da OCDE (a despeito do endividamento público em várias destas economias ser maior que o verificado no Brasil, ou parecido com o brasileiro); e *ii*) investem relativamente menos que a média verificada nestes países.

TABELA 11

Despesas selecionadas das administrações públicas no Brasil e em países selecionados da OCDE

(Em % do PIB)

País	Valor adicionado do governo em 2007	Consumo intermediário do governo em 2007	TAPS em 2007	FBKF em 2007	DLSF em 2008	Juros líquidos pagos em 2008
Alemanha	8,3	4,2	18,4	1,5	45,1	2,3
Bélgica	13,4	3,5	17,3	1,6	73,6	3,6
Brasil	13,3	7,0	14,8	1,8	37,6	5,4
Canadá	13,5	8,9	11,0	3,0	21,7	0,2
Coreia do Sul	9,4	3,8	3,6	4,9	-37,4	-1,5
Espanha	11,9	5,1	12,7	3,8	22,9	1,0
EUA	11,5	8,5	12,6	2,6	48,2	1,9
França	15,6	5,0	18,9	3,3	41,9	2,7
Grécia	13,1	5,1	17,4	3,0	72,7	4,1
Hungria	14,6	6,7	16,6	3,6	51,3	3,7
Irlanda	10,3	5,3	10,3	4,4	11,1	-0,3
Itália	13,0	5,2	18,1	2,3	89,7	4,9
Japão	9,3	3,3	12,2	3,1	84,3	0,8
Noruega	14,1	6,1	14,1	3,1	-125,3	-3,8
Polónia	12,5	6,0	14,8	4,2	20,2	1,9
Portugal	14,6	4,1	16,3	2,3	47,9	3,0
Reino Unido	11,9	11,7	13,4	1,8	33,6	2,0
Suécia	17,8	9,4	16,8	3,1	-13,8	0,5

Fonte: IBGE (2009b), OCDE (2009a; 2009b).

Aproximações do autor.

Naturalmente, poucos discordariam de que os interesses dos brasileiros mais pobres estariam mais bem atendidos se as administrações públicas brasileiras gastassem relativamente menos com juros e relativamente mais com investimentos (dada a importância destes últimos gastos para o crescimento da economia).

Conforme visto, os dados de 2008 – e mesmo de 2009 – parecem apontar que esta é a direção que vem sendo seguida pelos administradores públicos brasileiros (embora apenas lentamente e, no caso dos juros, fortemente influenciada pela crise internacional). Muito menos consenso existe, conforme exposto, sobre os níveis atuais dos chamados *gastos públicos correntes*, isto é, aqueles que compõem o *consumo do governo* e as *transferências de assistência e previdência e subsídios* – cujo crescimento recente tem assustado diversos analistas.

TABELA 12

PIB *per capita* (ajustado pela paridade do poder de compra – PPC) e gastos públicos em saúde e educação no Brasil e em países selecionados da OCDE

(Em % do PIB e *per capita*, ajustados pela PPC)

País	Gastos com saúde (% do PIB)	Gastos com saúde (<i>per capita</i> , em US\$ PPC)	Gastos com educação (% do PIB)	Gastos com educação (<i>per capita</i> , em US\$ PPC)	PIB <i>per capita</i> (em US\$ PPC)
Alemanha	6,3	2.155	3,9	1.334	34.205
Bélgica	7,0	2.475	5,8	2.051	35.363
Brasil	4,8	468	4,7	458	9.747
Canadá	7,3	2.819	7,2	2.780	38.614
Coreia do Sul	3,7	981	4,6	1.220	26.523
Espanha	5,7	1.717	4,4	1.325	30.116
EUA	7,9	3.616	6,3	2.884	45.778
França	7,2	2.407	5,9	1.972	33.424
Grécia	4,9	1.426	3,1	902	29.098
Hungria	4,9	929	5,3	1.005	18.956
Irlanda	7,0	3.039	4,6	1.997	43.414
Itália	6,8	2.073	4,7	1.433	30.479
Japão	7,2	2.417	3,9	1.309	33.573
Noruega	7,1	3.689	5,5	2.857	51.953
Polônia	4,6	751	5,7	930	16.323
Portugal	5,7	1.242	5,8	1.263	21.784
Reino Unido	7,5	2.670	6,2	2.207	35.601
Suécia	6,8	2.495	6,9	2.532	36.696

Fonte: STN (2009a), OCDE (2009a) e FMI (2009).

Manipulações do autor.

As informações contidas na tabela 12 visam lançar alguma luz no debate sobre a magnitude do consumo das administrações públicas brasileiras. Elas deixam claro que: *i*) a participação dos gastos públicos com saúde no PIB brasileiro é significativamente inferior à média observada nos países da OCDE (conquanto seja maior que a sul-coreana e similar às observadas na Polônia, Grécia e Hungria); *ii*) a participação dos gastos públicos com educação no PIB brasileiro é similar à observada na média dos países da OCDE (similar às observadas, por exemplo, na Irlanda, na Itália, no Japão e na Coreia do Sul); e *iii*) os gastos públicos brasileiros *per capita* com saúde e educação são invariavelmente muito menores que os

observados nos países da OCDE, em virtude da diferença verificada entre o PIB *per capita* destes países e o brasileiro.

Críticos do crescimento das despesas públicas correntes no Brasil argumentam que estas são frequentemente mal focalizadas – isto é, tendentes a beneficiar as camadas de renda mais altas da população –⁴³ e geridas de modo ineficiente.⁴⁴ Embora este autor concorde com o diagnóstico, lembre-se que mesmo que, por algum milagre, as administrações públicas brasileiras atingissem, de uma hora para a outra, níveis japoneses de focalização e eficiência, ainda continuaria sendo verdade que somente poderia ser oferecido a cada brasileiro perto de um terço dos recursos com educação e perto de um quinto dos recursos com saúde oferecidos a cada japonês.⁴⁵

Dito de outra forma, cumpre frisar que a escassez de recursos não pode deixar de ser incluída entre as causas (múltiplas, por certo) da má qualidade dos serviços públicos oferecidos no Brasil.⁴⁶ Ademais, não parece sensato esperar por melhoras significativas na focalização dos gastos públicos e na produtividade das administrações públicas para garantir a disponibilidade de recursos públicos para gastos em áreas sensíveis, como saúde e educação. As máquinas públicas são organismos complexos, cujo desenvolvimento institucional não ocorre repentinamente, enquanto as necessidades da população são prementes. Parece fazer mais sentido desenhar e implementar novos programas mais bem focalizados e utilizar aumentos de gastos para incentivar (com a criação dos incentivos apropriados) a melhora na produtividade dos programas pré-existentes – como aparentemente está ocorrendo no país, ainda que de forma desigual e muito gradual.

O reconhecimento da escassez relativa de recursos para a oferta de bens públicos, como saúde e educação públicas, de qualidade – e a óbvia importância destes bens e da igualdade de oportunidades entre os cidadãos para o desenvolvimento das nações⁴⁷ – parece um elemento importante na discussão sobre as opções à disposição da sociedade brasileira no atual momento histórico. O país já tentou crescer sem investir em capital humano anteriormente – com

43. Duarte *et al.* (2009), por exemplo, apresentam fortes evidências de má focalização das despesas do Sistema Único de Saúde (SUS).

44. Delgado (2008), por exemplo, apresenta uma análise da eficiência das escolas públicas de Minas Gerais e conclui (p. 90) que a média da mesma pode ser significativamente aumentada.

45. Estes dados são apenas aproximações, naturalmente. Em particular, o fato de a população do Japão ser significativamente mais idosa (e, portanto, demandar relativamente mais gastos com saúde e menos gastos com educação) que a brasileira certamente tem que ser levado em conta em análises mais aprofundadas do tema.

46. Não parece controversa a afirmação de que a disponibilidade de recursos é condição necessária, ainda que não suficiente, para a qualidade dos serviços públicos. Delgado (2008, p. 89), por exemplo, nota que “nenhuma escola [pública mineira] eficiente (...) possuía completa ausência de infraestrutura, ou seja, todas contavam ao menos com luz elétrica instalada e alguma forma de esgotamento sanitário, isso quando não dispunham de todos os fatores (característica das escolas eficientes)”.

47. Ver, a esse respeito, Spence (2008).

uma carga tributária bruta bem menor que a atual – sem ter com isto obtido sucesso em sua tentativa de se aproximar dos níveis de bem-estar material característicos dos países do primeiro mundo. Não se trata, naturalmente, de propor aumentos descontrolados em tais gastos – visto que o peso relativo destes no produto nacional está longe de ser desprezível –, mas de se qualificar o mérito de propostas de redução imediata da participação dos gastos públicos correntes no PIB brasileiro – que devem sempre ter em conta os impactos efetivos de tais reduções sobre a já insuficiente oferta de bens públicos à cidadania brasileira.

5 UM PANORAMA RESUMIDO DAS FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS NO PERÍODO 1995-2009: ALGUMAS NOTAS À GUIA DE CONCLUSÃO

Nas seções anteriores, traçou-se um panorama da evolução dos principais agregados das finanças públicas brasileiras (dívida, tributação e gastos) no período entre 1995 e 2009. No lado da dívida pública líquida, notou-se que as grandes mudanças no comportamento de curto prazo desta variável verificadas desde 1999 foram causadas por variações bruscas na taxa de câmbio (que impactam os valores dos ativos e dos passivos públicos denominados em moeda estrangeira, causando *ajustes patrimoniais*). Ademais, as projeções para 2009 e 2010 e os dados internacionais deixam claro que a recente aceleração do endividamento público brasileiro, após cinco anos de reduções quase ininterruptas na dívida pública, foi muito inferior ao verificado nos países desenvolvidos (e mesmo na China e na Índia) e não deve prolongar-se por muito tempo.

No lado tributário, notou-se que a maior parte da elevação de cerca de 8% do PIB da carga tributária bruta (CTB) entre 1997 e 2008 foi legislada em resposta às crises cambiais de 1999 e 2002-2003. Com efeito, o crescimento de cerca de 2,5% do PIB na CTB verificado no período de 2005 a 2008 (de elevado crescimento econômico em média) se deu a despeito de seguidas desonerações tributárias, a principal das quais foi a extinção da CPMF (cujas arrecadação anual alcançava 1,3% do PIB) em 2008. Frisou-se, ainda, que: *i*) o tamanho da CTB brasileira é superior ao verificado nos países latino-americanos e vem se aproximando da média verificada em países da OCDE; e *ii*) a composição da CTB brasileira é muito diferente da verificada em países da OCDE, privilegiando impostos sobre produtos (que concentram renda e encarecem os produtos) em prejuízo de impostos sobre a renda e o patrimônio (que distribuem renda e não encarecem os produtos).

No lado do gasto, notou-se que – malgrado fortes percepções em contrário – os gastos das administrações públicas com custeio e salários se mantiveram essencialmente constantes (em porcentagem do PIB) ao longo de todo o período 1995-2008. A elevação – natural, e em alguns casos, mesmo benigna – observada em 2009 se deveu essencialmente à queda do PIB verificada neste período, não

evidenciando um crescimento real “descontrolado” dos gastos. Os gastos com investimento público também permaneceram relativamente constantes em relação ao PIB no período de 1995 a 2008, ainda que em patamares muito mais baixos – flutuando na casa dos 2% do PIB, contra os cerca de 3,7% verificados na média dos anos de 1970 a 1979, quando a fé na intervenção do Estado na economia era consideravelmente mais forte que no período coberto por este texto.

As despesas do setor público com os juros da dívida pública flutuaram consideravelmente ao longo do período 1995-2008 – alcançando valores particularmente altos em 1999 e 2002-2003, anos de crise cambial aguda –, mas estão em queda desde 2006, atingindo em 2009 os valores mais baixos em mais de uma década. O *crescimento dos gastos públicos* verificado no período 1995-2008 – e repetidas vezes vilificado por especialistas na área de finanças públicas – se concentrou nas *transferências de assistência e previdência social*, que cresceram pouco mais que 2% do PIB no período em questão. Tal crescimento – diretamente associado à valorização do salário mínimo e à extensão de benefícios previdenciários e assistenciais à população mais pobre do país (visto que os benefícios previdenciários dos funcionários públicos permaneceram essencialmente constantes em relação ao PIB no período em questão) – é citado por economistas respeitados (como Ferreira *et al.*, 2007 e Soares, 2006) como um dos principais responsáveis pelo inédito processo de desconcentração da renda pessoal do país verificado, principalmente, a partir de 2003.

Ainda sobre os gastos públicos, frisou-se que sua composição – fortemente viesada para o pagamento de transferências de previdência e assistência e de juros sobre a dívida pública – não permite às administrações públicas brasileiras investir adequadamente na saúde e na educação de seus cidadãos (e, portanto, no *capital humano* dos mesmos – a despeito de tais gastos serem classificados como *gastos correntes* e rotineiramente criticados por analistas influentes das finanças públicas brasileiras). Conquanto haja fortíssimas evidências de ineficiência e de má focalização no gasto público nestas e em outras áreas (em todas as esferas da administração pública) – de forma a possibilitar, em tese pelo menos, a obtenção de aumentos consideráveis de efetividade e na progressividade do gasto público no curto prazo de alguns anos –, o papel da escassez pura e simples de recursos nestas áreas na baixa qualidade dos serviços prestados à população não deve ser negligenciado pelos formuladores de políticas públicas e pelos formadores de opinião.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A.; BIASOTO JÚNIOR, G. **Fiscal space and public sector investments in infrastructure: a Brazilian case-study**. Brasília: Ipea, 2005 (Texto para Discussão, n. 1141).
- ALMEIDA, M. F. **O paradoxo do investimento público no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009 (Nota Técnica).
- ARNOLD, J. **Do tax structures affect aggregate economic growth?** Empirical evidence from a panel of OECD Countries. Paris: OCDE, Economics Department Working Paper, n.643, 2008.
- BENOS, N. **Fiscal policy and economic growth: empirical evidence from EU countries**. University of Ioannina, Munich Personal Repec Archive, n. 19174, September, 2009.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Fatores condicionantes da dívida líquida do Setor Público**. Brasília, 2009a.
- _____. **Focus - Relatório de Mercado de 30 de outubro de 2009**. Brasília, 2009b.
- _____. **Sistema gerador de séries temporais**. Brasília, 2009c.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. **Boletim do ICMS e demais impostos estaduais**. Conselho Nacional de Política Fazendária, Brasília, 2009.
- _____. Ministério do Planejamento. **Orçamento de investimento das empresas estatais**. Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, Brasília, vários anos.
- _____. Presidência da República. Secretaria do Conselho do Desenvolvimento Social/CDES. **Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional**. Relatório de observação n. 1, junho, 2009.
- _____. Senado Federal. **Sigabrazil**. Brasília, 2009.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório de Administração**. Brasília, vários anos.
- CARDOSO JR, J. C. C. (Org.). **Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2009.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Cepalstat**. Santiago do Chile, 2009.
- DELFIN NETTO, A. A Agenda Fiscal. In: GIAMBIAGI, F.; BARROS, O. **Brasil pós-crise: agenda para a próxima década**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2009. p.25-40.

DELGADO, V. Eficiência das escolas públicas de Minas Gerais: considerações acerca da qualidade a partir da análise dos dados do SICA e do SIMAVE. Rio de Janeiro: BNDES, junho, 2008.

DUARTE, A; SILVA, A. M.; LUZ, E.; GERARDO, J. **Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: avaliação das transferências federais, com ênfase no sistema único de saúde.** Santiago do Chile: CEPAL, 2009. (Serie Gestión pública N° 69)

FERREIRA, F.; LEITE, P.; LITCHFIELD, J.; ULYSSEA, G. Ascensão e queda da desigualdade de renda no Brasil: uma atualização para 2005. *In: PAES DE BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Orgs.). Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente.* Rio de Janeiro: Ipea, v. 1. p. 359-378, 2007.

FMI, **World Economic Outlook: crisis and recovery.** Washington: April, 2009.

GIAMBIAGI, F. **A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público?** Rio de Janeiro: Ipea, 2006. (Texto para Discussão n° 1169).

_____. **Brasil raízes do atraso: paternalismo versus produtividade.** Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2007a.

_____. **Dezessete Anos de Política Fiscal no Brasil: 1991-2007.** Rio de Janeiro: Ipea, 2007b. (Texto para Discussão n° 1309).

GOBETTI, S. W. **Qual é a real taxa de investimento público no Brasil?** Brasília: 2009. Mimeo.

HORTON, M.; KUMAR, M.; MAURO, P. **The state of public finances: a cross-country fiscal monitor.** FMI. Washington, 2009. (IMF Staff Position Note).

IBGE. **Finanças públicas do Brasil 2002-2003.** Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro, 2006.

_____. **Sistema de Contas Nacionais Brasil.** Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro, 2008. (Série de Relatórios Metodológicos, n.24, segunda edição).

_____. **Sistema de Contas Nacionais: Brasil 2003-2007.** Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro, 2009a.

_____. **Contas nacionais trimestrais: indicadores de volume e valores correntes – nova série Julho/Setembro 2009.** Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro. 2009b.

OCDE. **Consumption taxes: the way of the future?** Paris, 2007. (OECD Policy Brief, October 2007).

_____. **OECD General Government Accounts**. Paris, 2009a.

_____. **OECD Economic Outlook**, n. 85. Paris, 2009b.

REZENDE, F; OLIVEIRA, F. **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

REZENDE, F; OLIVEIRA, F; ARAÚJO, E. **O Dilema Fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro: Confederação Nacional da Indústria e Fundação Getúlio Vargas, 2007.

RIBEIRO, M. B. **Uma análise das cargas tributárias bruta e líquida no Brasil no período 1995-2009: evolução, composição e suas relações com a equidade e a distribuição de renda**. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão no prelo).

SANTOS, C. H. **Uma metodologia simplificada de estimação da carga tributária líquida brasileira trimestral no período 1995-2007**. Rio de Janeiro: Ipea, 2008. (Texto para Discussão n. 1359).

_____. Evolução recente e Perspectivas futuras das finanças públicas brasileiras: o comportamento do investimento público em contexto de crise. *In*: CARDOSO JR. (org.). **Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2009. pp.103-125.

SANTOS, C. H.; COSTA, F. R. Uma metodologia de estimação da carga tributária bruta brasileira em níveis trimestrais. **Economia Aplicada**, v. 12, n. 4, p. 581-606, 2008.

SANTOS, C. H.; GENTIL, D. A. Constituição Federal de 1988 e as Finanças Públicas Brasileiras. *In*: CARDOSO JR. (org.). **A Constituição Brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômicas e sociais**. Brasília: Ipea, v. 1, 2009.

SANTOS, C. H.; GOBETTI, S. W.; RIBEIRO, M. B. **A evolução da carga tributária bruta brasileira no período 1995-2007: tamanho, composição e especificações econométricas agregadas**. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1350).

SILVEIRA, F. G. **Tributação, previdência e assistência sociais: impactos redistributivos**. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2008.

SOARES, S. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004, com ênfase no período 2001-2004**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1166).

SPENCE, M. (Org.). **The growth report: strategies for sustained growth and**

inclusive development. Commission on Growth and Development. Washington: The World Bank, 2008.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). **Consolidação das Contas Públicas 2001-2008**. Brasília, 2009a.

_____. **Execução orçamentário dos Estados 1995-2008**. Brasília, 2009b.

_____. **Resultado fiscal do governo central**. Brasília, 2009c.

_____. **Demonstração da execução das receitas tributárias**. Brasília, 2009d.

_____. **Demonstração da execução das receitas de contribuições**. Brasília, 2009e.

_____. **Finanças do Brasil**: dados contábeis dos municípios. Vários números. Brasília.

STIGLITZ, J. Foreword. *In*: THIRSK, W. (Org.). **Tax reform in developing countries**. Washington: World Bank, 1997.

TANZI, V. **Death of an illusion?** Decline and fall of high tax economies. Londres: Politeia. Policy Series, n. 54, 2006.

THIRSK, W. Overview: the substance and process of tax reform in eight developing countries. *In*: THIRSK, W. (Org.). **Tax reform in developing countries**. Washington: World Bank, 1997

VELLOSO, R. **Escancarando o problema fiscal**: é preciso controlar o gasto não-financeiro obrigatório da União. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, 2006. (Estudos e Pesquisas, n. 159).

WOO, J. Social polarization, fiscal instability and growth. **European Economic Review**. n. 49, p. 1451-1477, 2005.

_____. **The political economy of fiscal policy**: public deficits, volatility and growth. Berlin: Springer, 2006.

TRIBUTAÇÃO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAIS: IMPACTOS DISTRIBUTIVOS

Fernando Gaiger Silveira*

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo avaliar os impactos distributivos da tributação direta e indireta e da previdência e assistência sociais. Para tanto, foram utilizados os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2002-2003. Buscou-se, com base nos registros administrativos, avaliar o grau de aderência dos dados da pesquisa e, principalmente, discriminar os benefícios previdenciários segundo o regime, isto é, saber se estes provêm do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – ou, como comumente se diz, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – ou dos regimes próprios de previdência social (RPPS), relacionados ao funcionalismo público. Empregaram-se, na avaliação dos impactos distributivos dos diferentes tipos de transferências monetárias (ou benefícios) e dos impostos sobre a renda e o consumo das famílias, os indicadores usuais de concentração da renda. Analisaram-se as mudanças nestes indicadores ao se passar da renda anterior à concessão dos benefícios ou à incidência dos tributos para a renda resultante de tais intervenções públicas. A mudança nos índices de concentração resulta de dois componentes: o primeiro, relativo ao grau de progressividade ou regressividade do benefício ou tributo, e o segundo, concernente aos rearranjos que tais intervenções provocam no ordenamento das famílias pela renda. Discutiu-se qual renda deve-se ter por parâmetro de avaliação: se a anterior ou se a posterior à intervenção. Defendeu-se a metodologia com base na renda *ex post*, pois o que interessa é o efeito de se conceder ou se tributar R\$ 1 adicional, e não o efeito do primeiro real transferido ou recolhido. Isto porque as propostas de alteração das políticas somente fazem sentido sob a realidade existente.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Pesquisas Sociais (Disoc) do Ipea.

As principais conclusões acerca das estimativas dos impactos distributivos da tributação, previdência e assistência sociais foram:

- a) não houve alteração significativa na concentração da renda pessoal enquanto resultado do conjunto de políticas consideradas – aposentadorias e pensões, programas de transferência de renda, auxílios, seguro-desemprego, bolsas de estudos, impostos sobre a renda, contribuições previdenciárias, impostos sobre imóveis e veículos, e impostos ou contribuições sobre o consumo;
- b) houve baixo impacto distributivo dos benefícios previdenciários e assistenciais, do seguro-desemprego e das outras transferências monetárias comparativamente ao que se observa nos países desenvolvidos;
- c) essa baixa eficácia distributiva se deve, primordialmente, à elevada regressividade das aposentadorias e pensões dos RPPS, que anulam os impactos distributivos das aposentadorias do RGPS, dos programas de transferência de renda e dos auxílios aos trabalhadores;
- d) os tributos diretos e o Imposto sobre a Renda (IR), em particular, apresentam índices de progressividade satisfatórios em comparação aos países centrais, tendo, todavia, pouca efetividade distributiva dada sua pequena participação na renda pessoal;
- e) o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) é regressivo, e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), neutro, o que demonstra a rigidez, no Brasil, em se tributar de modo mais efetivo o patrimônio – e, por que não dizer, a riqueza; e
- f) a tributação indireta é claramente regressiva, fato amplamente reconhecido – não discrepando, ademais, da experiência internacional, mas tendo seu efeito amplificado pela importância que os impostos sobre o consumo têm no conjunto da carga tributária nacional.

Assim, devem-se centrar os esforços distributivos na ampliação da participação dos benefícios de caráter progressivo (bolsas, aposentadorias do RGPS e auxílios) dentro do conjunto das transferências governamentais, no aumento do peso da tributação direta na arrecadação e na correção do perfil de incidência dos tributos sobre o patrimônio.

2 BASE DE DADOS E METODOLOGIA

A fonte de informações utilizadas nas estimativas foi a POF, realizada em 2002-2003 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A escolha recaiu sobre esta investigação pelo fato de ela apresentar uma captação mais aprofundada

dos rendimentos, coletando informações discriminadas das aposentadorias e pensões, dos auxílios previdenciários e assistenciais – tanto públicos quanto privados – e dos diversos programas de transferência de renda e de apoio ao trabalhador. No campo das despesas, a POF investiga tanto as deduções incidentes sobre os rendimentos – nas quais se inscrevem as contribuições previdenciárias, o imposto de renda e outros descontos – como os tributos e taxas incidentes sobre os bens imóveis e móveis. Por fim, permite a estimação dos tributos indiretos ao investigar todas as despesas efetuadas pelas famílias em bens e serviços, pois a base de incidência destes é, *grasso modo*, o consumo, mesmo quando aplicados ao faturamento ou à receita. Infelizmente, os dados das pesquisas domiciliares brasileiras não discriminam qual é o regime público previdenciário das aposentadorias e pensões por elas enumeradas, mas identificam os recebimentos originários de previdência privada e, no caso da POF, os diversos auxílios, sejam os concedidos pelos empregadores, sejam os de caráter previdenciário

Estima-se em 56% a parcela da carga tributária que será contemplada na avaliação dos efeitos distributivos sobre a renda pessoal.¹ Este nível de cobertura é bastante expressivo, haja vista que parte dos valores não cobertos se referem ao Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e à parcela dos empregadores nas contribuições previdenciárias, o que representa 24,0% do total dos tributos. Somam-se a estes os tributos que recaem tão somente sobre pessoas jurídicas ou sobre empregadores, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o salário-educação, as contribuições ao Sistema S e o imposto sobre comércio exterior, cuja participação atinge 10,6% do total dos tributos. Chega-se assim a uma participação de 90,6% no total dos tributos, considerados aqueles cobertos pelo estudo e aqueles que sabidamente não incidem sobre a renda das famílias. Entre os 9,4% não avaliados, estão tributos que não incidem sobre a renda e/ou patrimônio das famílias, restando, todavia, aqueles que apesar de estarem sob encargo das famílias não foram objeto do estudo, dadas as dificuldades em discriminá-los. Neste último caso, encontram-se importantes tributos, como a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF) e os impostos sobre transmissão de bens, que, juntos, representam 5,4% da carga tributária nacional.

Entre as áreas de atuação que são consideradas políticas sociais e que se consubstanciam em transferências monetárias para as famílias encontram-se a previdência social – a básica (RGPS) e a dos serviços públicos – e parcelas substanciais das ações de assistência social, de proteção ao trabalhador e de

1. Estimativa baseada nos dados da Receita Federal sobre a carga tributária para os anos de 2002 e 2003, biênio de realização da POF.

alimentação e nutrição. Somadas as participações destas cinco áreas de atuação, chega-se a uma cobertura de 77,4% do gasto social federal (GSF), que será objeto de avaliação dos impactos distributivos. É verdade que a previdência social – o RGPS e a dos servidores públicos – responde por mais de dois terços do GSF, excluindo-se da avaliação aquelas políticas que se efetivam pela oferta de bens e serviços, ou seja, que são transferências em espécie.

Esse quadro do gasto social deve se alterar quando se adicionam os dispêndios efetuados por estados e municípios, uma vez que os gastos em educação básica contam com a participação significativa de estados e municípios. Esta situação difere do que ocorre nos dispêndios com saúde, em que as transferências governamentais têm papel de destaque. No caso da previdência, as aposentadorias e pensões dos servidores estaduais e municipais alcançam montantes expressivos. Considerando-se as estimativas do gasto social de estados e municípios (disponíveis para o período 1997-2001) e de sua composição segundo as políticas (disponível para o triênio 1994-1996), conclui-se por uma diminuição na cobertura do estudo. Isto porque, nas despesas sociais de estados e municípios, os gastos com educação têm um peso bem maior que no âmbito federal, inexistindo despesas do RGPS. Estima-se, então, que cerca de 60% do gasto social é contemplado nas estimativas de impacto distributivo. A parcela ausente diz respeito principalmente às transferências em espécie, para as quais a alocação e a monetização são tarefas bastante complexas.

2.1 Tributação direta: quais deduções, impostos, taxas e contribuições são captadas pela POF?

Na POF são investigadas as deduções incidentes sobre os variados recebimentos, estando as que recaem sobre o rendimento do trabalho – principal e secundário – discriminadas em contribuições previdenciárias (ou previdência pública), IR e outras deduções.² No caso dos outros rendimentos – aposentadorias e pensões, programas de transferência de renda, auxílios, bolsa de estudo, pensão alimentícia, doações, aluguéis – e dos outros recebimentos, receitas e empréstimos – 13^o salário, abono de férias, saque do Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e FGTS, indenização trabalhista, vendas, lucros, empréstimos, herança, dividendos etc. –, investiga-se o total de deduções, sem as discriminar. O recolhimento da previdência, o IR e as outras deduções encontram-se agrupadas sob a mesma categoria.

2. Infelizmente, não se tem muita clareza sobre tudo o que está englobado em outras deduções, pois segundo os manuais da pesquisa – especialmente o dos entrevistadores –, nesta categoria se inscreveria principalmente o Imposto sobre Serviços (ISS), não sendo incluído o recolhimento do FGTS. Cabe destacar que na análise dos dados acerca dos trabalhadores que apresentam *outras deduções* encontram-se aqueles – este é o caso de empregados públicos, militares e empregados do setor privado – sobre cujos recebimentos não incidem tais tributos.

Fica patente, portanto, que na rubrica *outras deduções* dos rendimentos do trabalho encontram-se o Imposto sobre Serviços (ISS) e outros descontos, que tanto podem ser tributos diretos como não ser. Por sua vez, nas *deduções* de outros rendimentos que não do trabalho e nas *deduções* de outros recebimentos estão presentes, sob o mesmo valor, o INSS, o IR, o ISS e outras deduções de caráter diverso da tributação.

Além dos tributos incidentes sobre a renda, a POF coleta aqueles incidentes sobre o patrimônio – IPTU³ – e sobre os veículos automotivos – IPVA. Decidiu-se considerar outros encargos incidentes sobre os veículos além do IPVA, tais como as despesas com licença, emplacamento, multas, transferência de veículo, perícia e carteira de habilitação, agrupando todos sob a rubrica *impostos sobre veículos*.

Nas despesas individuais, mais especificamente no quadro relativo às despesas com contribuições, transferências e encargos financeiros, são investigados tanto novos tributos ou contribuições – contribuição de classe – como outras “formas” de incidência de tributos já descritos – como o IR relativo a exercício anterior, o ISS de caráter eventual e os recolhimentos à previdência pública. Nas despesas com serviços domésticos, reportam-se as despesas efetuadas com o recolhimento da parcela do empregado à previdência social. Por fim, ainda que bastante subestimados, são coletados os gastos realizados com o pagamento da CPMF. Os tributos diretos foram agrupados, então, em quatro grupos: IR, IPTU, IPVA e outros tributos sobre renda. Nesta última, foram incluídas as duas rubricas de deduções sobre a renda – do trabalho e de outras fontes –, o ISS eventual, as contribuições de classe e a CPMF.

2.2 Estimativa da tributação indireta

Visto que a POF investiga todas as despesas efetuadas pelas famílias em bens e serviços, é possível, com base nestes dados, estimar a incidência dos tributos indiretos, cuja base de incidência é, aproximadamente, o consumo, mesmo quando é o faturamento que é tributado.

Os tributos indiretos contemplados foram o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o PIS, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), empregando-se para o cálculo da incidência as alíquotas e

3. Esses tributos estão discriminados em dez códigos para o imóvel principal – com variações toponímicas. São eles: o imposto predial (IPTU), os adicionais do imposto predial (juros, multa), o imposto territorial rural, o Serviço de Patrimônio da União (SPU) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Há também oito códigos para os outros imóveis.

regras vigentes em janeiro de 2007. No caso do ICMS, que é de competência dos estados, sendo, portando, normatizado por legislações específicas a cada um deles, decidiu-se utilizar as alíquotas e regras aplicadas pelo estado de São Paulo, constantes do Regulamento do ICMS deste estado (RICMS-SP).

Em termos operacionais, foram identificadas, na tabela de incidência do IPI e no RICMS-SP⁴ as alíquotas relativas a cada item de despesa, bem como os benefícios tributários concedidos para alguns produtos, sejam eles isenções, sejam reduções de base de cálculo. Estes benefícios são em maior número e mais complexos no caso do ICMS, destinando-se, de modo especial, a produtos de primeira necessidade e àqueles que sofrem maior competição de outros estados e/ou países.

Algumas despesas foram descartadas, pois se referiam ao pagamento de serviços, impostos e taxas. Inscrevem-se neste grupo as despesas com serviços pessoais, denominadas *outras despesas correntes*, e as com diminuição do passivo, bem como parcelas das despesas diversas e dos gastos com educação, saúde e habitação. Sobressaem aqui os gastos com jogos e apostas, cerimônias e festas, serviços profissionais, cursos regulares, serviços de assistência à saúde, alugueis e consertos de artigos do lar. Além destes, consideraram-se somente as despesas monetárias, pois as despesas não monetárias⁵ são predominantemente em serviços não passíveis de tributação ou originam-se de atividades realizadas à margem dos mercados.

No caso do PIS e da Cofins, decidiu-se adotar, para todos os gastos com os produtos considerados passíveis de tributação pelo ICMS e IPI, a alíquota de 9,25%, que se aplica às empresas que optam pelo regime de incidência não cumulativa.⁶ Ou seja, considerou-se que estas contribuições incidem sobre o consumo das famílias na medida das suas alíquotas. Não resta dúvida de que esta decisão é passível de ajustes, dado que uma gama expressiva de empresas – ou melhor, de setores produtivos – encontra-se no regime de incidência cumulativa, implicando alíquotas efetivas distintas da do regime não cumulativo.

Realizadas tais seleções, aplicou-se, em uma primeira etapa, aos gastos – preços – a respectiva alíquota nominal do ICMS, segundo a legislação em vigor no estado de São Paulo, obtendo-se o valor correspondente a este tributo. Vale notar que, ao aplicar a alíquota nominal do ICMS ao gasto ou preço como rege a legislação deste tributo, na realidade se está praticando uma alíquota superior se considerar-se como base de incidência o preço sem o tributo. Em uma segunda

4. Disponível em: <http://info.fazenda.sp.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=sefaz_tributaria:vtribut>.

5. A POF 2002-2003 apresentou como grande novidade a investigação das despesas não monetária com bens e, no caso dos serviços, com o usufruto do imóvel próprio ou cedido e com os serviços de assistência à saúde.

6. "As alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins, com a incidência não cumulativa, são respectivamente de um inteiro e sessenta e cinco centésimos por cento (1,65%) e de sete inteiros e seis décimos por cento (7,6%)".

etapa, descontou-se dos gastos a parcela correspondente ao ICMS, gerando-se assim novos valores, que incorporaram a parcela correspondente ao IPI. Destes montantes, foram extraídos os valores anteriores ao recolhimento do IPI e do ICMS por meio da seguinte fórmula:

$$\text{Dispêndios líquidos na ausência de ICMS e IPI} = (\text{gastos} - \text{ICMS}) / (1 + \text{alíquota nominal do IPI})$$

podendo-se obter, em seguida, o valor dos gastos correspondente ao pagamento do IPI.⁷ Esta sequência de procedimentos tem por fundamento o fato de o IPI fazer parte da base de cálculo do ICMS. Quanto ao PIS e à Cofins, aplicou-se a alíquota do regime de não cumulatividade aos valores globais dos dispêndios correspondentes, resultando daí a parcela relativa a estas contribuições.

Assim, embora ambos – ICMS e IPI – sejam impostos sobre o valor adicionado (IVAs), o ICMS tem incidência “por dentro”, isto é, agrega o próprio valor do imposto na base de incidência, enquanto o IPI é cobrado “por fora”. Portanto, a alíquota modal do ICMS em São Paulo, de 18,00%, se calculada “por dentro”, corresponde a uma alíquota de 21,95% sobre o valor sem imposto.

Quando se decide aplicar aos gastos as alíquotas legais do ICMS e do IPI, levando-se em conta isenções, benefícios e modalidades de operacionalização, tem-se por pressuposto que a operação destes impostos é perfeita – estatutária –, não ocorrendo, portanto, elisões fiscais, cobranças em cascata (cumulatividade), sonegações, entre outras imperfeições. Tal situação é evidentemente hipotética, sendo aqui considerada com base em dois pressupostos. O primeiro diz respeito ao fato de os produtos de maior peso no orçamento das famílias – sejam elas pobres ou não – estarem inseridos em cadeias de produção e comercialização caracterizadas pelo predomínio de grandes indústrias e empresas, que são, no geral, formadoras de preços. Estas se caracterizam pela legalidade de suas operações tributárias e fiscais, ou seja, em seus preços estão presentes os custos tributários, nos quais se sobressaem os impostos indiretos tratados aqui: ICMS, IPI e PIS/Cofins. Isto porque a parcela de tributos presente nos preços praticados pela grande indústria, atacado e varejo, é a margem que possibilita àquelas que elidem serem ainda competitivas. Decorre disto o segundo pressuposto – não se estão aqui estimando os impactos da tributação indireta efetiva, mas o custo destes tributos, ao se considerar que eles fazem parte dos preços da economia como um todo. Assim, é verdade que a incidência estatutária – ou legal – não se efetiva, na totalidade, em termos de recursos fiscais; entretanto, ela se constitui em um custo para as famílias na realização de seus gastos.

7. Para isso, basta subtrair do total anterior (gastos líquidos do ICMS – o numerador do lado direito da fórmula) o novo total obtido (gastos líquidos de ICMS e IPI).

A Cide incidente sobre operações realizadas com combustíveis (Cide-Combustíveis) foi incorporada aos tributos indiretos tendo-se em conta, de um lado, as alíquotas, definidas em 2004, de R\$ 0,28 por litro de gasolina e R\$ 0,07 por litro de óleo diesel e, de outro, a média dos preços destes combustíveis praticados naquele ano. Como resultado, chegou-se a alíquotas efetivas de 14,7% e 5,6% para gasolina e óleo diesel, respectivamente.

É preciso ter presente que o emprego da legislação paulista para se estimar o custo da tributação indireta arcado pelas famílias implica subestimar este custo, pois a concessão de benefícios tributários pelo estado de São Paulo não reflete a realidade brasileira. Na verdade, são os estados de maior riqueza e, portanto, maior base tributária, que contam com maiores possibilidades de conceder benefícios tributários, notadamente sobre o consumo. De todo modo, decidiu-se, com isto, compensar em parte a superestimativa da tributação ao pressupor-se o perfeito funcionamento do ICMS. Este é um problema do atual sistema tributário nacional, qual seja: estados onde a presença de famílias mais pobres é maior não contam com base de arrecadação do ICMS que lhes permitam conceder este tipo de benefício, ainda mais tendo-se em conta que o tributo é cobrado preferencialmente pelo estado produtor, e não pelo consumidor.

2.3 Benefícios previdenciários e assistenciais: que informações se têm?

O sistema previdenciário está estruturado em dois regimes públicos – o dos trabalhadores do setor privado e o dos servidores públicos civis e militares – e a previdência complementar, administrada por entidades privadas e fiscalizada pelo setor público. Os dois regimes públicos são de afiliação obrigatória para seus trabalhadores e constituem sistemas de repartição, ou seja, os recursos recolhidos junto aos contribuintes atuais destinam-se ao pagamento dos benefícios de hoje – aposentadorias, pensões e auxílios. Destarte, são um pacto social intergeracional por meio do qual os ativos financiam os inativos, contando, atualmente, com recursos extras às contribuições. A principal diferença situa-se nos valores dos benefícios, uma vez que no regime geral há um teto, enquanto no regime de funcionários públicos e militares vale como benefício a última remuneração percebida – ou a média das remunerações recebidas em período relativamente recente.

Antes da apresentação das transferências monetárias reportadas pela POF e sua correspondência na política social – benefícios previdenciários, assistenciais e de proteção ao trabalhador – e em outras ações governamentais, é importante discriminar os tipos e as propriedades dos benefícios governamentais de caráter previdenciário e assistencial. No caso da previdência social, considerando tão somente os benefícios concedidos no âmbito do Regime Geral, se conta com dois grandes conjuntos: os previdenciários e os acidentários, ambos geridos pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Os benefícios

previdenciários são subdivididos em cinco conjuntos: aposentadorias, pensões, auxílios, salário-maternidade e o agregado *outros*. As aposentadorias se subdividem nas seguintes categorias: por tempo de contribuição, por idade, e por invalidez. Os auxílios podem ser: por doença, por reclusão e por acidente. No agregado *outros*, se encontram o salário-família, o abono de permanência e as vantagens dos servidores. As pensões e o salário-maternidade não comportam subdivisões.

Os benefícios acidentários estão subdivididos em três espécies: os auxílios – doença, acidente e complementar –, as aposentadorias por invalidez, e as pensões por morte. Os dados do *Anuário Estatístico* da Previdência mostram que as aposentadorias e as pensões por morte – inscritas nos benefícios previdenciários – representam a quase totalidade dos benefícios do RGPS.⁸

Vale notar que os regimes próprios de previdência, ou seja, a previdência dos servidores públicos civis e militares das mais variadas esferas contam com benefícios semelhantes e, como já dito, com valores maiores e maior prodigalidade na concessão. Isto pode ser notado pela presença, nestes regimes, de auxílios natalidade, creche, saúde, tratamento e educação, alguns deles extintos para os trabalhadores do setor privado.

Somam-se a esses benefícios da previdência social as transferências monetárias governamentais relacionadas à assistência social e à proteção ao trabalhador. No primeiro caso, têm-se os chamados benefícios assistenciais amparados na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), os programas de transferência de renda para as famílias e populações pobres, e os programas de proteção social a jovens e crianças. Enquanto os primeiros inserem-se, *grossa modo*, no complexo da previdência social, pois sua concessão está ligada à incapacidade laboral de idosos e deficientes em situação de pobreza (ou seja, ligados àquilo que se consideram riscos sociais clássicos), os outros são programas destinados a complementar a renda de famílias pobres ou assegurar a crianças e jovens condições econômicas para se afastarem do trabalho ou do abuso e exploração sexual. Entre as ações de proteção ao trabalhador, o seguro-desemprego é aquela que se constitui em transferência monetária.

Há que se fazer uma distinção entre os diversos benefícios monetários tal como são aqui considerados (distinção relacionada à realização, ou não, de uma contribuição). Em outras palavras, há benefícios contributivos e não contributivos. No primeiro grupo, inserem-se as aposentadorias, pensões, auxílios e o seguro-desemprego. No outro, se encontram as transferências de caráter assistencial como o Benefício de Prestação Continuada (BPC-Loas), a Renda Mensal Vitalícia (RMV), o Bolsa Família (e os programas de transferência de renda que vêm sendo reunidos neste programa – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio

8. Em 2007, as aposentadorias e pensões respondiam por cerca de 90% dos benefícios, em número e valor total.

Gás), o Agente Jovem e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), entre outras. Ainda que alguns estudiosos considerem as aposentadorias e pensões rurais benefícios não contributivos, o que se tem, na realidade, são subvenções para alguns dos benefícios contributivos – caso da previdência social rural, ou melhor, da previdência para segurados especiais que desenvolvem atividades agrícolas em regime de economia familiar. Logo, entre os benefícios monetários encontram-se, de um lado, aqueles que se caracterizam, aproximadamente, como um seguro, ou seja, são lastreados pelas contribuições dos trabalhadores e seus empregadores contra as situações clássicas de risco. De outro, situam-se os voltados a resguardar a população dos mesmos tipos de riscos, mas que contam com subsídios, dadas as renúncias concedidas às contribuições, especialmente as patronais. A previdência rural e as desonerações para pequenas empresas optantes do Simples, empregadores domésticos, entidades filantrópicas e clubes de futebol inserem-se neste conjunto de subsídios. Por fim, há os benefícios claramente não contributivos como os programas de transferência de renda e os normatizados pela Loas. Ora, os dados, como se verá, mostram que o perfil distributivo dos benefícios previdenciários é muito semelhante ao das contribuições, podendo-se concluir que a distribuição das aposentadorias reflete em grande medida a compra do seguro provido pelo setor público. Esta conclusão deve ser contextualizada, pois não se conta com a distribuição das renúncias.

Foram selecionados os tipos de recebimento categorizados pela POF que guardam similaridade com as transferências monetárias realizadas pelo poder público, os quais se busca avaliar – benefícios previdenciários, assistenciais, de proteção ao trabalhador e educacionais. É verdade que alguns tipos de benefício são os concedidos pelos empregadores, de caráter facultativo ou resultado de acordo trabalhista, bem como os conferidos aos servidores públicos, razão pela qual foram incorporados na análise. Em realidade, os benefícios selecionados foram organizados em cinco grandes agregados: aposentadorias e pensões, grupo auxílios, bolsa de estudo, programas de transferência de renda, e seguro-desemprego.

2.4 Renda *versus* gastos

Quando se debate a progressividade ou regressividade da tributação, o que está de fato em jogo é o tratamento dado a questões como a equidade e o bem-estar, critérios centrais na construção dos sistemas tributários. O problema, neste contexto, é definir o que é ser equânime em termos de tributação ou, em outras palavras, definir aquela “justa parte” que deve caber a cada um para que a equidade seja alcançada. Duas são as correntes de pensamento que tratam desta problemática.

De um lado, estão os que advogam que a equidade da tributação deve se refletir nos serviços públicos oferecidos aos contribuintes, o que se denomina *princípio do benefício*. A métrica da equidade é dada pela consonância entre o montante dos impostos pagos e os serviços recebidos, o que implica dizer que

ela não depende somente da estrutura tributária, mas também de sua associação à estrutura dos gastos governamentais.⁹ A outra corrente tem por preceito a capacidade de pagamento, restringindo a discussão da equidade da tributação a esta capacidade *stricto sensu*, isto é, desvinculada da política de gastos.¹⁰

Na primeira abordagem, não se outorga aos tributos característica redistributiva, dado que para serem equânimes eles devem financiar a provisão de serviços de igual valor ao pago pelo contribuinte. Ou, nesta concepção, como bem diz Vianna (2000, p. 30): “na prática, não há como separar tributos destinados a financiar serviços públicos em geral daqueles serviços destinados às necessidades específicas dos contribuintes beneficiários”.

Pode-se dar outro tratamento à questão da equidade na tributação e de sua conexão com os gastos governamentais, especialmente os sociais. A melhoria na distribuição da renda, ou seja, a busca por mais equidade seria uma finalidade da tributação e das políticas públicas.¹¹ De toda sorte, no caso da tributação, a segunda concepção é a mais adequada aos objetivos do estudo, uma vez que os aspectos redistributivos são por ela considerados. Há, neste caso, uma discussão a ser desenvolvida, que diz respeito aos parâmetros de mensuração da capacidade de pagamento: renda ou consumo? Parece evidente que tal discussão se relaciona, em parte, à modalidade de tributação, se a direta ou a indireta. Neste sentido, a visão convencional sustenta uma divisão de objetivos entre as duas modalidades de tributação, cabendo aos tributos diretos a função distributiva – ou da equidade – e aos indiretos a função de ampliar receitas governamentais sem incorrer em perdas alocativas – ou de eficiência.

Para que os tributos diretos tenham efeitos distributivos, eles devem ser necessariamente progressivos, ou seja, as alíquotas devem crescer com a renda – que é base de incidência tributária. Ora, isto significa dizer que a tributação progressiva está em conformidade com a noção de capacidade de pagamento. Entretanto, na tributação indireta esta relação não é factível, uma vez que não se consegue pessoalizar – associar o tributo às características socioeconômicas do contribuinte –, pois sua base de incidência é o consumo ou as vendas em geral, aplicando-se alíquotas uniformes sobre as mercadorias. Resta somente a possibilidade de associação entre a renda das famílias e determinados perfis de consumo, ou seja, alguns grupos de produtos têm um peso maior no orçamento, a depender do nível de renda.

9. Hobbes, Locke e Adam Smith são os precursores dessa abordagem, que repousa no chamado princípio do benefício.

10. Essa abordagem tem suas origens em Rousseau e Stuart Mill.

11. Um dos pressupostos para tanto seria a busca pela equalização das oportunidades, consubstanciadas no poder de compra das famílias, ou seja, dar tratamento desigual aos desiguais para se alcançar uma sociedade mais justa em termos de distribuição da riqueza. No limite, significaria atender à célebre frase de Marx na *Crítica ao Programa de Gotha*: “de cada qual, segundo sua capacidade; a cada qual, segundo suas necessidades”.

Além disso, é fato que, enquanto nas famílias pobres, ou situadas nos estratos inferiores de renda, as despesas em consumo perfazem a quase totalidade do orçamento, no caso das mais ricas, parcela dos rendimentos se destina à poupança, o que implica regressividade na tributação sobre o consumo. Isto se considerar-se a renda como o parâmetro da capacidade de pagamento, e não as despesas de consumo. No âmbito desta escolha, assiste-se ao debate em que uns defendem os gastos de consumo como parâmetro da capacidade de pagamento para os tributos incidentes sobre o consumo, e outros acreditam que se deve preservar a renda como parâmetro para tal.

Em favor da escolha dos gastos de consumo como base de análise da incidência da tributação indireta, argumenta-se que eles refletem mais apropriadamente o padrão de vida das famílias que o faz a renda, em razão de serem mais estáveis ao longo do ciclo de vida. Esta estabilidade está fundada na hipótese de que os consumidores nivelam tais dispêndios no decorrer do tempo, empregando para isto a poupança ou o endividamento e evitando as variações na renda. Disto resulta que os gastos são mais adequados como parâmetro da capacidade de pagamento, pois refletem melhor aquilo que se denomina renda permanente, ou seja, as oportunidades de consumo no longo prazo.

Assim, a regressividade dos tributos não é dada *a priori*, sendo observada tão somente quando as alíquotas do imposto indireto em questão forem superiores para aqueles produtos cuja participação nos gastos em consumo for sistematicamente maior quanto menores forem os gastos em consumo.

Existem dois tipos de crítica ao uso dos gastos como parâmetro na mensuração da regressividade ou progressividade da tributação. A primeira, de caráter mais teórico, apontada anteriormente, é que seu emprego implica inibir objetivos redistributivos na montagem dos sistemas tributários. Ora, para que a tributação tenha efeitos distributivos, há que se empregar aquela variável que melhor representa a riqueza, cuja distribuição é o que se deseja. Na visão do autor deste estudo, não resta dúvida de que este papel cabe à renda. Como bem diz Vianna (2000, p. 62):

(...) a ideia de se preservar a poupança, implícita na abordagem do consumo como parâmetro de incidência da tributação indireta, perde sentido ou torna-se estranha, uma vez que a decisão de poupar implica necessariamente a acumulação de riqueza.

Existem, ademais, objeções empíricas ao uso dos gastos. A primeira se relaciona às dificuldades em definir os expurgos no desembolso global para se chegar aos gastos em consumo que efetivamente se caracterizam pela estabilidade ao longo do tempo. Efetivamente, além dos gastos com impostos e os destinados ao aumento dos ativos e à diminuição dos passivos, devem ser desconsiderados ou não os gastos com aquisição de bens duráveis, manutenção do lar e aqueles de menor frequência? A outra objeção é que, na grande maioria dos estudos sobre

desigualdade, as medidas utilizadas se referem à renda, empregada também para se estimar pobreza e indigência.

Essa objeção é ainda maior quando se tem no escopo da avaliação proposta a tributação direta, que incide efetivamente sobre a renda, e os benefícios monetários governamentais, cuja concessão tem relação com a renda – ou melhor, com o trabalho e/ou com a insuficiência desta.

Nessa discussão sobre que parâmetro empregar para a avaliação da incidência tributária, é importante salientar que nas POFs é comum a presença de déficits orçamentários nas famílias situadas nos estratos inferiores e médios de renda. Em outros termos, a renda reportada por estas famílias é inferior ao desembolso global. Para aquelas famílias situadas na base da distribuição, o descompasso se observa, inclusive, no que tange às despesas de consumo. Este quadro, que não se observa para as famílias dos estratos superiores de renda, se reflete de duas maneiras no que concerne à discussão sobre que parâmetro empregar na avaliação da incidência dos tributos e da desigualdade: *i*) a regressividade torna-se manifesta – chegando a ser bastante pronunciada – quando se utiliza a renda como medida de avaliação; e *ii*) a desigualdade na distribuição dos gastos é inferior à que se observa no caso da renda.

Destarte, decidiu-se empregar a renda como parâmetro de avaliação dos impactos distributivos das transferências monetárias previdenciárias e assistenciais e das tributações direta e indireta. Com base no que se discutiu até agora, pode-se estar superestimando o grau de regressividade da tributação indireta e, conseqüentemente, seus efeitos concentradores na distribuição da renda. De toda sorte, o emprego das despesas de consumo como parâmetro, além de ser incongruente para os casos das transferências e da tributação direta, implicaria, de imediato, outro cenário quanto à concentração de renda, com a expressiva queda de 0,08 no índice de Gini.

2.5 “Decompondo” a renda: benefícios e tributos

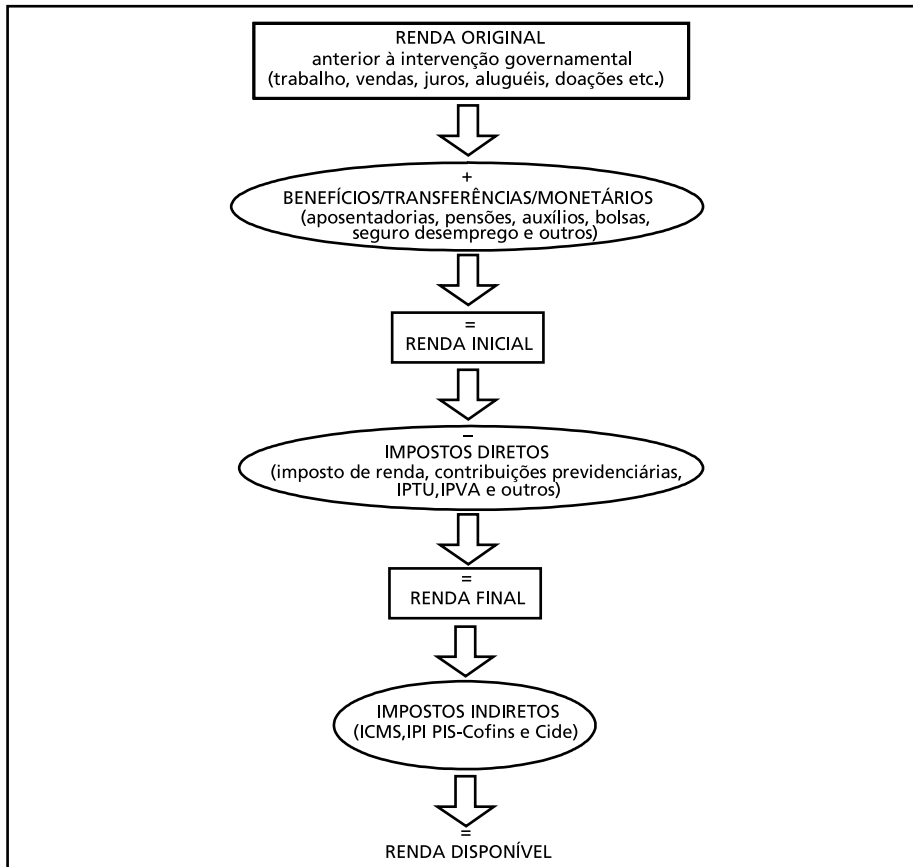
A avaliação dos impactos distributivos dos diferentes tipos de transferência e de imposto sobre a renda das famílias é realizada por meio dos indicadores usuais de concentração da renda, utilizando-se tais indicadores para as rendas anteriores e posteriores à concessão dos benefícios e à incidência dos tributos. O impacto distributivo, ou seja, a mudança nos índices de concentração resulta de dois componentes: o primeiro, relativo ao grau de progressividade ou regressividade do benefício ou tributo, e o segundo, concernente aos rearranjos que tais intervenções provocam no ordenamento das famílias pela renda.

Emprega-se, então, um esquema de estágios de renda, com a primeira, denominada renda original, constituindo-se dos rendimentos de caráter privado, ou seja, todos aqueles auferidos pelos membros das famílias antes da adição dos

benefícios ou da dedução dos impostos. Em um segundo momento, adicionam-se à renda original os benefícios monetários concedidos pelo Estado, sejam eles de caráter previdenciário ou assistenciais, obtendo-se a chamada renda inicial. Deduzindo-se desta os impostos sobre a renda, as contribuições previdenciárias e os impostos sobre o patrimônio – imóveis e veículos –, chega-se à renda final. Subtraindo-se os impostos indiretos, obtém-se a renda disponível, ou a renda após a tributação. Tal esquema está descrito na figura 1.

Vale sublinhar que se pode – em uma última etapa, não realizada aqui – somar a essa renda os benefícios públicos em espécie – notadamente os serviços públicos educacionais e de saúde –, o que resultaria na renda efetiva, ou seja, seriam contabilizados todos os benefícios e tributos.

FIGURA 1
Estágios de redistribuição da renda



2.6 Decomposição do Índice de Gini e progressividade de transferências e tributos¹²

Nesta subseção, busca-se apresentar as principais abordagens de avaliação dos impactos distributivos da concessão de benefícios e da incidência tributária. A primeira tem por base a decomposição das medidas de desigualdade, que, na maior parte dos casos, é empregada para se avaliar a contribuição das principais fontes de renda na desigualdade. Assim, as transferências monetárias governamentais são uma das fontes de renda avaliadas, entre as quais sobressai a previdência social. O principal componente da renda é o composto das rendas originárias do mercado de trabalho, que se busca analisar discriminando-as pelos ramos de atividade, posição na ocupação e formalização das relações de trabalho. Por fim, tem-se as rendas provenientes das transferências privadas, das vendas e aluguéis e das aplicações de capital.

A avaliação das contribuições para a desigualdade da renda dos tributos diretos e indiretos e das transferências governamentais, por meio da decomposição do índice de Gini, é uma das “metodologias” empregadas no estudo.

A identificação do grau de progressividade ou regressividade dos benefícios e tributos e dos seus efeitos no ordenamento das famílias pela renda é a outra abordagem empregada neste estudo. A distinção que se faz possui caráter instrutivo, dado que em ambas as abordagens se empregam as mesmas medidas de concentração – os coeficientes de concentração –, e da importância destas fontes – parcelas – na renda.

Na decomposição, a avaliação tem por base a renda resultante, ou seja, somente se pode avaliar a contribuição das diferentes parcelas (no caso, as transferências e tributos) quando a concessão ou incidência já se efetivou. No caso da decomposição dos impactos distributivos em efeitos de progressividade e de rearranjo, podem ser consideradas como base de avaliação tanto a renda *ex ante* como a *ex post*.

O autor defende ser mais consistente a avaliação dos efeitos com base na renda *ex post*, visto que a avaliação de possíveis mudanças nas políticas previdenciárias, assistenciais, de concessão de benefícios e tributária somente cabe com base no quadro existente. Em outras palavras, é mais interessante responder à pergunta sobre o efeito de um novo real transferido ou retirado que à questão sobre o impacto do primeiro real concedido ou recolhido em determinado tipo de transferência ou tributo.

Considere-se que a renda x_i – posterior ao benefício ou ao tributo, ou mais amplamente, a renda *ex post* – está ordenada de maneira que:¹³

12. Este tópico se baseia nos trabalhos de Lambert (2001), Hoffmann (2007) e Lerman e Yitzhaki (1994; 1995).

13. A apresentação a seguir está baseada em Hoffmann (2007).

$$x_1 \leq x_2 \leq \dots \leq x_n$$

O índice de Gini dessa distribuição pode ser calculado por meio da expressão:

$$G_x = \frac{2}{n^2 \mu} \sum_{i=1}^n i x_i - \left(1 + \frac{1}{n}\right) \quad (1)$$

ou

$$G_x = \frac{2}{n \mu} \text{cov}(i, x_i), \quad (2)$$

com $\mu = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i$

Admite-se que a renda x_i é formada por k parcelas:

$$x_i = \sum_{h=1}^k x_{hi} \quad (3)$$

A média da h -ésima parcela é:

$$\mu_h = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_{hi} \quad (4)$$

e a respectiva participação na renda total é:

$$\varphi_h = \frac{\mu_h}{\mu} = \frac{\sum_{i=1}^n x_{hi}}{\sum_{i=1}^n x_i} \quad (5)$$

Substituindo (3) em (2), se obtém:

$$G_x = \frac{2}{n \mu} \sum_{h=1}^k \text{cov}(i, x_{hi})$$

ou

$$G_x = \frac{2}{n} \sum_{h=1}^k \varphi_h \frac{1}{\mu_h} \text{cov}(i, x_{hi}) \quad (6)$$

De modo semelhante a (2), pode-se definir a razão de concentração da h -ésima parcela como:

$$C_h = \frac{2}{n \mu_h} \text{cov}(i, x_{hi}) = \frac{2}{n} \text{cov}\left(i, \frac{x_{hi}}{\mu_h}\right) \quad (7)$$

Deve-se ter presente que as razões de concentração são definidas com base na ordenação pela renda final. Como resultado de (6) e (7), tem-se que:

$$G_x = \sum_{h=1}^k \varphi_h C_h \quad (8)$$

Como se pode deprender, a razão de concentração é proporcional à covariância entre as posições de ordem i e as rendas relativas x_{hi}/μ_h . Assim, a razão de concentração não é afetada pela troca de sinal da parcela, uma vez que as rendas relativas permanecerão as mesmas. Pode-se verificar que:

$$-1 + \frac{1}{n} \leq C_h \leq 1 - \frac{1}{n} \quad (9)$$

a) O índice de progressividade de Kakwani¹⁴

Sendo z_i a renda inicial e t_i o tributo, a taxa média de tributação é:

$$g = \frac{\sum_{i=1}^n t_i}{\sum_{i=1}^n z_i} = \frac{\mu_t}{\mu_z} \quad (10)$$

onde μ_z é a média da renda inicial, e μ_t é a média do tributo.

Neste item, se admitirá que as pessoas estão ordenadas conforme os valores da renda inicial, isto é:

$$z_1 \leq z_2 \leq \dots \leq z_n$$

Então, o índice de Gini da renda *ex ante* é:

$$G_z = \frac{2}{n\mu_z} \text{cov}(i, z_i)$$

e a razão de concentração do tributo é:

$$C_t = \frac{2}{n\mu_t} \text{cov}(i, t_i)$$

Seja C_{z-t} a razão de concentração da renda após a cobrança do tributo, e seja G_{z-t} o respectivo índice de Gini. O índice de progressividade de Kakwani é definido como:

$$\Pi_K = C_t - G_z \quad (11)$$

podendo-se demonstrar que:

$$G_z - G_{z-t} = \frac{g}{1-g} \Pi_K - (G_{z-t} - C_{z-t}) \quad (12)$$

14. Para obter mais detalhes, ver Lambert (2001).

Se o tributo não causar reordenação das rendas, tem-se $G_{z-t} = C_{z-t}$ e a mudança no índice de Gini ($G_z - G_{z-t}$) será proporcional ao índice de progressividade Π_K . Logicamente, o efeito sobre a desigualdade será tanto maior quanto maior for a taxa média g . No caso mais geral, como mostra a expressão (12), poderá haver um efeito da reordenação, que nunca será positivo, pois $G_{z-t} \geq C_{z-t}$ (o índice de Gini de uma distribuição não pode ser menor que a razão de concentração para uma ordenação distinta daquela da própria variável).

Considere-se, a seguir, que a renda *ex post* é obtida adicionando-se um benefício (b_i) à renda inicial (z_i). Tem-se:

$$\beta = \frac{\sum_{i=1}^n b_i}{\sum_{i=1}^n z_i} = \frac{\mu_b}{\mu_z} \quad (13)$$

com μ_b sendo o valor médio do benefício. Ainda adotando-se a ordenação conforme valores crescentes da renda inicial, a razão de concentração do benefício é:

$$C_b = \frac{2}{n\mu_b} \text{cov}(i, b_i)$$

Seja C_{z+b} a razão de concentração da renda após o benefício, e seja G_{z+b} o respectivo índice de Gini, o índice de progressividade de Kakwani é definido como:¹⁵

$$\rho_K = G_z - C_b \quad (14)$$

podendo-se demonstrar que a alteração no índice de Gini devida ao benefício é:

$$G_z - G_{z+b} = \frac{\beta}{1 + \beta} \rho_K - (G_{z+b} - C_{z+b}) \quad (15)$$

As expressões (14) e (15) demonstram que a mudança na desigualdade decorre da progressividade do tributo ou benefício, ponderado pela participação deles na renda posterior,¹⁶ e de alterações no ordenamento das famílias. O segundo termo no segundo membro das expressões (12) e (15) é sempre negativo, indicando que, na avaliação dos impactos distributivos com base na renda anterior, os efeitos

15. Hoffmann (2007) sustenta o uso do termo progressivo para denominar aqueles benefícios que contribuam para a queda da desigualdade, diversamente do que faz Lambert (2001). Argumenta que "os termos progressivo e regressivo estão diretamente associados à ideia de menor e maior desigualdade". Lembra, ademais, que "um benefício corresponde a um imposto negativo", sendo portanto razoável, por analogia com a definição de imposto progressivo $\frac{d}{dz} \left(\frac{t}{z} \right) \geq 0$, "considerar que um benefício é progressivo se $\frac{d}{dz} \left(\frac{-b}{z} \right) \geq 0$ ou $\frac{d}{dz} \left(\frac{b}{z} \right) \leq 0$ para todo z ".

16. O índice de Kakwani ponderado pela participação da parcela (tributo ou benefício) na renda posterior foi denominado por Lambert (2001, p. 207) *índice de Reynolds e Smolensky*.

de reordenamento podem causar apenas arrefecimento dos ganhos distributivos decorrentes da progressividade.

b) Progressividade e reordenamento: avaliação com base na ordenação ex post

Depreende-se, da subseção anterior, que a avaliação dos efeitos na desigualdade da concessão de benefícios ou da incidência de tributos depende de qual é a renda que se usa para o ordenamento das famílias. Ademais, a principal razão para esta dependência é que a contribuição do reordenamento se altera conforme a renda que se utiliza como base na avaliação.¹⁷

O autor deste estudo acredita que, para atender ao objetivo de se compreender o que determina a desigualdade da renda posterior à concessão dos benefícios ou à incidência de tributos – inicial $(z + b)$, final $(z + b - d)$ e disponível $(z + b - t)$ ¹⁸ –, deve-se iniciar com expressões para G_{z+b} , G_{z+b-d} e G_{z+b-t} , o que significa priorizar a ordenação conforme os valores da renda *ex post* à intervenção governamental.

Deduz-se que:

$$G_{z+b} - G_{z+b-t} = g(C_t - G_{z+b-t}) + (G_{z+b} - C_{z+b}) \quad (16)^{19}$$

com as razões de concentração obtidas pela ordenação da renda disponível.

Decidiu-se nomear $(C_t - G_{z+b-t})$ *índice de progressividade de Lerman e Yitzhaki para tributos* Π_{LY} , dado que estes autores apontaram os problemas da análise baseada no ordenamento pela renda *ex ante*, sustentando o uso do ordenamento pela renda *ex post*.²⁰

Segue então que:

$$G_{z+b} - G_{z+b-t} = g\Pi_{LY} + (G_{z+b} - C_{z+b}) \quad (17)$$

Essa expressão mostra que, analogamente ao que foi apontado no tópico anterior, a mudança no índice de Gini se compõe de um termo associado a uma medida de progressividade do imposto e a um efeito puro de reordenação.

17. "Em particular, as estimativas dos efeitos globais de um imposto ou transferência dependerá do ordenamento que se considera para a avaliação da fonte. Por exemplo, o impacto na desigualdade das contribuições previdenciárias será diferente dependendo da renda utilizada para o ordenamento: a renda bruta deduzida das contribuições previdenciárias ou da renda líquida dos impostos sobre a renda. A principal razão é que os ordenamentos são diferentes para cada conceito de renda considerado." (Lerman e Yitzhaki, 1995, p. 45-46. Tradução livre).

18. Definiu-se d como os tributos diretos e t como o total dos tributos – diretos e indiretos.

19. O C_t é a razão de concentração dos tributos, com as famílias ordenadas pela renda posterior.

20. "Somos a favor da utilização da equação 16, porque sustentamos que o ordenamento após os impostos é o adequado para o cálculo da progressividade" (Lerman e Yitzhaki, 1995, p. 51. Tradução livre).

De modo semelhante ao que ocorre com os tributos, a interpretação da desigualdade de renda posterior à concessão do benefício ($z + b$) deve se basear na ordenação conforme os valores de $z + b$. As razões de concentração se referem à ordenação de $z + b$.

Deduz-se que:

$$C_z - G_{z+b} = \beta(G_{z+b} - C_b) + (G_z - C_z) \quad (18)$$

O índice de progressividade dos benefícios de Lerman e Yitzhaki é definido como:

$$\rho_{LY} = G_{z+b} - C_b$$

Substituindo em (18), segue-se que:

$$G_z - G_{z+b} = \beta\rho_{LY} + (G_z - C_z) \quad (19)$$

Essa expressão mostra, mais uma vez, como a mudança no índice de Gini depende de uma medida de progressividade e de um efeito de reordenação. Como afirmam Lerman e Yitzhaki (1995, p. 51. Tradução livre):

No caso das mudanças no Gini decorrentes da incidência dos impostos, o primeiro termo [equações 16 e 19] é maior, igual ou menor que zero, dependendo se o imposto é, em média, progressivo, neutro – parcela constante da renda –, ou regressivo. (...) A principal diferença entre este índice e a medida de progressividade de Kakwani é que no de Kakwani se pondera as mudanças na renda pelo ordenamento antes dos impostos, enquanto no nosso índice de progressividade se utiliza [equações 16 e 19] o ordenamento após a incidência dos impostos.

c) Efeitos marginais das transferências e tributos na desigualdade de renda

A avaliação de alterações no índice de Gini devido a alterações muito pequenas no valor dos benefícios ou dos tributos indica os verdadeiros efeitos destas intervenções, dado que, neste caso, não ocorrem reordenamentos das famílias. Ou seja, busca-se identificar as contribuições marginais dos benefícios e tributos na desigualdade. Nas palavras de Lerman e Yitzhaki (1995, p. 47. Tradução livre.):

(...) estimativas dos impactos marginais na desigualdade das fontes de renda revelam o impacto puro da redução das disparidades de renda, uma vez que não se verificam alterações no ordenamento das famílias como resultado de alterações marginais em uma fonte de renda particular. Como mencionado acima, as estimativas globais ou antes-e-depois estão sujeitas a incertezas devido ao ordenamento que se considera.

A seguir, será demonstrado que a progressividade dos tributos e benefícios, medida pelos índices de Lerman e Yitzhaki ρ_{LY} e Π_{LY} , é proporcional ao nível

de variação no índice de Gini em decorrência de um aumento marginal no valor do benefício ou do tributo.

Seja b o benefício, e x a renda *ex post*, então a relação entre o valor dos benefícios e o valor da renda inicial é:

$$\beta = \frac{\sum b}{\sum(x-b)} \quad (20)$$

e o índice de Gini da renda *ex post* é:

$$G_x = \frac{1}{1+\beta} C_{x-b} + \frac{\beta}{1+\beta} C_b \quad (21)$$

Supondo-se uma alteração proporcional no valor dos benefícios, o novo valor pode ser descrito como:

$$b_d = \theta b \quad (22)$$

com $\theta = 1 + \delta$, em que δ é positivo e arbitrariamente pequeno, a ponto de não causar a reordenação das rendas *ex post*, o que implica as razões de concentração C_{x-b} e C_b continuarem as mesmas.

O novo valor de β é:

$$\beta_D = \theta\beta \quad (23)$$

Assim, o novo índice de Gini da renda *ex post* é:

$$\frac{1}{1+\theta\beta} C_{x-b} + \frac{\theta\beta}{1+\theta\beta} C_b$$

e, lembrando (21), a variação de G_x é:

$$\Delta G_x = \left(\frac{1}{1+\theta\beta} - \frac{1}{1+\beta} \right) C_{x-b} + \left(\frac{\theta\beta}{1+\theta\beta} - \frac{\beta}{1+\beta} \right) C_b \quad (24)$$

Após alguma manipulação algébrica, usando (21), obtém-se:

$$\frac{\Delta G_x}{\theta-1} = \frac{\Delta G_x}{\delta} = \frac{\beta}{1+\theta\beta} (C_b - G_x) \quad (25)$$

Pode-se definir o nível de variação do índice de Gini advindo do incremento marginal do benefício como:

$$\lim_{\delta \rightarrow 0} \frac{\Delta G_x}{\delta} = \frac{\beta}{1+\beta} (C_b - G_x) \quad (26)$$

ou, lembrando a expressão do índice de progressividade de Lerman e Yitzhaki:

$$\lim_{\delta \rightarrow 0} \frac{\Delta G_x}{\delta} = \frac{-\beta}{1+\beta} \rho_{LY} \quad (27)$$

Fica, portanto, explicitado que o índice ρ_{LY} serve para avaliar o efeito, sobre o índice de Gini, de um pequeno aumento proporcional no valor do benefício ou transferência do governo. O efeito é proporcional a este índice de progressividade, com sinal contrário.

Retomando-se a apresentação inicial da subseção, relativa à decomposição do índice de Gini, na qual foi visto que, quando a renda final x_i é formada por k parcelas – expressão (3) –, o índice de Gini pode ser decomposto em k parcelas – expressão (8). Isto pode ser expresso do seguinte modo:

$$\sum_{h=1}^k \varphi_h (C_h - G_x) = 0 \quad (28)$$

Destarte, como ocorre em (26), a intensidade da variação de G_x decorrente de um pequeno aumento proporcional na parcela x_{hi} é dada por $\varphi_h (C_h - G_x)$, sintetizando o potencial de cada parcela – no caso dos benefícios – para colaborar na alteração da desigualdade.

Uma definição geral do índice de progressividade de Lerman e Yitzaki, válida tanto para benefícios como para tributos, considerando-se que tributos são parcelas negativas da renda final x , é:

$$\Pi_h = (\text{sinal de } \varphi_h)(G_x - C_h) \quad (29)$$

Note-se que as definições de Π_{LK} e ρ_{LK} , fornecidas anteriormente, são casos particulares de (29).

De (28) e (29), segue-se que:

$$\sum_{h=1}^k |\varphi_h| \Pi_h = 0$$

Essa expressão demonstra que, havendo parcelas progressivas ($\Pi_h > 0$), necessariamente outras parcelas serão regressivas, de tal maneira que a soma ponderada das medidas de progressividade seja nula.

2.7 Pesquisas domiciliares *versus* dados administrativos

Nesta subseção, são cotejados os registros administrativos dos tributos, benefícios, contribuições, auxílios e programas de transferência com as informações coletadas ou estimadas pela POF durante o biênio 2002-2003 (tabela 1).

No caso das aposentadorias e pensões, aí inseridos os benefícios da Loas (BPC), os valores anuais da POF de 2002-2003 representam entre 71% e 77% frente aos montantes reportados pelos registros administrativos de 2002 e da média do biênio 2002-2003, respectivamente. Se este nível de cobertura pode ser considerado bastante significativo, o mesmo não se observa para os auxílios previdenciários – doença, acidente, salário-família, abono de permanência – e para o seguro-desemprego, pois os montantes anuais captados na POF respondem, no melhor cenário, por cerca de um quinto do total efetivamente concedido. No entender do autor, parte desta subavaliação pode se dever à captação destes auxílios na rubrica de rendimentos do trabalho, uma vez que parcela dos auxílios – notadamente doença e reclusão – substituem o rendimento normalmente auferido.

TABELA 1

Comparação entre os valores das transferências e dos tributos na POF de 2002-2003 e os registros administrativos

(Em R\$ milhões correntes)

Benefícios e tributos	POF de 2002-2003 (A)	Dados administrativos			"Cobertura" (%)	
		2002 (B)	2003	Média (C)	(A/B)	(A/C)
Transferências						
Aposentadorias e pensões	115.493	149.983	173.892	161.938	77	71
RGPS		82.755	100.162	91.459		
União e estados		62.098	67.850	64.974		
Municípios		5.130	5.880	5.505		
Auxílios previdenciários	1.114	6.078	8.590	7.334	18	15
Seguro-desemprego	977	5.678	6.617	6.147	17	16
Bolsas de estudo	3.609	Sem estimativa				
Programas de transferência de renda	2.234	2.257	3.207	2.732	99	82
Total das transferências	123.428	163.996	192.306	178.151	75	69
Tributos diretos						
Previdência pública	27.228	28.934	27.522	28.228	94	96
RGPS		20.917	19.390	20.154		
União		3.150	3.054	3.102		
Estados		4.187	4.195	4.191		
Municípios		680	883	781		
IR das pessoas	18.497	30.177	34.532	32.355	61	57
ISS		8.428	10.580	9.504		
Outras deduções	9.426					
Deduções de outros recebimentos	9.257					
Total dos tributos diretos sobre a renda	64.408	67.539	72.633	70.086	95	92
IPTU	12.887	6.710	7.976	7.343	192	175
IPVA	5.377	7.017	7.740	7.378	77	73
CPMF	1.692	20.336	23.011	21.673	8	8

(Continua)

(Continuação)

Benefícios e tributos	POF de 2002-2003 (A)	Dados administrativos			"Cobertura" (%)	
		2002 (B)	2003	Média (C)	(A/B)	(A/C)
Tributos indiretos						
ICMS	83.591	105.386	120.233	112.810	79	74
IPI	24.683	20.045	17.924	18.984	123	130
PIS/Cofins	42.072	63.716	73.465	68.590	66	61
Cide-Combustíveis	4.885	7.583	8.406	7.994	64	61
Total dos tributos indiretos	155.231	196.730	220.027	208.379	79	74

Fonte: Microdados da POF 2002-2003 (IBGE); Base de Dados Históricos do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS InfoLogo), disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>> (aposentadorias e pensões do RGPS e da União e estados, auxílios previdenciários e contribuições à previdência do RGPS e da União e estados); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (programas de transferência de renda); Ministério do Trabalho e Emprego – MTE (seguro-desemprego); Secretaria do Tesouro Nacional – STN (aposentadorias e pensões e contribuições previdenciárias dos municípios); Secretaria da Receita Federal – SRF (IR, ISS, IPTU, IPVA, CPMF, ICMS, IPI, PIS-Cofins e Cide-Combustíveis).

A expressiva cobertura dos programas de transferência deve ser vista com cuidado, pois somente foram considerados os dados dos programas federais – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação e Bolsa Família.²¹ Entretanto, as iniciativas de estados e municípios são de grande importância, e o foram especialmente naquele momento (2002-2003), quando o governo federal ainda não havia unificado e ampliado seus programas de transferência.²² Para o conjunto das transferências monetárias abarcadas no estudo, a cobertura da POF de 2002-2003 situa-se por volta de 70%, devido, principalmente, à boa enumeração dos benefícios previdenciários e assistenciais, que representam 93% das transferências.

Observam-se, no caso dos tributos diretos, vários graus de compatibilidade entre a POF e os registros administrativos, sobressaindo-se as contribuições previdenciárias, pois as duas fontes quase que se equivalem. Neste caso, levando-se em consideração que um terço do total das contribuições refere-se à parcela dos funcionários, vale notar que as contribuições dos servidores públicos – federais, estaduais e municipais – não estão discriminadas nos registros administrativos. Em situação bastante diversa encontra-se o IR, cuja cobertura pela POF é da ordem de dois terços, fato que deve ser menos expressivo dado que parte do IR

21. Conta-se com dados do Bolsa Família a partir de 2003, ainda que sua criação date de 9 de janeiro de 2004, por meio da Lei nº 10.836.

22. Levantamento superficial aponta para a existência de programas de transferência de renda, com verbas estaduais e municipais, em Goiás, Distrito Federal, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Acre, Amazonas, Roraima, Amapá e Pará, e ainda nos municípios paulistas de Santo André, Campinas, Ribeirão Preto e na capital – com 300 mil famílias atendidas –, assim como em grande parte das capitais do país. O que vem ocorrendo são parcerias dos governos estaduais e municipais com o governo federal – Bolsa Família – com o objetivo de aumentar o benefício.

na POF é reportada na rubrica *deduções de outros recebimentos*. Assim, neste texto sustenta-se ter mais validade a comparação entre o total das deduções sobre os rendimentos reportados na POF e a soma de: *i)* contribuições previdenciárias; *ii)* IR sobre as famílias – o sobre as pessoas físicas e o retido nas fontes *rendimento do trabalho e outros rendimentos*; e *iii)* ISS. Quando isto é feito, os dados se mostram muito próximos, com a POF abrangendo 95% destes tributos diretos no ano de 2002.

Para os tributos sobre o patrimônio – IPTU e IPVA –, há dois quadros bem distintos, pois na POF, o total pago com IPTU é quase duas vezes superior ao do registro administrativo, enquanto para o IPVA, a cobertura é da ordem de três quartos, participação que se observa, também, nas aposentadorias e pensões, e no principal tributo indireto, o ICMS. Quanto à CPMF, como já previsto, a subavaliação é bem expressiva – o reportado pelas famílias na POF representa tão somente 8% do registrado pela Receita Federal. É fato que parte substancial da CPMF foi paga pelas empresas, não abarcando, contudo, toda a diferença entre a POF e o registro administrativo.

A estimativa da carga tributária do ICMS com base na POF representa cerca de três quartos do apurado pela Receita Federal. Parte da subestimativa está relacionada ao emprego de São Paulo como parâmetro de aplicação das normas de incidência do tributo, pois neste estado os benefícios tributários são em maior volume. Pode-se creditar esta subavaliação à hipótese de funcionamento “perfeito” do tributo, uma vez que são desconsiderados os efeitos cumulativos do imposto em razão de “quebras” na cadeia de recolhimento, seja pela elisão fiscal, seja por benefícios concedidos a elos da cadeia produtiva. Mas, como analisado, a hipótese de perfeito funcionamento – na qual se inscreve a inexistência de elisão fiscal – implica superestimar a carga fiscal, o que requer outras hipóteses para explicar o descompasso entre POF e registros administrativos.

Em relação aos outros tributos indiretos, observam-se duas situações: para o PIS-Cofins e a Cide-Combustíveis, as estimativas realizadas com a POF representam cerca de dois terços do total recolhido pela Receita Federal, o que, para a primeira contribuição, pode ser creditado, em parte, à parcela paga pelo segmento financeiro e pelo setor público – cerca de 10% do total do PIS/PASEP/Cofins. No que diz respeito à Cide-Combustíveis, deve-se considerar a frota de automóveis, cuja propriedade e/ou utilização não é das famílias, o que indica uma cobertura expressiva da pesquisa para esta contribuição. A outra situação é a do IPI, para o qual o valor estimado com a POF é 1,23 vez maior que o montante reportado pela Receita. Neste caso, a hipótese de inexistência de elisão fiscal deve ser a responsável pela superestimativa.

2.8 Discriminando os regimes previdenciários na POF de 2002-2003

Nesta subseção, são apresentados os procedimentos empregados para a separação dos beneficiários por regimes de previdência, ou seja, se filiados do RGPS ou aos RPPS nos dados da POF de 2002-2003. O primeiro passo foi estimar a quantidade de servidores públicos estaduais e municipais aposentados, uma vez que os registros administrativos – do MPAS e da STN do Ministério da Fazenda – fornecem tão somente os valores anuais gastos com aposentadorias e pensões. Arbitraram-se, com base em pesquisa junto aos demonstrativos previdenciários dos regimes próprios de estados e municípios²³ –, R\$ 1.800 e R\$ 1.000 como as remunerações médias mensais de aposentados e pensionistas nos estados e municípios, respectivamente. Somando-se a estes benefícios estimados os do RGPS, disponíveis na base de dados da Previdência Social, e os do governo federal, divulgados no Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), chega-se à quantidade mensal de aposentadorias e pensões, que, em 2002, foi de 22,3 milhões – quantidade 1,29 vez superior à captada pela POF de 2002-2003. Aplicou-se, então, um fator de ajuste – 0,776 – às quantidades de aposentadorias e pensões presentes nos registros administrativos dos dois regimes – RGPS e RPPS –, a fim de adequá-las à POF.

O passo seguinte foi compatibilizar os estratos de remuneração da estrutura de distribuição de aposentadorias do RGPS com a aplicada aos servidores civis aposentados do Poder Executivo Federal, esta última empregada como *proxy* da totalidade dos RPPS. A adoção de faixas de salário mínimo (SM) se deve ao seu emprego no RGPS. Foi possível fazer o mesmo para os estratos dos servidores aposentados porque estes estratos são compostos de intervalos de múltiplos de R\$ 100 e, em 2002, o SM era de R\$ 200. Assim, estimou-se a participação dos benefícios de cada regime pelas faixas compatíveis de remuneração (tabela 2).

Por fim, realizou-se um sorteio aleatório dos beneficiários por faixas de rendimento, respeitando-se a distribuição dos benefícios por regime e pela faixa anteriormente estimada. O resultado deste exercício se mostra bem consistente, cabendo, todavia, alertar para alguns vieses na distribuição segundo os montantes globais. Neste caso, observa-se um superdimensionamento da participação do RGPS, que passa a representar 60%, frente aos 55% apontados pelos registros administrativos. Além disso, no caso da estrutura de participação no valor total do RGPS segundo faixas de SMs, observa-se uma queda na parcela apropriada pelas faixas intermediárias, e incrementos na das faixas extremas.

23. Disponível em: <<http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/dempre/default.asp>>.

TABELA 2

Estrutura de distribuição dos benefícios, segundo faixas de salário mínimo, por regimes de previdência social
(Em %)

Estratos de valores compatíveis	RGPS	RPPS	Participação no total
Até 3 SMs	99,4	0,6	80,4
3 a 4 SMs	88,8	11,2	4,7
4 a 5 SMs	84,3	15,7	3,9
5 a 6 SMs	69,9	30,1	3,1
6 a 7 SMs	59,8	40,2	1,7
7 a 10 SMs	35,8	64,2	2,5
Acima de 10 SMs	2,9	97,1	3,7

Fonte: Microdados da POF (IBGE), base de dados da Previdência Social, *Boletim do Servidor* (MPOG).

3 RESULTADOS

3.1 Previdência e assistência: participação na renda e estrutura de repartição

Na avaliação dos impactos distributivos da previdência social, deve-se ter presente a presença de duas modalidades bastante distintas no sistema público previdenciário brasileiro: a composta pelo RGPS e os RPPS, e a previdência do funcionalismo público. Os registros administrativos relativos a estes regimes explicitaram as diferenças de perfis distributivos, o que reflete, aproximadamente, o arcabouço legal e as normas pertinentes a cada um deles. Em ambos os casos, trata-se de sistemas de repartição, ou seja, baseados na solidariedade entre gerações. Estes sistemas são financiados, de um lado, pelas contribuições dos trabalhadores e dos empregadores e, de outro, por recursos fiscais do tesouro, ou melhor, por contribuições – tributos indiretos – pagas por toda a sociedade. As regras de concessão dos benefícios, no que concerne aos prazos de contribuição e de idade, não se apresentam muito díspares. As diferenças concentram-se nas regras de cálculo das remunerações, pois os servidores públicos aposentados têm, *grosso modo*, direitos a benefícios iguais aos recebidos quando na ativa (integralidade) e aos mesmos reajustes concedidos aos servidores ativos (proporcionalidade). Para os aposentados e pensionistas do RGPS, ou seja, os trabalhadores contribuintes do setor privado, existem limites tanto para as remunerações como para os reajustes. É verdade que ambos os sistemas têm caráter contributivo, ou seja, constituem uma espécie de seguro social, no sentido de que seu benefício guarda relação com as contribuições realizadas. Isto explica, em grande medida, parte das diferenças nos perfis distributivos, dado que as contribuições são proporcionais aos ganhos, e os limites de remuneração para os benefícios valem também para os salários de contribuição.²⁴

24. "(...) o pagamento de benefícios monetários proporcionais à contribuição pretérita de cada segurado consagra a estratificação da renda" (Santos, 1987, p. 80).

Nessa direção, as diferenças nos perfis distributivos entre os dois regimes refletem as particularidades de cada um dos “mercados de trabalho”. Vaz e Hoffmann (2007) analisam, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), as diferenças salariais entre os funcionários públicos e os empregados com carteira do setor privado, ocupados no setor terciário. Concluem que o hiato de rendimento se deve, em grande medida, às diferenças nas características produtivas, notadamente escolaridade e idade: “Os empregados do setor privado cca (com carteira assinada) ganham menos principalmente porque são, em média, mais jovens e menos qualificados” (p. 229). Outra razão apontada para a existência do hiato, segundo os autores, é que, nos anos 1990, assistiu-se ao crescimento dos diferenciais de salário associados ao aumento do papel da segmentação dos mercados de trabalho. Ou seja, o componente relativo aos atributos dos empregados – escolaridade, idade e localização geográfica – perdeu importância na explicação dos diferenciais de rendimentos.

É fato, todavia, que a relação entre contribuições e benefícios previdenciários não é direta devido às mudanças nas regras dos sistemas, às alterações no mercado de trabalho e às mudanças demográficas. Requerem-se, portanto, avaliações intertemporais. Soma-se a isto a presença de subsídios – descompasso entre o potencial (“capitalização”) das contribuições e os valores mínimos dos benefícios – nos dois sistemas. Os subsídios são importantes na previdência rural e nos benefícios assistenciais no âmbito do RGPS, estando disseminados nos regimes próprios, particularmente nas pensões e nos benefícios dos militares.

Cabe avaliar, também, outros indicadores que refletem a importância – ou, em outros termos, o “funcionamento” – da previdência: sua incidência na população e o grau de reposição dos benefícios frente à renda de atividade. Quanto à primeira questão, contabilizam-se cerca de 48 milhões de pessoas que contam com algum beneficiário de aposentadoria ou pensão em seu núcleo familiar; isto corresponde a cerca de 14 milhões de famílias, representando 29,2% do total. No caso da taxa de reposição, isto é, a relação entre o valor médio do benefício previdenciário e a remuneração média do trabalho, esta atinge 63,0%, tendo por parâmetros os valores médios destas remunerações naquelas famílias em que elas não são nulas.

Fica patente, portanto, a amplitude do sistema previdenciário brasileiro e o quão substancial é a renda recebida por aposentados e pensionistas. Em relação ao primeiro indicador, cabe resgatar outro que ilustra o mesmo fato: cerca de 80% dos idosos – pessoas de idade igual ou superior a 60 anos – recebem benefícios previdenciários. Por sua vez, o dado de reposição da renda quando da inatividade mostra-se em patamar semelhante à de países que contam com robustos sistemas de proteção social.

E o que se pode adiantar quanto ao desempenho do sistema previdenciário em termos distributivos? Uma primeira abordagem é avaliar o peso tanto das contribuições como das aposentadorias na renda à medida que esta aumenta. Ou seja, verificar quão progressivas (ou regressivas) são as contribuições previdenciárias e as aposentadorias. A outra abordagem se constitui da comparação entre as participações na renda das contribuições previdenciárias e das aposentadorias e pensões, segundo os níveis de renda. Tendo em conta que ambos os regimes previdenciários são de repartição e, em termos gerais, de caráter contributivo, a maneira como são repartidos os montantes das contribuições e dos benefícios entre os diversos estratos de renda é uma *proxy* do grau de equidade do sistema.

É bastante claro o caráter progressivo das contribuições previdenciárias a cargo dos trabalhadores, dado que sua participação na renda monetária cresce continuamente entre o primeiro e o nono décimos de renda domiciliar *per capita*, diminuindo um pouco no último décimo. Efetivamente, nos 30% mais pobres, a participação das contribuições previdenciárias sobre a renda situa-se entre 1% e 2%, passando a representar, nos 30% seguintes, entre 2,3% e 2,7% da renda. Nos 30% abaixo dos 10% mais ricos, o peso das contribuições varia entre 3,3% e 3,7%, com os 10% mais ricos contribuindo com 3,1% de sua renda para a previdência. Pode-se inferir que a progressividade das contribuições se deva à menor presença de trabalhadores formais nos primeiros décimos de renda, o que implica desproteção social. Os dados apurados sobre a participação de famílias contribuintes por estratos de renda corroboram este problema, visto que tão somente 7% das famílias do primeiro décimo de renda contam com algum membro contribuindo para a previdência social. Esta situação melhora à medida que aumenta a renda, chegando a 30% no terceiro décimo e atingindo cerca de dois terços nos décimos superiores de renda. Ademais, nos 10% mais pobres, predominam as famílias residentes no meio rural, cujo acesso à seguridade social está relacionado ao trabalho em regime de economia familiar, dado que 65% das pessoas com trabalho se inserem nas categorias de conta própria não remuneradas ou voltadas à produção para o autoconsumo.

Entretanto, no caso das aposentadorias, não se conta com um comportamento claro quanto à sua progressividade, pois, à exceção do primeiro décimo, a participação das aposentadorias e pensões na renda encontra-se por volta de 13%, com variações maiores no quarto e sexto décimos, nos quais atinge 18%. Esta maior participação nestes dois décimos de renda domiciliar *per capita*, notadamente no sexto, se deve ao fato de eles apresentarem participações expressivas de famílias com aposentados e pensionistas, particularmente daquelas

cujos benefícios são iguais a um salário mínimo.²⁵ Quando se cotejam os dados para os 40% mais pobres frente aos 20% mais ricos, verifica-se uma participação de 12,2% das aposentadorias e pensões na renda monetária dos mais ricos, o que é ligeiramente inferior aos 15,5% observados nos mais pobres.

Outra forma de analisar o perfil distributivo da previdência é cotejar as composições dos montantes das contribuições previdenciárias dos trabalhadores e das aposentadorias e pensões segundo estratos de renda. Considerando-se que a previdência social no Brasil – seja o RGPS, sejam os RPPS – é de repartição, ou seja, os ativos de hoje financiam os benefícios dos atuais inativos, é válido mensurar as parcelas nos montantes contributivos e dos benefícios que cabem aos diferentes grupos populacionais segundo níveis de renda. Surge, contudo, um questionamento acerca da comparação entre as participações das contribuições e das aposentadorias sobre renda, de 3,1% e 12,8%, respectivamente: que sistema de repartição é este, com tal grau de desbalanceamento atuarial? Em primeiro lugar, há que se observar que a parcela dos empregadores não foi considerada, sendo ela, aproximadamente, duas vezes a dos empregados. Desta forma, as contribuições passariam a representar 9,3% da renda. Adicionando-se a isto as subvenções a agricultores familiares, empregados domésticos e trabalhadores rurais, bem como as desonerações para pequenas empresas e entidades filantrópicas, entre outros grupos, chega-se a um maior equilíbrio entre a parcela das contribuições no total da renda pessoal e a participação das aposentadorias e pensões nesta mesma renda.

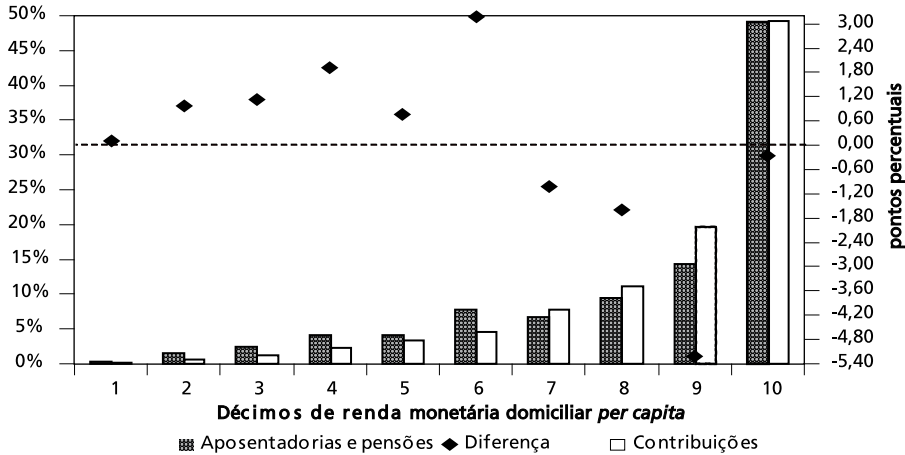
Caso estejam sendo repartidos de maneira semelhante, a previdência social não estará, de modo geral, nem reforçando, nem atenuando a concentração da renda pessoal. Isto é o que ilustra o gráfico 1, na qual se pode notar que as diferenças entre as participações nas contribuições previdenciárias e nas aposentadorias pelos décimos de renda não são expressivas, situando-se entre -5,4 e 3,0 pontos percentuais (p.p.). Na realidade, os seis primeiros décimos apropriam-se de parcela maior das aposentadorias em relação às suas participações no total das contribuições. Destacam-se o ganho no sexto décimo²⁶ e a quase paridade no primeiro décimo. Isto é contrabalançado, para os 40% mais ricos, pela maior participação no total das contribuições que no total das aposentadorias, com destaque para o diferencial no nono décimo, que responde por quase 20% das contribuições, contra uma participação no total das aposentadorias de menos de 15%.

25. A participação do sexto décimo de renda domiciliar *per capita* nos domicílios com aposentadorias e pensões é de 12,8%. Quando se consideram somente os benefícios iguais a um salário mínimo, sua participação atinge 16,9%.

26. A situação observada no sexto décimo está relacionada à presença expressiva de famílias com aposentados ou pensionistas que recebem benefícios iguais a um SM.

GRÁFICO 1

Parcela das aposentadorias (e pensões) e das contribuições previdenciárias por décimos de renda monetária domiciliar *per capita*
(2002-2003)



Fonte: Microdados da POF de 2002-2003 (IBGE).

É fato, todavia, que há uma grande concentração do montante das aposentadorias nos décimos mais ricos, com os 10% e os 20% mais abastados apropriando-se de 49% e 69%, respectivamente. Ainda que a distribuição das contribuições seja ainda mais concentrada, os ganhos distributivos poderiam ser de maior envergadura.

Verifica-se, a partir da análise do comportamento dos outros componentes de renda objetos de investigação, que há diferenças no grau de focalização destas transferências de renda, e que elas apresentam uma importância marginal na renda total. Concretamente, segundo os dados da POF de 2002-2003, os auxílios – sejam os de caráter previdenciário, sejam os concedidos pelos empregadores (em grande medida, resultado de acordos trabalhistas) –, os programas de transferência de renda – as chamadas “bolsas” – e o seguro-desemprego representavam 0,5% da renda monetária. Ainda que se realizem ajustes, uma vez que, como visto, os dados da POF para os auxílios previdenciários e para o seguro-desemprego são bastante subavaliados, estes benefícios e transferências atingem no máximo 2,5% da renda monetária. Quanto à focalização, ou seja, a concentração destes benefícios nos estratos populacionais de menor renda, fica evidente a diferença entre os programas de transferência, de um lado, e os auxílios e o seguro-desemprego, de outro. Tendo em conta que estes dois últimos benefícios se efetivam em razão da inserção formal no mercado de trabalho, sua menor importância e presença nos estratos inferiores de renda refletem a precarização das relações trabalhistas das pessoas mais pobres e, por conseguinte, a expressiva desproteção social à qual estão expostos estes estratos populacionais.

Em relação aos programas de transferência de renda, os dados mostram o peso que eles assumem na renda dos 10% mais pobres, atingindo 7,8% da renda monetária, decaindo continuamente em seguida. Dado o desempenho dos programas de transferência, que, entre 2002 e 2006, obtiveram um incremento de 3,5 vezes no total dos recursos, e que, hoje, atendem a cerca de 12 milhões de famílias, é de se esperar que sua importância na renda das famílias mais pobres tenha ganhado maior expressão e se estendido para além dos 10% mais pobres. Recente estudo que avalia os efeitos dos programas de transferência de renda, com base nos dados da PNAD de 2004, quando foram incorporadas questões relativas a estes programas, mostra que 80% da renda do Bolsa Família se dirigia às famílias com renda inferior a meio SM *per capita* na ausência do programa, o que representa 32% da população (Soares et al., 2007).

3.2 Tributação direta: incidência e tipos

O objetivo desta subseção é apresentar os principais dados quanto à incidência dos tributos diretos sobre as famílias brasileiras, avaliando quão progressivos ou regressivos são os impostos diretos.

Na POF, essa avaliação é direta, uma vez que nela são coletadas as deduções sobre os rendimentos – contribuições previdenciárias, IR e outras deduções – e os impostos incidentes sobre o patrimônio. No que tange às outras investigações domiciliares, podem ser realizadas estimativas da incidência dos tributos diretos, aplicando-se, para tanto, as normas de incidência dos impostos e contribuições sobre a renda e, de modo menos apurado, sobre imóveis e automóveis. A diferença é que, no caso da POF, conta-se com o valor declarado dos tributos e não com o montante ideal – esperado – de recolhimento.

Diferentemente do que ocorre nos países centrais, a tributação direta no Brasil, em particular, assim como nos demais países em desenvolvimento, em geral, é bem menos expressiva, caracterizando-se, ademais, por sua maior incidência sobre as pessoas jurídicas. Efetivamente, enquanto nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), os tributos diretos – IR e contribuições previdenciárias – representaram, em 2003, 58,2% da arrecadação tributária, no Brasil, esta participação foi, em 2005, de aproximadamente 30%. Quanto aos tributos sobre a renda, nos países da OCDE, a parcela sob encargo das pessoas é quase três vezes superior à das empresas, quadro totalmente distinto do que se observa no Brasil, onde o Imposto sobre a Renda de Pessoa Física (IRPF) representou, em 2005, 55% do total do IRPJ. Esta ascendência dos tributos indiretos – os que incidem sobre o consumo – nos países em desenvolvimento pode ser creditada à baixa participação dos salários na renda nacional, que, associada à precariedade nas relações de trabalho e à elevada desigualdade na renda, implicam uma menor base de arrecadação. Base esta composta por aqueles que contam com poder econômico e político para

obstaculizar as tentativas de tributar mais fortemente sua renda e seu patrimônio. Além disso, a tributação sobre o consumo possui maior potencial, haja vista as facilidades de arrecadação e fiscalização.²⁷

O que a POF de 2002-2003 mostra? Primeiramente, uma pouco pronunciada progressividade da tributação direta no país, uma vez que as famílias localizadas no décimo mais pobre da população destinam 3,7% de sua renda ao pagamento e/ou recolhimento de impostos, enquanto no décimo mais rico, a carga tributária é de 12,0%. O pior é que, enquanto nas famílias do primeiro décimo, o rendimento monetário mensal familiar *per capita* é de tão somente R\$ 23,80, nas 10% mais ricas este valor é de R\$ 2.126,53. Considerou-se que a progressividade da tributação direta é relativamente baixa em função de o índice de progressividade de Kakwani atingir 0,1229, valor inferior ao observado em seis países desenvolvidos (DE BEER *et al.*, 2001).²⁸ Nestes países, ademais, o peso da tributação direta na renda disponível encontra-se em aproximadamente um terço, enquanto no Brasil ele é de tão somente 10%. Para os outros quatro países com progressividades menores, os tributos diretos têm participação muito mais expressiva na renda, em torno de 45%. Além disso, estes países são os que apresentam menor desigualdade na distribuição da renda pessoal. Destarte, no Brasil, além de a tributação direta ter um peso menos expressivo, ela ainda se mostra menos progressiva que a dos países onde os sistemas tributários e de concessão de benefícios sociais apresentam efeitos redistributivos.

Depreende-se da análise dos dados apurados que a progressividade na tributação direta se deve, notadamente, à incidência do IR. Os tributos sobre patrimônio apresentam, *grosso modo*, um perfil neutro. No que concerne às contribuições previdenciárias, a reduzida progressividade que se observa é decorrente, como explicado anteriormente, do alto grau de desfiliação previdenciária dos trabalhadores mais pobres. Os outros tributos se encontram, em termos de incidência, em posição intermediária à do IR e das contribuições previdenciárias. Em realidade, estas deduções são compostas, de um lado, por descontos sobre a renda do trabalho principal – que não o IR e as contribuições previdenciárias –, nos quais se destaca o ISS, e, de outro, pela agregação de todas as deduções incidentes sobre recebimentos – que não do trabalho principal –, em que sobressaem o IR e as contribuições previdenciárias.

A tributação direta suportada pelas famílias pode apresentar outras variações além das relacionadas ao nível de renda, entre elas as associadas à origem do recebimento. A depender da fonte de recebimento, a incidência da tributação direta, especificamente do IR e das contribuições previdenciárias, se diferenciará. Efetivamente, uma família cuja renda é predominantemente oriunda do trabalho

27. No caso brasileiro, empregaram-se os dados da Receita Federal e do Tesouro. Para a OCDE, as informações estão disponíveis em: <http://www.oecdobserver.org/news/get_file.php3/id/25/file/OECDInFigures2006-2007.pdf>.

28. A análise dos índices de progressividade será realizada de modo mais pormenorizado em seção próxima.

assalariado com carteira assinada recolhe mais tributos diretos que uma família de renda semelhante, mas cujas principais fontes são os aluguéis, o negócio próprio e as aplicações financeiras. Buscou-se, assim, discriminar a incidência da tributação direta segundo as principais fontes de rendimento (tabela 3).

TABELA 3

Rendimento monetário mensal familiar *per capita* e participação da tributação direta total, do imposto de renda e das contribuições previdenciárias sobre a renda, segundo décimos selecionados de renda familiar *per capita* e fonte predominante do rendimento (2002-2003)

Variáveis	Quintos de renda	Recebimento predominante						Média ou total
		Empregado	Empregador ⁴	Conta própria	Transferências ²	Aluguéis ⁴	Outros ³	
Rendimento monetário mensal familiar <i>per capita</i> ¹	1 ^a	42,53	45,47	36,87	42,19	46,69	36,85	40,49
	2 ^a	110,29	110,18	107,63	109,48	102,95	109,67	109,57
	3 ^a	201,05	207,64	198,34	203,88	211,32	207,71	201,30
	4 ^a	373,62	381,46	374,47	377,32	389,94	386,42	374,96
	5 ^a	1.272,54	1.731,17	1.223,62	1.558,99	1.507,28	2.672,54	1.415,91
	Média	407,51	1.138,59	297,32	401,20	836,73	1.283,31	428,59
% da tributação direta	1 ^a	3,67	0,84	2,44	1,79	12,33	6,27	3,07
	2 ^a	5,73	1,99	2,76	1,68	43,97	2,76	4,35
	3 ^a	6,55	3,63	3,20	4,06	6,66	2,77	5,39
	4 ^a	8,61	6,03	4,87	5,78	6,63	2,79	7,37
	5 ^a	14,19	7,99	7,21	10,63	6,76	4,97	11,21
	Média	11,60	7,72	5,71	8,45	7,19	4,77	9,49
% do IR	1 ^a	0,01	-	0,00	-	-	-	0,00
	2 ^a	0,03	-	0,01	0,00	-	-	0,02
	3 ^a	0,05	0,10	0,02	0,00	0,01	-	0,03
	4 ^a	0,20	0,21	0,07	0,01	-	-	0,15
	5 ^a	4,74	2,27	1,52	0,45	0,00	1,35	3,02
	Média	2,98	2,05	0,86	0,30	0,00	1,22	2,03
% das contribuições previdenciárias	1 ^a	1,92	0,08	0,34	0,05	-	0,13	1,04
	2 ^a	3,21	0,23	0,33	0,17	0,43	0,37	1,96
	3 ^a	3,84	1,11	0,59	0,20	0,17	0,90	2,47
	4 ^a	4,47	0,83	0,75	0,49	0,31	0,67	3,06
	5 ^a	4,70	1,55	1,17	0,52	0,42	1,15	2,87
	Média	4,43	1,47	0,91	0,45	0,40	1,11	2,79

Fonte: Dados individualizados da POF de 2002-2003 (microdados).

Notas: ¹ Considerou-se somente a renda monetária, ainda que a pesquisa tenha investigado a renda não monetária. Valor relativo a 15 de janeiro de 2003, data de referência da pesquisa.

² Abrange as aposentadorias da previdência pública – INSS e regime do funcionalismo público –, previdência privada, bolsas de estudo, transferências transitórias, programas de renda mínima, heranças, pensões alimentícias, mesadas, doações e prêmios de jogos de azar.

³ Abarca as vendas esporádicas de ativos, os empréstimos, as aplicações de capital e outros recebimentos, entre os quais se encontram os de lucros.

⁴ Há casos nestes recebimentos para os quais se conta com menos de 100 observações na amostra, o que requer cuidado na análise dos dados. São eles: os dois primeiros quintos de renda de empregador e os quatro menores quintos de renda predominante de aluguéis.

Os dados corroboram o fato de que as famílias cujas rendas são provenientes do assalariamento são aquelas que arcam com as maiores cargas tributárias relativas ao IR e ao recolhimento previdenciário. Fica evidente que o IR recai de fato sobre aquelas famílias em que predominam os rendimentos oriundos do assalariamento e, em menor grau, sobre empregadores e trabalhadores por conta própria. Enquanto isso, nas famílias de renda mais elevada, em que predominam as rendas não advindas do trabalho, o pagamento de IR é pouco expressivo. No caso das contribuições previdenciárias, a situação é ainda mais distorcida, pois a incidência sobre os mais pobres – o quinto mais pobre – situa-se ao redor de 1%, passando a cerca de 3% nos 20% mais ricos, mostrando-se um pouco mais progressiva para o caso das famílias em que predominam as rendas originárias do trabalho. Este cenário de baixa incidência tributária sobre os rendimentos nos estratos mais ricos, nos quais os rendimentos são originários predominantemente das aplicações de capital, vendas de ativos, lucros e empréstimos, é ainda mais agudo ao se observar os 5% e 1% mais ricos.

Considerando-se que a tributação indireta continua penalizando mais as famílias dos estratos inferiores de renda – como será apontado a seguir e o foi em trabalho recente, em que se empregou a POF de 1995-1996 (SILVEIRA, 2003) –, o grau de progressividade da tributação direta se mostra insuficiente para contrabalançar a regressividade da tributação indireta. Efetivamente, em 1995-1996, a carga dos tributos indiretos sobre a renda das famílias metropolitanas foi de 25,7% no primeiro décimo e 14,3% no quarto, passando a 10,5% no sétimo e caindo para somente 6,5% no último. Adicionando-se a incidência dos tributos diretos, a carga tributária total na renda das famílias atingia 28% no primeiro décimo e 23% no seguinte, caindo para cerca de 20% no terceiro, quarto e quinto décimos e passando, na metade mais rica, a representar entre 14% e 16%. Ficava, portanto, patente o caráter reforçador da desigualdade da renda do sistema tributário brasileiro.²⁹

3.3 Tributação indireta: tributos, incidência e carga sobre renda e consumo³⁰

Foram examinadas as participações dos impostos indiretos na renda e consumo totais monetários, considerando-se o ICMS, o IPI, o PIS, a Cofins – os dois

29. Rocha (2002) analisou o impacto distributivo do IR, tendo avaliado, também, o comportamento das deduções e realizado simulações com outras estruturas de alíquotas. Com base nos dados das PNADS de 1981 e 1998, e aplicando as regras do IR em cada um dos anos, a autora qualificou como pouco expressiva a queda do índice de Gini entre as rendas familiares *per capita* de antes e depois do imposto. Queda que variou entre -3,2% e -5,2%, o que não se pode considerar desprezível. Este efeito é eliminado quando se consideram as deduções, segundo o exercício feito pela autora para o ano de 1999.

30. Nesta seção, foram excluídas as famílias que contam com renda disponível – a renda descontados os tributos diretos e indiretos – negativa, bem como os membros de domicílios que são pensionistas, empregados domésticos e parentes de empregados domésticos. Com isso, a amostra se reduz a 46.698 unidades de consumo, com a população atingindo 169.600.252 pessoas.

últimos, agora um só – e a Cide-Combustíveis. As alíquotas efetivas foram calculadas, como já descrito, segundo as regras em vigor. Para o ICMS, que é de competência dos estados, decidiu-se empregar a legislação paulista. Estas escolhas têm por hipóteses, de um lado, que os tributos indiretos “funcionam” perfeitamente, ou seja, eles não incorrem em cobrança em cascata – seja pela descontinuidade dos recolhimentos e créditos, seja por interpretação das normas de desoneração³¹ – e, de outro, que os tributos indiretos são parte dos preços de toda a aquisição monetária de bens em que a incidência é definida. Não são levadas em consideração, portanto, a elisão fiscal e a eficiência do sistema de arrecadação tributária, fatos que, quando não incorporados à análise, implicam superestimar a carga tributária. O emprego da legislação paulista, entretanto, implica queda na estimativa, dado que o estado, pela amplitude de sua base tributária, concede uma gama maior de benefícios. Isto ocorre pois a característica do ICMS de cobrança mista destino-origem resulta em menor base nos outros estados, conferindo centralidade a São Paulo na arrecadação de ICMS.³²

As estimativas da carga fiscal direta e indireta sobre as famílias indicam um elevado grau de regressividade da tributação indireta que, ao não ser contrabalançada pela progressividade dos tributos diretos, implica a regressividade do sistema tributário. Isto se dá quando se empregam os recebimentos como base de avaliação da carga, e mostra-se ainda mais regressivo ao se considerar somente a parcela monetária da renda. A situação é bastante diversa quando se utiliza o gasto como parâmetro de incidência. Ainda assim, os tributos indiretos se mostram regressivos, pois representam um quinto do gasto monetário nos décimos inferiores e medianos de renda, decaindo um pouco nos décimos superiores de renda e atingindo 15% nos 10% mais ricos. Comportamento semelhante se observa para o gasto total.

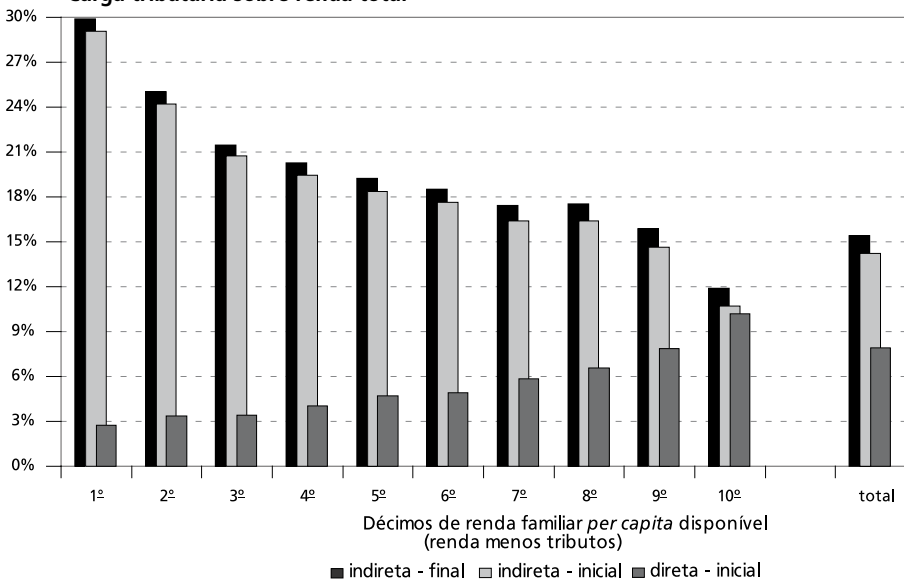
Considerando-se, para o cálculo da incidência tributária, o gasto monetário, no caso dos tributos indiretos, e a renda monetária, no caso dos diretos, conclui-se pela “neutralidade” dos tributos. Ou seja, a incidência é semelhante para os diversos níveis de renda, ficando em aproximadamente 25% do *mix* renda e gasto monetários. Quadro este que é diverso quando se têm em conta a renda e o gasto totais, pois neste caso se verifica a progressividade dos tributos ao passarem de 18%-19% da renda-gasto nos estratos pobres para 23%-24% nos mais ricos.

31. Em Vianna (2000) e Magalhães *et al.* (2001), a metodologia de cálculo das alíquotas efetivas para produtos alimentares beneficiários de desoneração, notadamente a de redução da base de cálculo, redundava em cobrança em cascata. A legislação, no momento, não define o percentual de redução da base de cálculo, mas a alíquota final. Assim, assistiu-se a aperfeiçoamentos na legislação paulista para os benefícios fiscais, bem como a uma ampliação do leque de produtos contemplados.

32. São Paulo foi responsável, em 2002 e 2003, por 35,3% e 33,8% do ICMS, respectivamente. No PIB nacional, sua participação atingiu 32,6% e 31,8% nestes dois anos, e 30,3% no consumo das famílias, segundo a POF.

O autor deste estudo acredita, todavia, que a renda é o melhor parâmetro para avaliar a carga tributária, como analisado na subseção 2.4. Em razão do expressivo déficit orçamentário nos décimos inferiores e da importância da parcela não monetária da renda, optou-se por apresentar no gráfico 2, em que se busca resumir a carga fiscal sobre as famílias, as estimativas com base na renda total. Além disso, no que concerne aos tributos indiretos, decidiu-se avaliar sua participação na renda final, ou seja, descontados os tributos diretos. Desta forma, no gráfico 2, constam as participações dos tributos diretos e indiretos na renda total inicial, e dos tributos indiretos na renda total final.

GRÁFICO 2
Carga tributária sobre renda total



Fonte: Microdados da POF de 2002-2003 (IBGE).

A regressividade da tributação indireta e a progressividade da tributação direta encontram-se evidenciadas no gráfico 2, cabendo notar que, como se observou em 1995-1996, o resultado final é a regressividade da carga tributária total, dado que nos 10% mais pobres ela atinge por volta de 32%, caindo continuamente até representar, nos 10% mais ricos, 22%. Não se observam diferenças substanciais de composição da tributação indireta nos diferentes decimos de renda. Fica, contudo, patente o predomínio do ICMS, que responde por 55% da carga indireta avaliada. Cabe ao PIS-Cofins o segundo posto, com uma participação da ordem de 30%. *Grosso modo*, o IPI responde pelo restante, dado que a Cide-Combustíveis tem papel marginal na composição da tributação indireta.

A regressividade da tributação indireta fica mais uma vez evidenciada quando se avalia a razão entre as rendas dos mais ricos e as dos mais pobres em comparação ao valor desta razão para os tributos indiretos. De fato, enquanto a razão 20+/40- para a renda total se situa em aproximadamente 13 vezes, no caso dos tributos indiretos esta relação é de 6,7 vezes. Esta situação se mostra ainda mais aguda quando se cotejam as razões entre os 10% mais ricos e os 10% mais pobres, que são de 33 vezes para a renda total e de apenas 12 vezes no caso dos tributos indiretos.

É importante avaliar isoladamente a progressividade ou regressividade do PIS/PASEP e da Cofins, duas contribuições importantes no financiamento da seguridade e, mais especificamente, da previdência social. Verifica-se o caráter regressivo destas contribuições, que representam quase 18% da renda monetária dos 10% mais pobres, diminuindo para 9,2% e 6,8% no segundo e quinto décimos, respectivamente, e chegando a representar tão somente 3,3% da renda dos 10% mais ricos.

3.4 Efeitos distributivos da concessão de benefícios e da incidência tributária

A abordagem mais usual de avaliação dos impactos distributivos do sistema de proteção social, da política tributária e da oferta de serviços públicos de caráter universal – saúde e educação – é aquela que compara as medidas de concentração da renda – especialmente o índice de Gini – antes e depois da intervenção governamental. Se tal abordagem se mostra muito intuitiva, ela apresenta sérias limitações, dado que não indica de modo claro a que se deve a mudança no índice – se à progressividade da política ou se às alterações no ordenamento das famílias. Em verdade, não mostra qual dos dois efeitos predominou. Ademais, como já se apontou com base em Lerman e Yitzhaki, a avaliação dos efeitos depende da renda que será empregada como base, se a anterior ou a posterior. Ou seja, estará sujeita a que ordenamento das famílias servirá de base na mensuração da progressividade e do efeito do reordenamento.

De toda sorte, vale iniciar a análise dos impactos por essas estimativas globais, cabendo adiantar que se defende aqui a avaliação com base na renda *ex post*, uma vez que propostas de alteração das políticas somente fazem sentido sob a realidade existente. Ademais, a análise de alterações marginais nas políticas de proteção social, tributária e de provisão pública de serviços se desenvolve com base na renda resultante, final. Do mesmo modo, a questão pertinente é saber-se qual é o efeito de se conceder ou tributar R\$ 1 adicional, e não o efeito do primeiro real transferido ou recolhido.

Na tabela 4, são apresentadas as alterações na estrutura de repartição da renda domiciliar na passagem para cada um dos estágios de renda segundo os quintos e o primeiro e último décimos pelas respectivas rendas domiciliares *per capita*. Também são apresentados seus valores médios mensais e coeficientes de Gini em valores percentuais.

Observa-se que o coeficiente de Gini da renda domiciliar *per capita* não se altera quando se passa da renda original para a renda disponível, ou seja, a incorporação das transferências e a incidência dos impostos – diretos e indiretos – não se refletem em alteração da principal medida de concentração. Em realidade, o primeiro, o segundo e o último quintos exibem um tênue crescimento de suas participações na renda, que, contrabalançada pela perda no terceiro e quarto décimos, resulta em estabilidade no índice de Gini.

TABELA 4
Distribuição da renda domiciliar total para os diferentes estágios da renda segundo quintos e décimos selecionados da renda (2002-2003)

	Parcela da renda apropriada por cada quinto e décimo (%)			
	Renda original	Renda inicial	Renda final	Renda disponível
Quintos				
1ª	2,3	2,7	2,9	2,6
2ª	5,6	5,9	6,2	5,9
3ª	9,9	10,1	10,5	10,1
4ª	18,0	18,0	18,3	17,9
5ª	64,2	63,2	62,0	63,6
Décimos				
1ª	0,7	0,9	1,0	0,9
10ª	48,0	47,0	45,7	47,5
Coeficiente de Gini (%)	60,3	58,8	57,5	59,3
Média (R\$)	453,10	513,35	472,76	399,81

Fonte: Microdados da POF de 2002-2003 (IBGE).

Verificam-se ganhos distributivos com a concessão de benefícios previdenciários e assistenciais, auxílios, bolsas de estudos e seguro-desemprego, com o índice de Gini diminuindo 4,2%, ou queda de 0,027. Este declínio continua, em menor grau, com a tributação direta, totalizando, em comparação com o índice da renda original, uma queda absoluta de -0,040 (-6,2%). A expressiva diminuição da desigualdade é quase que integralmente perdida com a incidência dos tributos indiretos, pois o índice de Gini da renda disponível é somente 1,7% inferior ao da renda original.

3.5 Decomposição da desigualdade das rendas inicial, final e disponível: efeitos marginais das transferências e dos tributos

A avaliação com base na decomposição das medidas de desigualdade tem por base a renda *ex post* e foi desenvolvida em cada um dos três estágios da renda, ou seja, a cada etapa, incorporou-se uma “nova” intervenção governamental: a concessão de benefícios, o desconto dos tributos diretos e a incidência da tributação indireta.

A renda monetária inicial foi decomposta em duas parcelas: a denominada original, isto é, a soma dos recebimentos de caráter privado – trabalho, vendas, aluguéis, doações e transferências de outras famílias, juros e dividendos – e a oriunda das transferências monetárias governamentais, especialmente os benefícios previdenciários e assistenciais. Os benefícios respondem por 13,7% da renda monetária inicial, cabendo às aposentadorias e pensões a quase totalidade desta participação. De fato, segundo as estimativas, 55,9% e 37,7% do valor total das transferências analisadas neste estudo são de responsabilidade dos benefícios concedidos pelo RGPS e pelos RPPS, respectivamente. As bolsas de estudo, os programas de transferência de renda, os auxílios e o seguro-desemprego respondem pelos restantes 6,5% das transferências. Assim, estes benefícios, por terem pequena importância na renda, dão uma contribuição marginal à desigualdade da renda monetária, cabendo à previdência social um papel de maior destaque. Todavia, visto que a previdência como um todo apresenta uma razão de concentração relativamente próxima à do índice de Gini da renda monetária inicial, sua contribuição a este índice (12,8%) é similar à sua participação na renda (13,7%). Isto indica que, pelos dados da POF, a previdência social tem um efeito distributivo pouco expressivo. Tal conclusão guarda semelhança com os resultados alcançados por outros estudos que, com base nos dados da PNAD, concluem que a previdência social apresenta, em termos gerais, caráter neutro na distribuição da renda no Brasil (HOFFMANN, 2003a; 2003b; 2007).

Contudo, quando se discriminam os dois regimes previdenciários, fica claro o papel distributivo do RGPS, pois sua razão de concentração é bem inferior ao índice de Gini da renda final. Por sua vez, as aposentadorias e pensões do funcionalismo público apresentam uma razão de concentração bastante elevada, indicando seu caráter regressivo e mostrando que aumentos nesta fonte de renda geram incrementos na desigualdade. As contribuições marginais do RGPS e dos RPPS à desigualdade da renda inicial são de, respectivamente, -0,018 e 0,015 (tabela 5), isto é, enquanto um pequeno aumento proporcional nas aposentadorias do RGPS implicaria uma diminuição do índice de Gini, o oposto ocorre para a previdência do setor público.

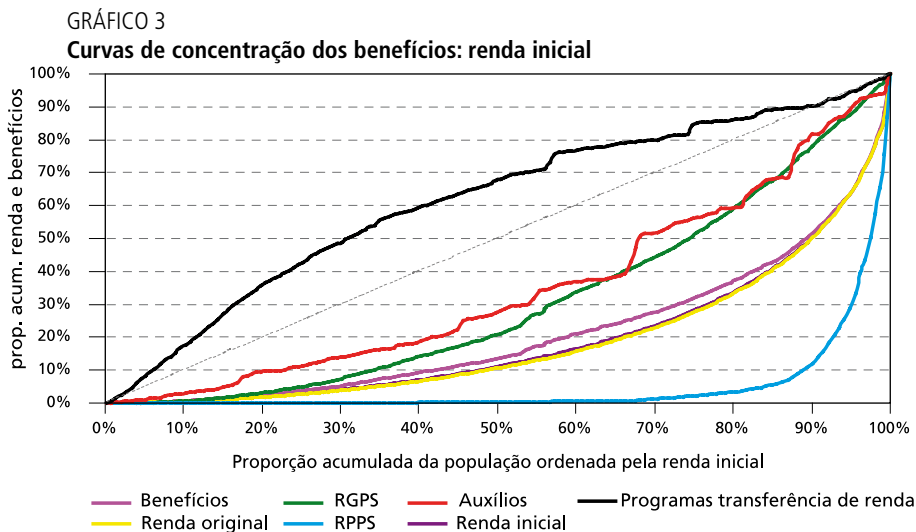
Os auxílios e o seguro-desemprego apresentam razões de concentração semelhantes, em torno de 0,300, bem inferiores ao índice de Gini e pouco

menores que a razão de concentração das aposentadorias e pensões do RGPS. Dado o pequeno peso destes benefícios na renda, suas participações no índice de Gini são quase nulas, assim como o são suas contribuições marginais. Ou seja, pequenos incrementos proporcionais nestas transferências implicam leves decréscimos no índice de Gini.

As outras duas transferências – bolsas de estudos e programas de transferência de renda –, cujas participações na renda inicial são de 0,4% e 0,2%, respectivamente, têm comportamentos diametralmente opostos. Enquanto a razão de concentração das bolsas de estudo é próxima a um, indicando que estas são transferências muito regressivas, os programas de transferência de renda exibem razão de concentração negativa (-0,224), significando que estes se concentram nos estratos inferiores de renda e contribuem negativamente para o índice de Gini. Sua efetividade na diminuição da desigualdade é reduzida em razão de sua inexpressiva participação na renda final, respondendo tão somente por -0,1% do índice de Gini da renda inicial. Portanto, apesar de mais progressiva que as aposentadorias do RGPS, a contribuição marginal das bolsas ao decréscimo do Gini é de cerca de um décimo do efeito marginal dos benefícios do RGPS (tabela 5).

O gráfico 3 ilustra o perfil distributivo, ou seja, o grau de progressividade das transferências, excetuados o seguro-desemprego e as bolsas de estudo, com base na renda inicial. Apresenta a progressividade, ainda que pouco expressiva, do conjunto dos benefícios. Entre eles, destacam-se, pela expressiva progressividade, as chamadas bolsas – isto é, os programas de transferência de renda –, cuja curva de concentração é a única que se encontra acima da linha de 45°. Os 20% mais pobres apropriam-se de 40% das bolsas. Se os auxílios e as aposentadorias do RGPS exibem curvas de concentração situadas acima da curva de Lorenz da renda inicial, o oposto se observa para as aposentadorias dos RPPS. Mostra-se, assim, quão concentrados são estes benefícios, cuja quase totalidade é apropriada pelos 10% mais ricos.

Não se observam grandes alterações nas razões de concentração das transferências quando se empregam as rendas final – sem tributos diretos – e disponível – descontada toda a tributação –, devido à relativa estabilidade do índice de Gini e ao fato de não ocorrerem mudanças expressivas no ordenamento das famílias (tabela 5). Efetivamente, na passagem da renda final para a disponível, assiste-se a um aumento – considerando-se os valores em módulo – das contribuições marginais das aposentadorias e pensões, pois, neste caso, é relativamente expressivo o aumento do índice de Gini (6,6%). De todo modo, na análise dos resultados segundo a renda final e disponível, tratar-se-á somente dos tributos.



Fonte: Microdados da POF de 2002-2003 (IBGE).

Obs.: Somente observações com renda inicial positiva.

Os tributos diretos representam 10,5% da renda final, ou 9,5% sobre a renda na qual incidem – a renda inicial –, com as contribuições previdenciárias representando cerca de um terço dos tributos. Seguem-se as outras deduções (1/4), o IR (1/5), o IPTU (1/6) e, por fim, o IPVA (1/16).

O IR e, em menor grau, as outras deduções e o IPVA se mostram progressivos, pois suas razões de concentração são superiores ao índice de Gini da renda final, enquanto as contribuições previdenciárias são aproximadamente neutras, apresentando razão de concentração próxima ao índice. Por sua vez, o IPTU exibe uma razão de concentração inferior ao índice de Gini e, portanto, contribuição marginal positiva, ou seja, pequenos aumentos proporcionais em seu valor implicam aumento na desigualdade. Este resultado aponta para um desvirtuamento do objetivo deste imposto, pois não é admissível a regressividade em um tributo sobre o patrimônio.

O gráfico 4, que, para melhor visualização, exibe as curvas de diferença entre a participação acumulada de cada tributo direto – curvas de concentração – e a da renda final – curva de Lorenz, ilustra o cenário descrito. Fica patente o caráter progressivo – portanto, distributivo – do IR, com a curva de diferença acentuadamente negativa (eixo *y* secundário), isto é, situada bem abaixo do eixo horizontal. Isto demonstra que a participação no IR se concentra entre os mais ricos.

No caso do IPTU, a curva de indiferença encontra-se próxima ao eixo horizontal, logo, adjacente à curva de Lorenz da renda final. De fato, nota-se, no comportamento da curva do IPTU, que a metade mais pobre da população paga

este tributo com quinhão superior ao de sua participação na renda total, e que o extremo superior da distribuição é beneficiado em termos de participação no montante do tributo.

No caso das contribuições previdenciárias e, em menor grau, do IPVA e do conjunto dos tributos diretos, as curvas de diferença são mais pronunciadas, porém em níveis bem mais modestos (eixo y primário) que a do IR. O baixo efeito distributivo de cada um destes tributos é arrefecido pela sua pequena participação na renda, o que, no caso do IR, diminui em muito seu potencial distributivo. Assim, acréscimos proporcionais no IR, ainda que acarretem uma diminuição na desigualdade na arrecadação deste imposto, esta é pouco expressiva, como se pode verificar pela sua contribuição marginal (-0,006).

TABELA 5
Decomposição dos índices de Gini da renda inicial, final e disponível (2002-2003)

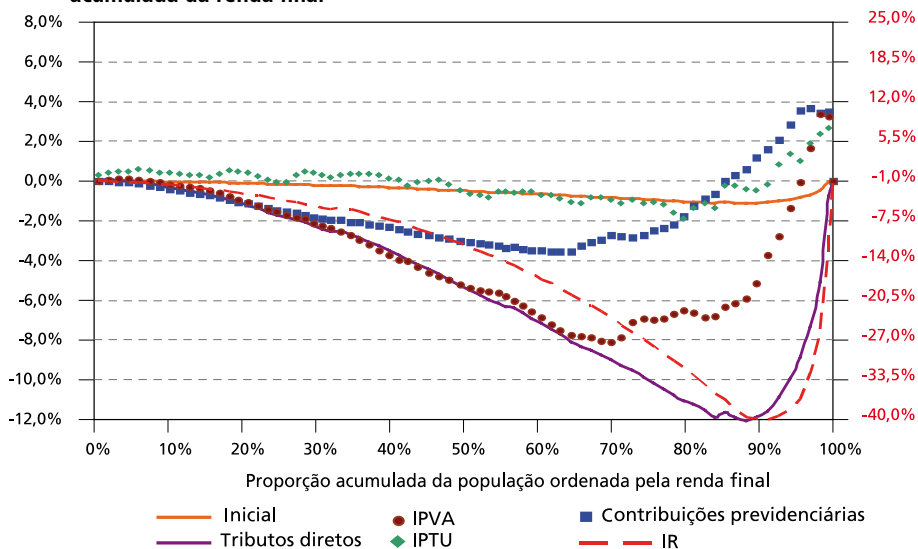
Benefícios ou tributos	Valor médio (R\$ jan./03)	Participação na renda (%)			Razão de concentração			Contribuição marginal ¹		
		Inicial	Final	Disponível	Renda inicial	Renda final	Renda disponível	Inicial	Final	Disponível
Renda monetária sem benefícios	370,57	86,3	95,4	117,7	0,6304	0,6269	0,6136	0,0054	0,0117	-0,0487
Benefícios totais	58,67	13,7	15,1	18,6	0,5843	0,5840	0,5886	-0,0055	-0,0046	-0,0124
Aposentadorias e pensões	54,88	12,8	14,1	17,4	0,5940	0,5933	0,5978	-0,0039	-0,0030	-0,0099
RGPS	32,79	7,6	8,4	10,4	0,3838	0,3855	0,3939	-0,0184	-0,0193	-0,0272
RPPS	22,10	5,1	5,7	7,0	0,9062	0,9019	0,9007	0,0145	0,0163	0,0172
Auxílios	0,54	0,1	0,1	0,2	0,3090	0,3132	0,3117	-0,0003	-0,0003	-0,0007
Bolsa de estudo	1,72	0,4	0,4	0,5	0,9345	0,9377	0,9353	0,0012	0,0013	0,0014
Bolsas	1,06	0,2	0,3	0,3	-0,2244	-0,2152	-0,1878	-0,0017	-0,0025	-0,0025
Seguro-desemprego	0,46	0,1	0,1	0,1	0,3043	0,3132	0,3188	-0,0003	-0,0003	-0,0003
Renda monetária inicial	429,24	100,0	110,5	136,4	0,6241	0,6210	0,6102		0,0071	-0,0611
Tributos diretos	40,74		-10,5	-12,9		0,6820	0,6547		-0,0071	0,0000
Contribuições previdenciárias	13,26		-3,4	-4,2		0,6080	0,5902		0,0002	0,0027
Imposto de Renda	8,79		-2,3	-2,8		0,8805	0,8651		-0,0061	-0,0059
IPTU	6,12		-1,6	-1,9		0,5089	0,4586		0,0017	0,0037
IPVA	2,55		-0,7	-0,8		0,6810	0,6088		-0,0005	0,0004
Outros tributos diretos	10,01		-2,6	-3,2		0,7120	0,6871		-0,0025	-0,0010
Renda final (descontados os tributos diretos)	388,51		100,0	123,4		0,6146	0,6055			-0,0611
Tributos indiretos	73,78			-23,4			0,3943			0,0610
ICMS	39,73			-12,6			0,3896			0,0334
IPI	11,73			-3,7			0,3950			0,0096
PIS-Cofins	20,00			-6,4			0,3885			0,0171
Cide-Combustíveis	2,32			-0,7			0,5220			0,0009
Renda disponível	314,73			100,0			0,6550			

Fonte: Microdados da POF de 2002-2003 (IBGE).

Nota: ¹ $\lim_{D \rightarrow 0} \frac{DG}{Dh} = \phi_h(C_h - G)$

GRÁFICO 4

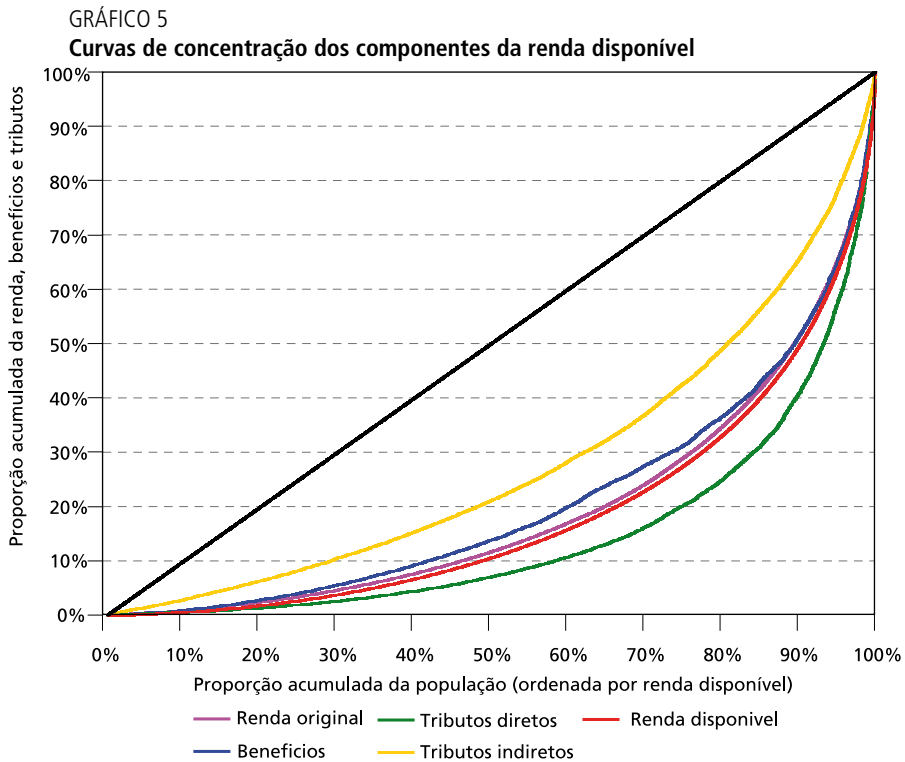
Diferença entre a participação acumulada dos tributos diretos e a participação acumulada da renda final



O gráfico 5 traz as curvas de concentração da renda original, dos benefícios, dos tributos diretos e dos tributos indiretos em relação à renda disponível. Foram descartadas, como em todas as figuras, as famílias com renda posterior – final e disponível – negativa. Fica evidente a baixa eficácia distributiva das políticas previdenciária e tributária.

Efetivamente, desconsideradas as famílias para as quais o resultado final são rendas negativas, o índice de Gini da renda original – situação hipotética – é de 0,6451, e de 0,6176 para a renda inicial. Contando-se os tributos diretos, o índice de Gini cai para 0,6051 – renda final –, aumentando para 0,6335 com a incidência dos tributos indiretos. As contribuições marginais ao índice de Gini da renda disponível – somente para resultados não negativos desta renda – são de -0,009, -0,009 e 0,043,³³ respectivamente, para o total dos benefícios totais, dos tributos diretos e dos indiretos. Verifica-se que a retirada das rendas negativas diminui a eficácia distributiva das transferências e dos tributos diretos, amplificando a regressividade dos tributos indiretos.

33. Os coeficientes de concentração das transferências, dos tributos diretos e dos indiretos, nessa situação, são de 0,5851, 0,7072 e 0,4386, que se encontram ilustrados na [figura 12](#).

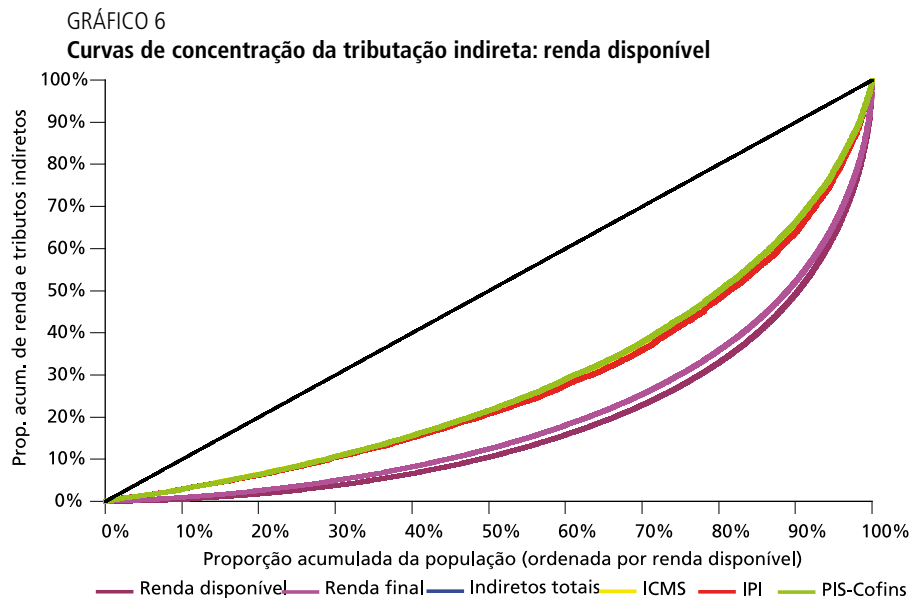


Fonte: Microdados da POF de 2002-2005 (IBGE).

Obs.: Somente renda disponível positiva.

Retomando-se as informações da tabela 5 – na qual são consideradas as rendas negativas – para a análise dos tributos indiretos, verifica-se que estes representam quase um quarto da renda disponível, sendo todos regressivos. Em verdade, as razões de concentração dos três principais – ICMS, IPI e PIS-Cofins – situam-se abaixo de 0,400, ou seja, são bastante inferiores ao índice de Gini da renda disponível, de 0,655. Resulta disto que pequenas elevações proporcionais nestes tributos implicam acréscimos na desigualdade, cuja envergadura sobressai frente aos efeitos distributivos dos benefícios e dos tributos diretos. Os três apresentam efeitos marginais bem expressivos, com o ICMS tendo a maior contribuição marginal e a PIS-Cofins e o IPI rivalizando com os valores das aposentadorias do RGPS – de caráter distributivo – e dos RPPS – de perfil concentrador.

O gráfico 6 exhibe o caráter regressivo dos tributos indiretos. As curvas de concentração de todos estão posicionadas acima da curva de Lorenz da renda disponível.



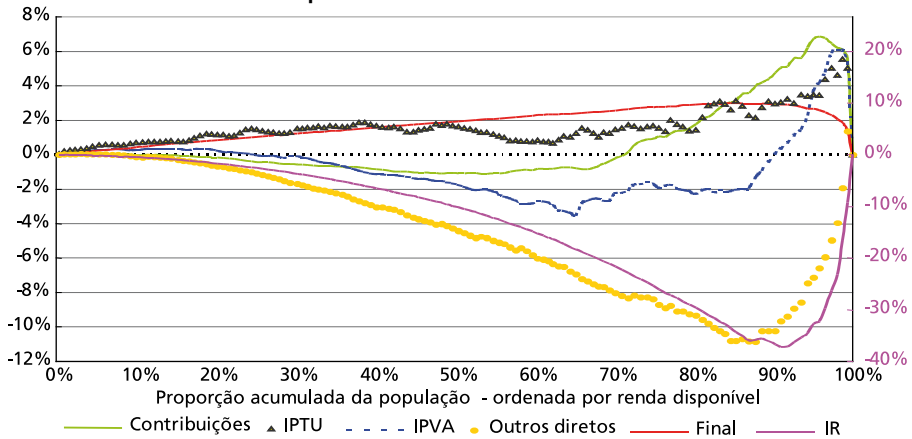
Fonte: Microdados da POF de 2002-2005 (IBGE).

Obs.: Somente renda disponível positiva.

Nos gráficos 7 e 8, são apresentadas, respectivamente, as curvas da diferença entre a participação acumulada dos benefícios e a da renda disponível, e as curvas de concentração dos tributos diretos com base na renda disponível.

No gráfico 7, se destaca o comportamento do IR, cuja curva da diferença entre sua participação na concentração e a da renda disponível está posicionada bem abaixo do horizontal. Esta focalização positiva do IR nos mais ricos é observada, em menor grau, nos denominados *outros tributos diretos* – que são, em verdade, as outras deduções. Entretanto, fica ainda mais explícita a regressividade do IPTU, dado que a participação acumulada deste tributo é sistematicamente superior à apropriação da renda disponível. A figura ilustra, também, o abrandamento na incidência das contribuições previdenciárias e, em menor grau, do IPVA nos estratos superiores da renda, apontado anteriormente quando da ordenação pela renda final.

GRÁFICO 7

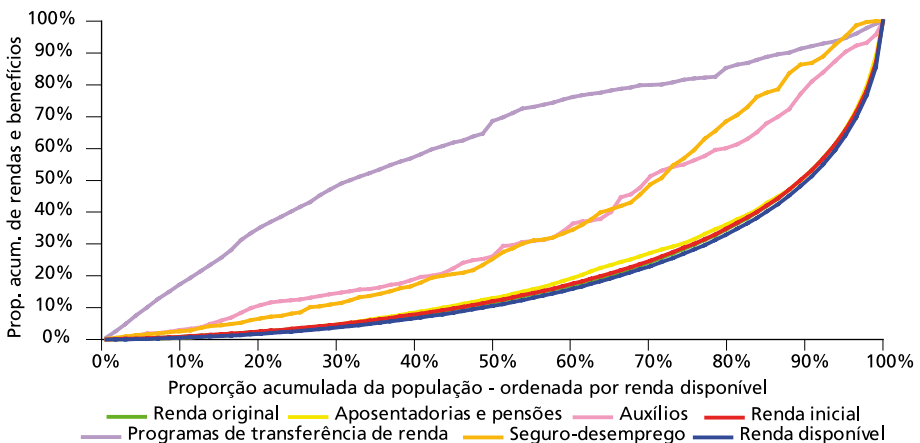
Diferença entre a participação acumulada dos tributos diretos e a participação acumulada da renda disponível

Fonte: Microdados da POF de 2002-2005 (IBGE).

Obs.: Somente renda disponível positiva.

No gráfico 8, os destaques ficam por conta dos programas de transferência, cuja curva de concentração encontra-se acima da linha de perfeita igualdade e, em seguida, das aposentadorias do RGPS e dos auxílios, que apresentam curvas de concentração situadas acima da curva de Lorenz.

GRÁFICO 8

Curvas de concentração dos benefícios: renda disponível

Fonte: Microdados da POF de 2002-2005 (IBGE).

Obs.: Somente renda disponível positiva.

3.6 Impactos distributivos dos benefícios e dos tributos: medidas de progressividade e efeitos de reordenamento³⁴

Nesta subseção, a avaliação dos impactos distributivos dos benefícios e tributos será feita com base no comportamento dos dois componentes que sintetizam as alterações nos índices de desigualdade, como descrito na seção metodológica. Comportamento este que varia, a depender da renda empregada como parâmetro: se ela é anterior ao benefício ou tributo, ou posterior. Será visto que os indicadores de progressividade e os efeitos de rearranjo são bem diferentes, também a depender da renda empregada como parâmetro de avaliação. Demonstrou-se que os efeitos de reordenamento, na abordagem tradicional de uma política de caráter progressivo, atenuam seus impactos distributivos. Diversamente, quando se emprega a renda *ex post* como parâmetro de análise, os dois efeitos têm sinais iguais – sem inflar, portanto, o caráter progressivo da política.

Na tabela 6, estão dispostos os resultados para as duas abordagens, denominando-se indicadores de Lerman e Yitzhaki – progressividade e reordenamento – quando se emprega a renda resultante – após os benefícios ou tributos – como parâmetro. Os indicadores ditos originais – progressividade de Kakwani e de reordenamento –, dado o emprego mais usual na literatura, se baseiam na renda prévia, vale dizer, aquela anterior à concessão dos benefícios e à incidência dos impostos.

Os índices de Gini constantes na coluna 2 da tabela referem-se, de um lado, aos quatro estágios distributivos considerados: rendas original, inicial, final e disponível. Trata-se sempre da parcela monetária da renda, ou seja, eles não se referem à renda total. De outro lado, no caso dos benefícios, os índices se referem à situação anterior à sua concessão, ou seja, à renda inicial descontado o benefício. Por fim, no caso dos tributos diretos e indiretos, os índices de Gini são os resultantes, respectivamente, do recolhimento do tributo direto sobre a renda inicial (em que já estão incorporados os benefícios) e da incidência do tributo indireto sobre a renda final.

Na coluna 3, encontram-se as diferenças entre os índices resultantes das políticas previdenciária, assistencial e de tributação – em realidade entre o índice de Gini antes e depois da política. As variações no índice de Gini se decompõem em duas parcelas: uma relacionada ao grau de progressividade do(s) benefício(s) ou do(s) imposto(s) examinado(s), e a outra ao reordenamento da população, segundo a renda, que ocorre devido ou à concessão do benefício ou à incidência do imposto. Cabe ao peso do benefício ou do imposto sobre a renda o papel de ponderador do caráter progressivo/regressivo do benefício ou do imposto.

34. Consideraram-se todas as famílias, mesmo aquelas com rendas final e disponível negativas, ainda que tal situação careça de significado. Excluíram-se, todavia, os pensionistas, empregados domésticos e parentes de empregados domésticos.

De um índice de Gini de 0,651 para a renda original, ou seja, a renda composta de recebimentos “privados” – trabalho, investimentos e transferências não públicas –, assiste-se a uma diminuição para 0,624 quando se incorporam os benefícios públicos e dos empregadores – aposentadorias e pensões, auxílios, programas de transferência de renda, bolsa de estudo e seguro-desemprego. Nas etapas seguintes, quando são consideradas as rendas após o recolhimento dos impostos diretos – IR, contribuições previdenciárias, IPTU, IPVA e as outras deduções – e a incidência dos indiretos – ICMS, IPI, PIS-Cofins e Cide –, o Gini primeiramente cai para 0,615 em decorrência dos impostos diretos, para em seguida recrudescer ao nível da renda original – 0,655. Desta forma, os ganhos distributivos decorrentes das transferências monetárias governamentais e da tributação direta são corroídos pelos tributos indiretos. Dito de outro modo, a concentração da renda, medida pelo índice de Gini, após ter diminuído em 5,5% graças à concessão de benefícios e à tributação direta, aumentou em 6,6%. O resultado final – ou seja, frente ao índice da renda original – foi um aumento absoluto de 0,004 (ou 0,6% em termos percentuais).

Vale notar que o índice atingiu um mínimo de 0,615, o que aponta para a rigidez na concentração de renda no país, pois os montantes dos benefícios concedidos e dos tributos diretos são relativamente expressivos, representando juntos 23,2% da renda inicial – aquela declarada pelas famílias. Todavia, se comparadas a informações de outros países, especificamente dos países centrais, membros da OCDE, evidencia-se que, de modo geral, tanto a participação dos benefícios e tributos diretos é mais expressiva como são mais progressivas as políticas de seguridade social e de tributação sobre renda e patrimônio.

O estudo de De Beer *et al.* (2001) apresenta os resultados da seguridade social e da tributação direta em dez países desenvolvidos – Alemanha, Austrália, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Noruega, Países Baixos, Reino Unido e Suécia –, nos quais a média de participação dos benefícios sociais atinge 21,3% da renda inicial, e os tributos representam 38,5% da renda final. No caso brasileiro, tais participações são de 13,7% e 10,5%, respectivamente. Como se pode notar, a diferença quanto à participação na renda é bem mais aguda nos tributos diretos que nas aposentadorias e pensões, diferentemente do que se observa para o índice de progressividade de Kakwani, cuja discrepância maior se situa na menor progressividade que os benefícios previdenciários apresentam no Brasil. Efetivamente, a média dos índices de Kakwani nestes dez países é de 0,879 para os benefícios, e de 0,141 para os tributos diretos, atingindo, no Brasil, 0,480 e 0,123, respectivamente. Assim, os efeitos distributivos da seguridade no Brasil são de pouca monta em razão da “baixa” progressividade do conjunto dos benefícios. Em realidade, há uma clivagem entre os benefícios previdenciários e assistenciais no país. De um lado, existem as chamadas bolsas com índice de progressividade

de Kakwani superior, inclusive, ao da seguridade dos países centrais, mas cujos efeitos distributivos são limitados pela pouca expressão na renda total. Na POF de 2002-2003, estes programas respondiam por tão somente 0,25% da renda final, podendo, quando muito, ter atingido 0,75% nos dias atuais. Em patamar similar ao das bolsas (portanto, de caráter claramente progressivo), encontram-se as aposentadorias do RGPS e, em menor grau de progressividade, os auxílios, cujos efeitos distributivos são contra-arrestados pela outra porção da previdência – as aposentadorias dos RPPS.

Em relação aos tributos diretos, ainda que seu índice de progressividade esteja em nível relativamente próximo ao dos países centrais, a participação na renda é muito pouco expressiva. Destarte, a potencialidade distributiva dos tributos diretos, notadamente do IR e das outras deduções, é enfraquecida pela pequena participação na renda, atingindo, para estes “tributos”, apenas 2,1% e 2,4% da renda final. A baixa participação na renda pessoal pode ser creditada à elevada informalidade no mercado de trabalho, aos altos níveis de elisão fiscal dos rendimentos provenientes do trabalho não assalariado – especialmente o dos profissionais liberais – e do patrimônio (aluguéis e vendas), e à baixa incidência sobre os rendimentos originários das aplicações financeiras.

Na decomposição da variação do índice de Gini, quando se emprega como parâmetro a renda prévia, o efeito da progressividade do benefício ou do tributo direto – índice de Kakwani vezes (x) a participação na renda posterior – é atenuado pelo efeito concentrador do reordenamento (coluna 6, tabela 6). No caso dos tributos indiretos, que se caracterizam pela regressividade, tem-se os dois componentes atuando na mesma direção: a concentração da renda. Vale observar que, nos benefícios, o caráter concentrador do componente de reordenamento é bem mais expressivo que nos tributos diretos, ou seja, a metodologia tradicional outorga aos benefícios um perfil progressivo mais expressivo que, em realidade, pode inexistir.

Nos países centrais, os efeitos de reordenamento têm, também, um sentido oposto ao da progressividade dos benefícios e dos tributos diretos – tais efeitos são, todavia, bem menos expressivos. Em realidade, dada a magnitude do componente de progressividade dos benefícios e tributos diretos nos países centrais, o efeito concentrador do componente reordenamento torna-se marginal, diferentemente do que se assiste no Brasil. Assim, para a média dos países centrais analisados por De Beer *et al.* (2001), o componente de reordenamento representa 17% e 15% do componente de progressividade para benefícios e tributos diretos, respectivamente, enquanto no Brasil esta participação atinge 59% e 28%.

Quando a análise dos efeitos distributivos dos benefícios governamentais e dos tributos, segundo estes dois componentes, passa a ser feita com base na

renda resultante, descortinam-se outros aspectos do processo de redistribuição. Em primeiro lugar, quando os dois componentes têm o mesmo sinal, eles atuam no mesmo sentido. Em segundo lugar, para os benefícios e tributos diretos progressivos, cabe ao componente reordenamento a maior parcela na redistribuição decorrente da concessão do benefício ou da incidência do imposto direto. Resultam disto medidas de progressividade menores, ou melhor, os índices de progressividade mostram-se mais bem calibrados. Exemplo disto é o caso das aposentadorias dos RPPS, que são progressivas pelo método tradicional, e regressivas quando analisadas com base na renda posterior.

Concretamente, os benefícios se apresentam menos progressivos, a redistribuição devendo-se a efeitos de reordenamento. Nos tributos diretos, evidencia-se o caráter regressivo do IPTU e, marginalmente, o das contribuições previdenciárias, além de mostrar-se que o IR, as outras deduções e o IPVA são mais progressivos que os benefícios.

TABELA 6

Indicadores de progressividade, participação na renda e efeitos de reordenamento dos benefícios e tributos diretos e indiretos (2002-2003)

Benefícios e tributos	Diferença Gini dos índices de Gini ⁸	Renda anterior			Renda posterior			
		Índice de Kakwani ⁴	% de benefício ou tributo na renda posterior	Reordenamento ⁵	Índice de Lerman e Yitzhaki ⁶	% de benefício ou tributo na renda anterior	Reordenamento ⁷	
Renda original (X_0)	0,6510							
Renda inicial (benefícios – b) (X_1)	0,6241	0,0269	0,4796	0,1367	0,0387	0,0398	0,1583	0,0206
Renda final (tributos diretos – t) (X_2)	0,6146	0,0095	0,1229	0,1049	0,0034	0,0674	0,0949	0,0031
Renda disponível (tributos indiretos – ti) (X_3)	0,6550	-0,0404	-0,1338	0,2344	0,0091	-0,2607	0,1899	0,0091
Aposentadorias e pensões ¹	0,6485	0,0244	0,4849	0,1279	0,0376	0,0301	0,1466	0,0200
RGPS ¹	0,6574	0,0333	0,6987	0,0764	0,0200	0,2403	0,0827	0,0134
RPPS ¹	0,6142	-0,0099	0,1433	0,0515	0,0172	-0,2821	0,0543	0,0054
Auxílios ¹	0,6246	0,0005	0,5527	0,0013	0,0002	0,3151	0,0013	0,0001
Bolsa de estudos ¹	0,6231	-0,0010	-0,0168	0,0040	0,0009	-0,3104	0,0040	0,0002
Programas de transferência de renda ¹	0,6263	0,0022	0,9587	0,0025	0,0001	0,8485	0,0025	0,0001
Seguro-desemprego ¹	0,6245	0,0004	0,3816	0,0011	0,0000	0,3197	0,0011	0,0000
Contribuições previdenciárias ²	0,6239	0,0002	0,0362	0,0319	0,0010	-0,0081	0,0309	0,0004
IR ²	0,6180	0,0061	0,3063	0,0209	0,0003	0,2754	0,0205	0,0005
IPTU ²	0,6247	-0,0006	0,0211	0,0145	0,0009	-0,1051	0,0143	0,0009
IPVA ²	0,6237	0,0004	0,0742	0,0060	0,0000	0,0665	0,0060	0,0000
Outros descontos ²	0,6211	0,0030	0,1513	0,0239	0,0006	0,1031	0,0233	0,0006
ICMS ³	0,6328	-0,0182	-0,1426	0,1139	0,0020	-0,1987	0,1023	0,0021

(Continua)

(Continuação)

Benefícios e tributos	Diferença dos índices de Gini ⁸	Renda anterior			Renda posterior		
		Índice de Kakwani ⁴	% de benefício ou tributo na renda posterior	Reordenamento ⁵	Índice de Lerman e Yitzhaki ⁶	% de benefício ou tributo na renda anterior	Reordenamento ⁷
IPI ³	0,6184 -0,0038	-0,1107	0,0311	0,0003	-0,1368	0,0302	0,0004
PIS-Cofins ²	0,6230 -0,0084	-0,1470	0,0543	0,0004	-0,1709	0,0515	0,0004
Cide-Combustíveis ²	0,6146 0,0001	0,0138	0,0060	0,0000	0,0027	0,0060	0,0000

Fonte: Microdados da POF de 2002-2003 (IBGE).

Notas:¹ Os índices de Gini referem-se à renda inicial, descontado o benefício. A diferença dos índices de Gini é calculada entre o índice da renda inicial sem o benefício e o da renda inicial.

² Os índices de Gini referem-se à renda inicial, descontado o tributo direto. A diferença dos índices de Gini é calculada entre o índice da renda inicial e o da renda inicial, menos o tributo direto.

³ Os índices de Gini referem-se à renda final, descontado o tributo indireto. A diferença dos índices de Gini é calculada entre o índice da renda final e o da renda final, descontado o tributo indireto.

⁴ $G_{X_0} - C_{X_0}$ para benefícios, $C_t - G_{X_t}$ para tributos diretos e $C_{it} - G_{X_{it}}$ para tributos indiretos, considerando-se o ordenamento das famílias pela renda anterior – original, inicial e final, respectivamente.

⁵ $G_{X_t} - C_{X_t}$ para benefícios, $G_{X_t} - C_{X_t}$ para tributos diretos e $G_{X_{it}} - C_{X_{it}}$ para tributos indiretos, considerando-se o ordenamento das famílias pela renda anterior – original, inicial e final, respectivamente.

⁶ $G_{X_0} - C_{X_0}$ para benefícios, $C_t - G_{X_t}$ para tributos diretos, e $C_{it} - G_{X_{it}}$ para tributos indiretos, com as razões concentração com base no ordenamento pela renda posterior – inicial, final e disponível, respectivamente.

⁷ $G_{X_0} - C_{X_0}$ para benefícios, $G_{X_t} - C_{X_t}$ para tributos diretos e $G_{X_{it}} - C_{X_{it}}$ para tributos indiretos, com as razões de concentração calculadas com base no ordenamento pela renda posterior – inicial, final e disponível, respectivamente.

⁸ No caso da renda anterior como parâmetro, o diferencial entre os coeficientes de Gini, ou seja, $G_{X_0} - G_{X_t}$, $G_{X_0} - G_{X_{it}}$ e $G_{X_t} - G_{X_{it}}$, resulta da diferença entre o índice de Kakwani, ponderado pela participação do benefício ou tributo na renda posterior, e o efeito de reordenamento [(coluna 4 * coluna 5) - coluna 6]. No caso da renda posterior como parâmetro, as diferenças entre os índices de Gini resultam da soma entre o índice de Lerman e Yitzhaki, ponderado pela participação do benefício ou tributo na renda anterior, e o efeito de reordenamento [(coluna 7 * coluna 8) + coluna 9].

Em relação aos tributos indiretos, fica mais patente sua regressividade, dado que as medidas de progressividade são maiores, em termos absolutos, que as utilizadas na abordagem com base na renda prévia. Neste caso, transfere-se ao componente de reordenamento um efeito desconcentrador. Infelizmente, não se tem conhecimento de estudos, no Brasil ou em outros países, que analisem, com base na renda posterior, os efeitos distributivos decorrentes da progressividade dos benefícios e tributos e do reordenamento das famílias.

Na tabela 7, são cotejadas as estimativas aqui desenvolvidas quanto aos impactos distributivos das políticas públicas previdenciária, assistencial e tributária sobre a renda pessoal – no caso, a renda domiciliar *per capita* – com as realizadas em outros estudos, tanto para o caso brasileiro – com base na POF de 1995-1996 – como para países centrais, notadamente o Reino Unido.

Primeiramente, nota-se que os ganhos distributivos na concessão de benefícios e na tributação direta no Brasil são muitíssimo menores que os observados nos países desenvolvidos. Isto é verdade mesmo naqueles cujo *Estado de bem-estar social* é do tipo liberal, ou seja, nos quais os esquemas de proteção social são restritos aos comprovadamente pobres, cabendo ao mercado papel de

destaque na provisão dos serviços sociais e previdenciários. As diferenças são mais profundas no primeiro estágio distributivo, ou seja, nos resultados das políticas de previdência e assistência sociais, nas quais a queda no índice de Gini encontra-se entre 23,0% e 31,7% entre os países considerados, frente a uma diminuição da ordem de 4% no Brasil.

As discrepâncias nas estimativas para o caso brasileiro se devem, para o biênio 1995-1996, à base de dados empregada, pois enquanto Silveira (2003) emprega a POF de 1995-1996, Immervoll, Levy e Nogueira (2006) utilizam a PNAD de 1999. Dado que, na PNAD, a participação das aposentadorias e pensões é bem superior à da POF, além de aquela abranger todo o território nacional, notadamente o meio rural, onde a previdência tem papel de destaque na renda e na diminuição da pobreza, os impactos distributivos decorrentes da concessão dos benefícios são mais expressivos. Por sua vez, no caso dos tributos diretos, os maiores impactos estimados por Immervoll, Levy e Nogueira (2006) se devem aos procedimentos de estimação: o emprego da PNAD e o fato de considerarem a parcela contributiva dos empregadores. Ao empregarem a PNAD, os autores aplicam aos dados as regras de incidência das contribuições previdenciárias e do IR, restringindo o grau de elisão fiscal, ainda que façam ajustes com base nos registros administrativos. A incorporação das contribuições dos empregadores parte da hipótese de que elas são retiradas da remuneração dos empregados, ou seja, consideram que o encargo destas contribuições é dos trabalhadores.

Para os tributos indiretos, os autores realizam um ajuste da incidência destes tributos para os décimos inferiores e medianos de renda ao considerarem parâmetro o consumo, e não a renda. Sustentam que, nestes décimos, nos quais se assiste a déficits orçamentários, as despesas de consumo são, em realidade, o que mais se aproxima do conceito de renda permanente. Resulta disso a mudança do perfil distributivo da tributação indireta, de regressiva para neutra.³⁵ Destarte, diferentemente do que ocorre com as outras estimativas, a tributação indireta não implica a reposição da desigualdade aos níveis anteriores à concessão dos benefícios e à incidência dos tributos diretos, ou seja, ao nível da renda original. Em realidade, o índice de Gini da renda disponível fica em patamar semelhante ao da renda inicial (anterior à tributação direta e já consideradas as transferências).

35. Mesmo procedimento empregado no documento da Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda, desenvolvido em 2003 (Brasil, 2003), objeto de análise crítica em Silveira (2003).

TABELA 7

Brasil, Reino Unido e “tipos” de Estados de bem-estar social:¹ comparação dos impactos distributivos das transferências governamentais e da tributação segundo estudos selecionados

(Em %)

Estágios de distribuição ²	Brasil (metade dos anos 1990) ³			Reino Unido ⁴			Estados de bem-estar social (vários anos) ⁵				
	Silveira (2003)		Immervoll, Levy e Nogueira (2006)	Brasil (2002-2003)		2000-2001	2005-2006	Média	Sociais-democratas	Corporatistas	Liberais
	<i>Per capita</i>	Adulto equivalente	Adulto equivalente	<i>Per capita</i>	Adulto equivalente	Adulto equivalente	<i>Per capita</i>				
1º estágio	-2,0	-2,5	-9,5	-4,1	-25,5	-28,8	-28,3	-31,7	-32,1	-23,0	
2º estágio	-1,3	-1,5	-2,9	-1,5	-7,9	-8,1	-12,1	-10,5	-17,2	-11,3	
3º estágio	2,9	3,1	2,7	6,6	11,4	8,8					
Ganho distributivo total	-0,5	-1,0	-9,8	0,6	-23,5	-28,8					
Ganho distributivo nos dois estágios iniciais	-3,3	-4,0	-12,1	-5,6	-31,4	-34,6	-37,0	-38,9	-43,8	-31,8	

Fonte: POF de 2002-2003 (IBGE); Silveira (2003); Immervoll, Levy e Nogueira (2006); De Beer *et al.* (2001); Lakin (2002); e Jones (2007).

Notas: ¹ Os impactos distributivos referem-se à queda/aumento percentual do índice de Gini. A tipologia de *Estados de bem-estar social* encontra-se desenvolvida em Esping-Andersen (1999).

² Os estágios de distribuição referem-se, respectivamente, à passagem da renda original (renda sem benefícios) para a renda inicial, e desta para as rendas final (descontados os impostos diretos) e disponível (descontados os tributos indiretos).

³ Silveira (2003) emprega a POF de 1995-1996, e Immervoll, Levy e Nogueira, a PNAD de 1999. As estimativas de carga tributária indireta são realizadas a partir da POF de 1995-1996.

⁴ Estimativas presentes em Lakin (2002) e Jones (2007) para, respectivamente, os biênios 2000-2001 e 2005-2006.

⁵ Médias aritméticas feitas com base em De Beer *et al.*(2001).

Entre as estimativas de Silveira (2003) para 1995-1996 e as realizadas neste estudo, relativas a 2002-2003, nas quais se aplicaram procedimentos semelhantes, as diferenças se devem, de um lado, à maior cobertura da POF de 2002-2003, e de outro, ao incremento da carga tributária indireta incidente sobre as famílias. Além disso, observou-se, no caso dos benefícios, uma ampliação do público beneficiário e um incremento real dos valores, o que, juntamente à maior cobertura, implicou um maior impacto distributivo.

Por último, cabe notar que a tributação indireta no Brasil tem um impacto distributivo concentrador menor que tem a no Reino Unido. A diferença é bem menos pronunciada que a para os efeitos distributivos dos benefícios da tributação direta. Todavia, o que vale sublinhar é que, se no Reino Unido a tributação indireta, *grasso modo*, recoloca a desigualdade aos níveis anteriores à

tributação direta, no caso brasileiro, seu impacto concentrador ultrapassa em muito a tributação direta, superando, inclusive, o efeito distributivo conjunto de transferências e tributos diretos.

CONCLUSÕES

Podem-se extrair quatro conclusões das estimativas dos impactos distributivos da previdência e assistência sociais e da tributação direta e indireta. Em primeiro lugar, a desigualdade da renda, considerando-se somente os rendimentos de origem privada, entre os quais se destacam os rendimentos do trabalho, é extremamente elevada no país. Dado que o sistema de previdência social brasileiro se caracteriza, em grande medida, por ser um seguro social, ou seja, aposentadorias e pensões têm estreita relação com as contribuições pretéritas, o perfil distributivo das aposentadorias e pensões reflete as desigualdades do mercado de trabalho. Isto pode vir a se tornar ainda mais agudo no médio prazo em vista da diminuição, ocorrida nos últimos 20 anos, da população coberta pela previdência social. Concretamente, os níveis de desemprego, de informalidade e de precarização no mercado de trabalho são muito superiores aos vigentes em meados dos anos 1980.

O segundo ponto diz respeito ao baixo impacto distributivo dos benefícios previdenciários e assistenciais, do seguro-desemprego e de outras transferências monetárias, em comparação ao desempenho destas políticas nos países desenvolvidos. Isto se deve ao grau de progressividade dos benefícios, pois sua participação na renda pessoal encontra-se em patamar relativamente expressivo, especialmente quando se tem em conta a participação da população de idosos. Todavia, ao se discriminar os dois regimes previdenciários, fica patente a progressividade das aposentadorias e pensões do RGPS, ou seja, seu caráter distributivo.

Em terceiro lugar, a progressividade da tributação direta no Brasil mostra-se similar à dos países centrais. Observa-se, contudo, uma participação muito inferior na renda pessoal. Com isto, o impacto distributivo perde eficácia. Especialmente preocupante é a regressividade do IPTU, tributo sobre o patrimônio que deveria ser, assim como o IR, progressivo. Este fato na verdade indica quão frágil é a solidariedade fiscal na sociedade brasileira, pois, como dito, os tributos diretos têm, no Brasil, uma participação muito menor no orçamento fiscal em comparação ao que se observa nos países centrais.

Conseqüentemente – e este é quarto ponto a destacar – o financiamento das políticas públicas fica a cargo dos tributos indiretos que são, por natureza, regressivos. Além disso, nota-se que vêm ganhando destaque os de caráter cumulativo, com efeitos perversos na eficiência econômica. Assim, como ocorre na tributação direta, o nó não está no grau de progressividade, dado que as medidas de progressividade se encontram em patamar semelhante ao das outras

economias. O problema se situa, como se viu, no peso que os tributos sobre o consumo têm na renda pessoal e no orçamento governamental.

Na Inglaterra, bem como nos outros países desenvolvidos, o efeito líquido da tributação é neutro, como aponta Glennerster (2006, p. 25. Tradução livre): “os impostos indiretos desempenham uma parcela crescente em contra-restar os efeitos distributivos dos impostos diretos, uma vez que recaem mais pesadamente sobre os pobres”. Cabe às políticas sociais – o *welfare state* – o papel redistributivo. No caso brasileiro, como se viu, além de os ganhos distributivos das políticas sociais – melhor dizendo, das transferências monetárias governamentais – serem bem mais modestos, estes são neutralizados pelo resultado regressivo da tributação. Resultado que, como dito, se deve principalmente à composição da tributação no que se refere aos impostos diretos e indiretos, e não à sua progressividade ou regressividade.

O Brasil é, como se percebe a partir destas conclusões, um país que tolera elevados índices de desigualdade na renda, o que se reflete na baixa eficácia distributiva das políticas tributária, previdenciária e assistencial. É nestas intervenções governamentais que se refletem os consensos sociais na luta pela equidade e igualdade. Hoje, as poucas conquistas na direção da construção de um *Estado de bem-estar social* e de ampliação das políticas sociais, previdenciárias e assistenciais são colocadas à prova a todo o momento, sob pesadas críticas aos seus custos. Exemplo disto é a forma como a tributação é vista pelas chamadas classes médias e pelas elites, representando tão somente encargo, e não parcela de contribuição à construção de uma sociedade mais equilibrada. Tendo em conta que os tributos refletem, *grosso modo*, o grau de solidariedade entre os cidadãos, fica evidente que, no Brasil, esta é muito pouco considerada.

No campo dos benefícios, por sua vez, é recorrente a desvalorização da provisão pública. Esta avaliação, no entender do autor deste estudo, não tem substância, pois é marcada pelo preconceito, uma vez que essas camadas populacionais desconhecem a qualidade da oferta pública. Crê-se, assim, ser falacioso o argumento, bastante comum, de que a carga tributária é demasiadamente pesada, tendo-se em conta as políticas e os serviços que o Estado fornece. Primeiramente, a valoração negativa dos serviços públicos de saúde e educação é bastante discutível, visto que os serviços privados não são, em média, de excelência ou de boa qualidade. Ademais, aqueles serviços de maior complexidade e custo são fornecidos quase exclusivamente pelo setor público nos âmbitos da saúde e da educação (ensino universitário e cursos de pós-graduação). Em segundo lugar, entre as nações ao sul do equador, pode-se dizer que o Brasil constituiu um sistema de proteção social abrangente e com grande capilaridade, consideradas as suas dificuldades socioeconômicas e extensão territorial.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Gasto social do governo central 2001 e 2002**. Brasília, DF: Secretaria de Política Econômica, novembro de 2003. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/estudoseconomicos/Gasto%20Social%20do%20Governo%20Central%202001-2002.pdf>>.

DE BEER, P. *et al.* **Measuring welfare state performance: three or two worlds of welfare capitalism**. Luxembourg Income Study Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, New York: Syracuse University, 2001. (Working Paper, n. 276). Disponível em: <<http://www.lisproject.org/publications/liswps/276.pdf>>.

ESPING-ANDERSEN, G. **Les trois mondes de l'État-providence**: essai sur le capitalisme moderne. Paris: PUF, 1999.

GLENNERSTER, H. **Tibor Barna**: the redistributive impact of taxes and social policies in the UK (1937-2005). Centre for Analysis of Social Exclusion/London School of Economics, Dec. 2006. (CASE Papers, n. 115).

HOFFMANN, R. Aposentadorias e pensões e a desigualdade da distribuição de renda no Brasil. **Econômica**, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 135-144, jun. 2003a.

_____. Inequality in Brazil: the contribution of pensions. **Revista Brasileira de Economia**, v. 57, n. 4, Rio de Janeiro, out./dez. 2003b.

_____. Medindo a regressividade das transferências. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Vol. 2. Brasília: Ipea, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Orçamentos Familiares, 2002-2003**. Rio de Janeiro: IBGE, 3ª versão, 2006, CD-ROM.

_____. **Pesquisa de Orçamentos Familiares, 2002-2003**: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2004, CD-ROM.

_____. **Pesquisas de Orçamentos Familiares, 2002-2003**. Microdados: planilha de produtos. Rio de Janeiro: IBGE, 2ª versão, 2005a, CD-ROM.

IMMERVOLL, H.; LEVY, H.; NOGUEIRA, J. R. *et al.* Simulating Brazil's tax-benefit system using Brahms, the Brazilian household microsimulation model. **Economia Aplicada**, v. 10, n. 2, abr./jun. 2006.

JONES, F. **The effects of taxes and benefits on household income (2005-06)**. Office for National Statistics, UK, May, 2007. Disponível em: <http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_social/Taxes_Benefits_2005-2006/Taxes_Benefits_2005_06.pdf>.

- LAKIN, C. **The effects of taxes and benefits on household income (2000-01)**. Office for National Statistics, United Kingdom, Economic Trends, n. 582, May, 2002. Disponível em: <http://www.statistics.gov.uk/articles/economic_trends/effects_taxes_and_benefits_household_income_00-01.pdf>.
- LAMBERT, P. J. **The distribution and redistribution of income**. 3ª ed. Manchester: Manchester University Press, 2001.
- LERMAN, R. I.; YITZHAKI, S. Effect of marginal changes in income sources on U.S. income inequality. **Public Finance Quarterly**, v. 22, n. 4, Oct. 1994.
- _____. Changing ranks and the inequality impacts of taxes and transfers. **National Tax Journal**, v. 48, n. 1, Mar. 1995.
- MAGALHÃES, L. C. G.; SILVEIRA, F. G.; TOMICH, F. A.; VIANNA, S. W. Tributação sobre alimentação e seus impactos na distribuição de renda e pobreza nas grandes regiões urbanas brasileiras. **Economia**, Niterói, Anpec, v. 2, n. 1, jan./jun. 2001a.
- ROCHA, S. O impacto distributivo do imposto de renda sobre a desigualdade de renda das famílias. In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, abr. 2002.
- SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1987, 2ª ed.
- SILVEIRA, F. G. Impacto das transferências governamentais e da tributação na distribuição de renda no Brasil. **Econômica**, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p.171-184, jun. 2003.
- SOARES, F. V. *et al.* Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Vol. 2. Brasília: Ipea, 2007.
- VAZ, D. V.; HOFFMANN, R. Remuneração nos serviços no Brasil: o contraste entre funcionários públicos e privados. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 2, ago. 2007.
- VIANNA, S. T. W. **Tributação sobre renda e consumo das famílias no Brasil: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas 1996**. Dissertação (Mestrado em Economia). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, 2000.

UMA ANÁLISE DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA E DAS TRANSFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA NO BRASIL NO PERÍODO 1995-2009: EVOLUÇÃO, COMPOSIÇÃO E SUAS RELAÇÕES COM A REGRESSIVIDADE E A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA*

Márcio Bruno Ribeiro**

1 INTRODUÇÃO

Medidas e avaliações da carga tributária bruta e das transferências governamentais de assistência e previdência são de grande utilidade para uma melhor compreensão do modelo socioeconômico vigente em qualquer economia, mas especialmente no Brasil desde a estabilização alcançada com o Plano Real. O conceito mais conhecido é o de carga tributária bruta, medida pelo fluxo total de recursos financeiros na forma de impostos, taxas e contribuições, que o setor privado (empresas e famílias) destina compulsoriamente ao governo. Análises sobre tamanho, evolução ou estrutura das receitas obtidas pelo Estado a cada período são importantes não apenas do ponto de vista macroeconômico. Um maior conhecimento sobre as atuais divergências do sistema tributário nacional em relação aos princípios da equidade, competitividade ou neutralidade permite a proposição de melhoramentos para este sistema quanto à racionalidade e à justiça social.

As transferências governamentais de assistência e previdência – juntamente com os subsídios concedidos pelo governo, montante total que será denominado pela sigla TAPS (transferências de assistência e previdência e subsídios) –, podem ser definidas como o total de recursos financeiros que o setor público concede ao setor privado sem receber qualquer contrapartida.¹ Estes recursos de transferência são de grande importância devido ao seu potencial de melhorar a distribuição

* O autor agradece os comentários e as sugestões de Cláudio H. dos Santos sobre uma versão anterior do trabalho. Os erros remanescentes são de inteira responsabilidade do autor.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

1. Ou seja, os juros pagos pelo governo aos credores da dívida pública não são computados como transferências por serem entendidos como a contrapartida dos serviços de capital que aqueles credores prestam ao governo.

de renda da sociedade, principalmente se uma parte considerável for destinada à parcela mais pobre ou inativa da população. Assim, no que se refere a um exame mais detalhado da evolução e composição destas transferências, sua análise complementa as informações fornecidas pelo estudo da carga tributária bruta quanto ao aspecto da distribuição social da renda.

Este trabalho tem por objetivo analisar a evolução e a composição da carga tributária bruta e das transferências governamentais no Brasil no período pós-Plano Real, além de discutir como estas medidas se relacionaram com a regressividade tributária e a distribuição de renda. Ao longo do horizonte temporal analisado – de 1995 a 2008 e o primeiro semestre de 2009 –, a carga tributária bruta experimentou um aumento considerável, motivado tanto pelas mudanças estruturais ocorridas na economia brasileira quanto por medidas de política econômica que foram adotadas. Segundo as evidências empíricas disponíveis na literatura, o aumento da carga tributária bruta também parece ter elevado o grau de regressividade da tributação como um todo. Por outro lado, este aumento também viabilizou o crescimento das transferências de assistência e previdência, sugerindo que, pela sua evolução e composição, estas tenham contribuído significativamente para a melhoria observada na distribuição de renda durante o período mais recente.

O trabalho procura avaliar os aspectos anteriormente mencionados em mais detalhes e está dividido em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. A próxima discute a evolução da carga tributária bruta e dos seus principais componentes ao longo do período 1995-2008, chamando atenção para o aumento da regressividade do sistema tributário simultaneamente à elevação da arrecadação. A terceira seção apresenta a evolução e a composição das transferências de assistência e previdência naquele mesmo período, buscando relacioná-las com a melhoria na distribuição de renda verificada nos anos mais recentes. Além disso, discutem-se brevemente alguns aspectos que resultaram na trajetória da carga tributária líquida. A quarta seção analisa as evoluções da carga tributária bruta e das transferências de assistência e previdência no primeiro semestre de 2009, após a propagação da crise financeira internacional de 2008 sobre a economia brasileira. A última seção traz as considerações finais.

2 CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA NO PERÍODO 1995-2008: EVOLUÇÃO, COMPOSIÇÃO E A QUESTÃO DA REGRESSIVIDADE

Para analisar a evolução da carga tributária bruta e de seus componentes, se seguirá de perto a classificação das Contas Nacionais, em referência a 2000, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cuja publicação mais recente, na

época em que este trabalho foi finalizado, é IBGE (2009), com valores referentes a 2007.² Segundo esta classificação, os tributos brasileiros estão agrupados nas seguintes categorias:

- i) impostos sobre produtos: incluem os principais tributos de caráter indireto,³ entre estes, o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins);
- ii) outros impostos ligados à produção: formados pelas diversas contribuições incidentes sobre a folha de pagamento das empresas e pelas taxas de caráter indireto (fiscalização, licenciamento, prestação de serviços etc.);⁴
- iii) impostos sobre a renda e o patrimônio: compostos pelos impostos diretos, pela Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e pela já extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF);
- iv) contribuições previdenciárias: constituídas pelas receitas de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS),⁵ às previdências do funcionalismo público federal, estadual e municipal e aos Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); e
- v) impostos sobre o capital: formados pelos impostos sobre transmissão de bens.

O total da carga tributária bruta, tal como divulgado anualmente pelo IBGE, é dado pela soma dos itens *i* a *v*, dividida pelo produto interno bruto (PIB).

2. Existem medidas alternativas à classificação das Contas Nacionais para a carga tributária bruta no Brasil. Ver Dos Santos, Ribeiro e Gobetti (2008) para uma discussão mais detalhada sobre estas distintas classificações dos componentes e tributos. A opção pelas Contas Nacionais deve-se ao fato de sua metodologia ter-se mantido relativamente uniforme durante o período analisado e ter como base o método estabelecido pela Organização das Nações Unidas (ONU).

3. Tributos indiretos são arrecadados nos vários estágios dos processos de produção e venda, de forma que seus efeitos sobre os preços pagos pelo consumidor final na cadeia de transações não ficam muito claros. O efeito final, sobre os preços dos bens, depende não apenas da medida em que estes impostos são transferidos para frente, em cada estágio de produção, mas também da estrutura precisa das transações.

4. A Cofins e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre os combustíveis (Cide-Combustíveis) eram anteriormente contabilizadas, na classificação do IBGE, como pertencentes ao grupo dos outros impostos ligados à produção. Contudo, foram reclassificadas na categoria dos impostos sobre produto a partir da publicação do Sistema de Contas Nacionais Brasil 2004-2005 (IBGE, 2007).

5. O FGTS é um fundo de propriedade dos trabalhadores e as contribuições para este não são formalmente receitas do governo, pois não podem ser usadas para financiar gastos públicos correntes. O único motivo pelo qual estas contribuições são contabilizadas na carga tributária pelo IBGE é o fato de o governo obrigar o setor privado a recolhê-las.

Devido ao pequeno peso dos impostos sobre o capital na carga tributária, este componente será incorporado aos impostos diretos nesta análise, denominando o novo agrupamento de impostos sobre renda, propriedade e capital. Inicia-se com a apresentação dos dados referentes à carga tributária bruta. A tabela 1 mostra a evolução do total, assim como a desagregação por componentes e tributos principais, todos medidos em porcentagem do PIB no período 1995-2008.

TABELA 1

Carga tributária bruta total, componentes e principais tributos (1995-2008)

(Em % do PIB)

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Carga tributária bruta total	27,0	26,4	26,5	27,4	28,4	30,4	31,9	32,4	31,9	32,8	33,8	34,1	34,7	35,2
Impostos sobre produtos	12,7	12,0	11,6	11,4	12,6	13,7	14,3	13,9	13,5	14,2	14,3	14,2	14,1	15,0
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2
Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)	6,8	6,6	6,3	6,2	6,3	6,9	7,2	7,0	7,0	7,1	7,2	7,2	6,9	7,3
Imposto de Importação (II)	0,7	0,5	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6
Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e seguros (IOF)	0,5	0,3	0,4	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,7
Imposto sobre Serviços (ISS)	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,9
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	2,2	2,0	1,9	1,8	2,9	3,3	3,5	3,5	3,4	4,0	4,0	3,8	3,8	3,9
Demais	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,5	0,6	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,4
Outros impostos ligados à produção	1,2	1,2	1,2	1,3	1,1	1,0	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,5
Contribuição do salário-educação	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Contribuição para o Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) – Sistema S	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Taxa de poder de polícia	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	n.d.
Taxa de prestação de serviços	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	n.d.
Demais	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	n.d.

(Continua)

(Continuação)

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Impostos sobre renda, propriedade e capital	5,4	5,4	6,1	6,8	6,7	7,6	8,1	9,0	8,8	8,7	9,6	9,5	9,8	9,1
Imposto de Renda (IR)	3,7	3,7	3,6	4,2	4,3	4,1	4,5	5,1	4,9	4,7	5,3	5,2	5,4	5,8
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF)	0,0	0,0	0,7	0,8	0,7	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4	0,0
Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) de pessoa jurídica	0,8	0,7	0,8	0,7	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	1,2	1,1	1,3	1,4
Demais	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7
Contribuições previdenciárias	7,7	7,8	7,6	7,9	8,0	8,0	8,3	8,3	8,3	8,6	8,7	9,2	9,4	9,6
Contribuições aos institutos oficiais de previdência, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)	7,2	7,4	7,3	7,6	7,6	7,1	7,3	7,2	7,3	7,5	7,7	7,9	7,8	8,1
Contribuições previdenciárias do funcionalismo público	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,9	1,0	1,1	1,0	1,1	1,0	1,3	1,6	1,5

Fonte: Sistema de Contas Nacionais Anuais (IBGE) para os valores correntes dos tributos, dos componentes e do total da carga tributária bruta e do PIB no período entre 1995 e 2007; Sistema de Contas Nacionais Trimestrais (IBGE) para os valores correntes do PIB em 2008; Secretaria da Receita Federal para os valores das contribuições à previdência do funcionalismo público em 1995; Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Comissão Técnica Permanente do ICMS (Cotepe/ICMS)/Ministério da Fazenda (MF) e estimativas do autor com base na metodologia proposta em Dos Santos e Costa (2008) para os dados referentes a 2008.

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Em 2008, os valores do ISS, da contribuição ao Sistema S e dos componentes das contribuições previdenciárias foram estimados com base no comportamento destes tributos em relação a 2007, a partir dos valores divulgados pela Secretaria da Receita Federal (2009).

2. n.d. = não disponível até o momento do término deste trabalho.

De acordo com os números apresentados, a carga tributária bruta total subiu de 27% do PIB em 1995 para o patamar de 35,2% em 2008, um aumento considerável e caracterizado por diferentes taxas de crescimento ao longo do período. Os maiores aumentos, superiores a um ponto percentual do PIB, foram observados em 2000, 2001 e 2007. As menores elevações ficaram abaixo de 0,5% do PIB e aconteceram em 1997 e 2006. A arrecadação bruta decresceu em torno de 0,5% do PIB entre 1995 e 1996, e de 2002 a 2003.

Quanto à evolução dos componentes, verifica-se um crescimento considerável em todos, com exceção dos outros impostos ligados à produção. Os impostos sobre produtos, o maior componente da carga tributária bruta em todo o período – com participação média de 43,4% no total arrecadado –, tiveram aumentos significativos entre 1998 e 2000, e em 2008, ocasionados pelo crescimento das arrecadações da Cofins, do ICMS e, mais recentemente, do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF). Os impostos sobre renda, propriedade e capital apresentaram a maior elevação entre todos os componentes (3,6% do PIB em todo o período), o que pode ser explicado pelos seguintes fatos: instituição da CPMF em 1997 e aumento expressivo de sua arrecadação em 2000; aumento na arrecadação do Imposto de Renda (IR) em 1998, 2002 e 2005; e maior arrecadação da CSLL no período mais recente. As contribuições previdenciárias também contribuíram para o aumento da carga tributária bruta nos anos mais recentes, crescendo em torno de um ponto percentual (p.p.) do PIB entre 2005 e 2008.

Na tentativa de explicarem-se as causas das elevações nas arrecadações dos tributos anteriormente mencionados, serão verificadas as principais mudanças ocorridas em suas alíquotas e bases de incidência ao longo do período considerado. A tabela 2 apresenta um resumo destas alterações, relacionando-as com o tributo e o momento em que ocorreram.

Assim, ao se relacionarem as alterações listadas na tabela 2 com a evolução das arrecadações apresentadas na tabela 1, pode-se inferir que:

- i) a queda na arrecadação do ICMS em 1997, em torno de 0,3 p.p. do PIB, assim como sua manutenção em um patamar mais baixo nos dois anos seguintes, pode ser atribuída às desonerações tributárias previstas na Lei Complementar nº 87;
- ii) os maiores incrementos observados na arrecadação da Cofins decorreram de mudanças na legislação que determinaram tanto o aumento de alíquota como expansões na base de incidência – a Lei nº 9.718 foi responsável pelo significativo aumento ocorrido no período 1998-2000 (1,5% do PIB), e a elevação no nível da arrecadação a partir de 2004 pode ser atribuída à expansão da base tributável da Cofins naquele ano;
- iii) o significativo aumento da arrecadação da CPMF em 2000, em torno de 0,5% do PIB, estaria associado à mudança de alíquota no ano anterior, de 0,20% para 0,38% sobre o valor da movimentação financeira;
- iv) a Medida Provisória (MP) nº 2.222, que determinou um regime especial de tributação para o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) das

entidades de previdência complementar contribuiu para que a arrecadação do IR crescesse em 0,6% do PIB entre 2001 e 2002;

- v) o crescimento da arrecadação da CSLL em 2003 e 2008 está associado aos aumentos de suas alíquotas naqueles anos; e
- vi) o crescimento de 0,4% do PIB na arrecadação do IOF em 2008 está relacionado às maiores alíquotas que passaram a vigorar logo no início daquele ano para compensar, em parte, a perda de receitas com o fim da cobrança da CPMF.

TABELA 2

Resumo das principais alterações, quanto à legislação, alíquota ou base de incidência, que afetaram as arrecadações dos tributos (1995-2008)

Tributo	Período/mudança
ICMS	<p>Setembro de 1996 – Visando melhorar a competitividade das exportações, a Lei Complementar nº 87 determinou:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a não incidência do ICMS sobre produtos primários e semielaborados destinados ao exterior; e • o aproveitamento do crédito do ICMS relativo às mercadorias utilizadas na produção de bens industrializados para exportação.
Cofins	<p>Novembro de 1998 – A Lei nº 9.718 alterou a alíquota da Cofins de 2% para 3% sobre o faturamento mensal das empresas, e incluiu em seu campo de incidência as empresas financeiras.</p> <p>2004 – Com o objetivo de proporcionar isonomia entre o produto nacional e o importado, a Cofins passou a incluir as importações em sua base tributável.</p>
CPMF	<p>1999 – Não incidiu no período entre 23/1 e 17/6 daquele ano. Foi parcialmente compensada por sua reintrodução, a partir do segundo semestre de 1999, com alíquota de 0,38% (a alíquota anterior era de 0,20%). A alíquota baixou para 0,30% em 2000 e voltou a 0,38% em 2001.</p> <p>2007 – Como não foi aprovada nova prorrogação após 31 de dezembro, a CPMF deixou de ser cobrada a partir do início de 2008.</p>
IRPJ	<p>Setembro de 2001 – A Medida Provisória nº 2.222, que passou a vigorar a partir de janeiro de 2002, criou regime especial de tributação para entidades abertas ou fechadas de previdência complementar, sociedades seguradoras e administradores dos fundos de aposentadoria programada individual (Fapis).</p>
CSLL	<p>2003 – Aumento da alíquota, de 12% para 32%, para as empresas prestadoras de serviços optantes pelo regime de tributação do lucro presumido.</p> <p>Maior de 2008 – A Medida Provisória nº 413 aumentou de 9% para 15% a alíquota incidente sobre o lucro das instituições financeiras.</p>
IOF	<p>Janeiro de 2008 – Visando compensar a perda de arrecadação decorrente da não prorrogação da CPMF, o governo federal publicou o Decreto nº 6.339, majorando as alíquotas para diversas operações financeiras.</p>

Fonte: Secretaria da Receita Federal (1997, 1999, 2003, 2004, 2005 e 2009).

Elaboração do autor.

Para o complemento desta análise sobre a evolução da carga tributária bruta e de seus principais tributos, se buscará associar suas diferentes taxas de crescimento com os distintos cenários (interno e externo) nos quais a economia brasileira esteve inserida, e com as medidas de política econômica adotadas. Assim, se optará por dividir o horizonte temporal nas seguintes partes: 1996-1997; 1998-2001;

2002-2003; e 2004-2008.⁶ A tabela 3 apresenta as variações observadas em relação aos anos imediatamente anteriores.

TABELA 3

Variações, em relação aos anos imediatamente anteriores, da carga tributária bruta, seus componentes e principais tributos (1996-1997, 1998-2001, 2002-2003 e 2004-2008)

(Em % do PIB)

Período	1996-1997	1998-2001	2002-2003	2004-2008
Carga tributária bruta total	-0,5	5,4	0,0	3,3
Impostos sobre produtos	-1,1	2,7	-0,8	1,5
IPI	-0,1	-0,3	-0,4	0,2
ICMS	-0,6	0,9	-0,2	0,3
II	-0,2	0,2	-0,2	0,1
IOF	-0,1	-0,1	0,0	0,4
ISS	0,1	0,0	0,0	0,3
Cofins	-0,2	1,6	-0,1	0,6
Demais	-0,1	0,5	0,1	-0,4
Outros impostos ligados à produção	0,0	-0,1	0,1	0,3
Contribuição do salário-educação	0,0	-0,1	0,0	0,1
Contribuição para Sesi, SESC, Senai e SENAC (Sistema S)	0,0	-0,1	0,0	0,0
Taxa de poder de polícia	0,0	0,0	0,0	n.d.
Taxa de prestação de serviços	0,1	0,0	0,0	n.d.
Demais	0,0	0,1	0,1	n.d.
Impostos sobre renda, propriedade e capital	0,7	2,1	0,7	0,2
IR	-0,1	0,9	0,4	0,9
IPTU	0,0	0,1	0,0	0,0
IPVA	0,0	0,1	0,0	0,1
CPMF	0,7	0,6	0,0	-1,3
CSLL	0,0	-0,1	0,2	0,5
Demais	0,0	0,5	0,1	0,0
Contribuições previdenciárias	-0,1	0,6	0,0	1,3
Contribuições aos institutos oficiais de previdência, FGTS e PIS/PASEP	0,0	0,0	0,0	0,8
Contribuições previdenciárias do funcionalismo público	-0,1	0,6	0,0	0,5

Fonte: dados da tabela 1.

Elaboração do autor.

Obs.: n.d. = não disponível até o momento do término deste trabalho.

6. Esta divisão é semelhante àquelas apresentadas em Rezende, Oliveira e Araújo (2007) e Dos Santos, Ribeiro e Gobetti (2008).

Os anos de 1996 e 1997 foram caracterizados por uma redução da carga tributária bruta de 0,5% do PIB e, ao mesmo tempo, por um crescimento real do PIB de 5,6% – segundo os valores divulgados nas Contas Nacionais do IBGE, medidos em relação a 1995. No aspecto da política fiscal, este período difere dos demais pela ausência de metas formais de superávit primário para o setor público. Com relação à evolução dos componentes, apenas os impostos sobre renda, propriedade e capital apresentaram crescimento significativo, o que pode ser atribuído à instituição da CPMF em 1997. Os impostos sobre produtos, em especial o ICMS, apresentaram quedas das participações de suas arrecadações no PIB.

O início do período 1998-2001 foi caracterizado por forte incerteza devido às crises financeiras do Sudeste Asiático e da Rússia. As principais consequências para a economia brasileira foram o fluxo negativo de reservas internacionais e uma súbita desvalorização cambial no início de 1999, ocasionando a elevação da inflação e da dívida líquida do setor público (DLSP) naquele ano.⁷ Buscando manter um ambiente macroeconômico estável e a consequente retomada dos investimentos estrangeiros, o governo federal elevou a taxa básica de juros e reafirmou seu comprometimento com as metas de superávit primário, formalmente adotadas desde a assinatura do acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) no fim de 1998. Assim, os reajustes ocorridos nas alíquotas da Cofins e da CPMF em 1998 e 1999 – reportados na tabela 2 – podem ser atribuídos a um conjunto de medidas de caráter fiscal cujo objetivo era alcançar o maior equilíbrio das contas públicas, no sentido de preservar a estabilidade macroeconômica.

O restante do período 1998-2001 foi ainda marcado pela retomada do crescimento econômico em 2000 (segundo os dados das Contas Nacionais/IBGE, o PIB cresceu 4,3% em termos reais naquele ano). Além dos aumentos já mencionados da Cofins e da CPMF naquele ano, a arrecadação do ICMS cresceu significativamente (em torno de 0,6% do PIB), mostrando aderência ao nível de atividade econômica. Por outro lado, 2001 ficou caracterizado por uma crise na oferta de energia elétrica a partir do segundo trimestre, provocando a interrupção da trajetória de crescimento que se iniciou no ano anterior. Apesar do cenário macroeconômico desfavorável,⁸ a carga tributária bruta apresentou novo crescimento expressivo em 2001 (1,5% do PIB). Segundo a Secretaria da

7. Os dados referentes ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) indicaram que a taxa de inflação anual passou de 1,66% em 1998 para 8,94% em 1999. Os números referentes ao Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) apontaram inflação de 1,71% em 1998 e de 19,99% em 1999. De acordo com os dois índices, a inflação anual registrada em 1999 foi a maior do período 1998-2001. Com relação à DLSP, os dados divulgados pelo Banco Central do Brasil (Bacen) mostraram um aumento em torno de 8% do PIB apenas nos dois primeiros meses de 1999. Segundo o Ipea (2009a), este aumento decorreu do fato de parcela superior a 20% da dívida brasileira estar atrelada ao dólar naquele momento.

8. Além da crise energética, outros fatores contribuíram para um ambiente econômico desfavorável em 2001. Entre estes, a intensificação da crise argentina no final do primeiro trimestre e uma redução do crescimento do comércio mundial ocasionada pela queda do nível de atividade na economia americana.

Receita Federal (2002), este aumento pode ser explicado pelos seguintes fatores: mudanças nas formas de tributação e pagamento da Cofins para os setores automotivo e de combustíveis; maior arrecadação do IR retido na fonte devido ao aumento na quantidade das operações financeiras de renda fixa e *swap*; e aumento real na arrecadação do ICMS devido à elevação do preço do petróleo e à expansão dos serviços telefônicos no país. Assim, pode-se afirmar que, apesar do pequeno crescimento real do PIB entre 1998 e 2001 (média anual de 1,46%, segundo os dados do IBGE), este período ficou caracterizado por sucessivos aumentos na carga tributária bruta. Sem dúvida, o fator que mais contribuiu para isto foi a prioridade dada pelo governo federal ao ajuste das contas públicas. De fato, a obtenção de superávits primários foi alcançada muito mais pelo aumento da arrecadação tributária que pela contenção dos gastos públicos.

Os anos de 2002 e 2003 foram caracterizados por baixo crescimento econômico e manutenção da carga tributária bruta no patamar alcançado no fim do período anterior. O aumento observado em 2002, de 0,5% do PIB, pode ser atribuído à maior arrecadação do IR, provavelmente uma consequência do efeito da Medida Provisória nº 2.222 sobre o IRPJ (tabela 2), e à criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), utilizada na tributação de combustíveis e *royalties*. No âmbito macroeconômico, o início do período foi marcado pela queda no volume de financiamento externo e nova desvalorização da taxa de câmbio que, desta vez, foram motivadas pelas incertezas quanto à eleição presidencial que ocorreria no fim de 2002. A desvalorização cambial provocou elevações na inflação e na DLSP.⁹ O ambiente de incertezas somente se desfez após as eleições, com o anúncio da continuidade das principais diretrizes de política econômica por parte do novo governo. Ainda assim, 2003 foi marcado pela retração do nível de atividade no primeiro semestre e pela reativação da economia no segundo semestre, consequência da queda nas taxas de juros e da melhoria das condições de liquidez. Como resultado, a arrecadação tributária caiu em torno de 0,5% do PIB em comparação a 2002, contrastando com a tendência ascendente apresentada nos anos anteriores. O aumento verificado na arrecadação da CSLL em 2003, que pode ser atribuído à mudança de uma de suas alíquotas (tabela 2), impediu uma redução ainda maior na carga tributária bruta naquele ano.

O período de 2004 a 2008 foi o de maior dinamismo econômico, caracterizado pelo crescimento médio de 4,8% ao ano para o PIB – segundo os dados das Contas Nacionais do IBGE – e por fatores como a elevação da lucratividade das empresas, a ampliação do emprego formal e o aumento da

9. Dados do IPCA e do IGP-DI apontam taxas de inflação de 12,5% e 26,4%, respectivamente, em 2002. Com relação à DLSP, os números do Banco Central do Brasil mostram valores em torno de 50% do PIB durante o primeiro semestre de 2002, com a DLSP superando o patamar de 55% nos meses de julho e setembro daquele ano.

renda das famílias.¹⁰ Estas melhorias refletiram-se diretamente nas arrecadações do IR e da CSLL em 2005, 2007 e 2008. Contudo, devido à não renovação da CPMF após o fim de 2007, pode-se dizer que a maior parte da elevação da carga tributária em todo o período (3,3% do PIB) deu-se por conta dos impostos sobre produtos e às contribuições previdenciárias. Os aumentos significativos nas arrecadações da Cofins em 2004 – devido à inclusão das importações na sua base tributável, como reportado na tabela 2 – e do ICMS e IOF – devido ao aumento de suas alíquotas, conforme a tabela 2 – em 2008 explicam o bom desempenho do primeiro componente, que apresentou crescimento de mais de 1,5% do PIB no período. Por sua vez, o incremento de 1,3% na arrecadação das contribuições previdenciárias pode ser explicado pelas melhorias ocorridas no mercado de trabalho formal. Entre estas, destaca-se a expansão da massa salarial, que constitui a base de cálculo das principais contribuições.¹¹

Em vista do que foi exposto até aqui, pode-se dizer que o aumento considerável da carga tributária bruta no período 1995-2008 – pouco mais de 8% do PIB – esteve relacionado a dois momentos distintos. No primeiro, diante de um cenário internacional desfavorável e de uma desvalorização cambial que pôs em risco o equilíbrio das contas públicas, o governo federal recorreu ao aumento das alíquotas das principais contribuições (Cofins e CPMF) em 1998 e 1999. O segundo momento esteve relacionado ao ambiente macroeconômico favorável do período 2004-2008, quando o aumento da arrecadação foi em grande parte influenciado pelo crescimento da renda, do lucro e do emprego.

Sem dúvida, a atual composição da carga tributária bruta brasileira tem consequências desfavoráveis sobre aspectos desejáveis do ponto de vista econômico e social, visto que esta não se coaduna com os princípios da equidade, da competitividade e da neutralidade, que devem servir de orientação para um sistema tributário mais justo e racional. Assim, no fechamento desta seção, serão feitos comentários sobre duas destas consequências, que são: o desincentivo das atividades de produção e comercialização; e a questão da regressividade da carga tributária bruta como um todo.¹² O segundo ponto será mais aprofundado devido à existência de um número razoável de evidências empíricas confiáveis.

Quanto ao primeiro ponto, argumenta-se que os tributos incidentes sobre o faturamento das empresas (como é o caso do ISS, da Cide, do IRPJ e da CSLL

10. Segundo os dados divulgados pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME), em seis das maiores regiões metropolitanas do país, ocorreu um aumento expressivo no número de pessoas empregadas no setor privado e com carteira assinada durante o período 2004-2008. Este aumento é perceptível mesmo quando os números são expressos como percentual da população economicamente ativa (PEA). Os dados da PME sobre rendimento médio de trabalhadores formalizados do setor privado também indicam um crescimento em termos reais no período.

11. Para mais detalhes sobre o crescimento das contribuições previdenciárias no período recente, ver Secretaria da Receita Federal (2006, 2007, 2008 e 2009).

12. Outros efeitos negativos decorrentes da atual estrutura tributária no Brasil são discutidos em Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (2009).

no regime do lucro presumido, e de parte do PIS e da Cofins)¹³ incorporam-se na base tributária uns dos outros (incidência em cascata), gerando cumulatividade e tornando suas alíquotas efetivas superiores às nominais. A incidência destes tributos nas etapas de produção, distribuição e comercialização onera excessivamente os produtos mais elaborados, estimulando a integração vertical das empresas. Além disso, a incidência em cascata distorce os preços relativos dos bens e serviços. Uma decorrência deste processo é a menor competitividade, em termos de custo e de preço, dos produtos nacionais em relação aos estrangeiros.

Análises sobre a progressividade¹⁴ ou regressividade da carga tributária bruta vão muito além de se verificar a participação dos tributos diretos e indiretos no total das receitas arrecadadas. Alguns estudos, cujos resultados foram obtidos a partir dos dados das pesquisas de orçamentos familiares (POFs) do IBGE, mensuraram os gastos com os principais tributos diretos e indiretos em famílias dos mais diversos níveis de renda, fornecendo uma avaliação mais apurada quanto ao grau de regressividade do sistema tributário nacional. Serão comentados a seguir seus principais resultados.

Vianna *et al.* (2000) utilizaram os dados da POF 1995-1996 para avaliação dos tributos pagos pelas famílias residentes nos maiores centros urbanos brasileiros. O cálculo da carga tributária direta considerou, além do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), do IPTU, do IPVA e da contribuição ao INSS, a contribuição sindical, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e algumas taxas de conselhos e associações de classe. A tributação indireta foi estimada aplicando-se as alíquotas e regras do ICMS, do IPI, do PIS e da Cofins aos diversos grupos de gastos que compõem o orçamento das famílias. A carga tributária direta mostrou-se progressiva devido, em grande parte, ao IRPF. O total de tributos diretos pago pelas famílias que estavam no estrato de renda mais alto mostrou-se seis vezes maior que o total pago pelas famílias do primeiro estrato. Porém, este fato apresentou-se insuficiente para compensar a alta desigualdade de renda, pois o recebimento médio mensal familiar *per capita* do maior estrato de rendimentos revelou-se 37 vezes superior em relação ao menor estrato. Por outro lado, os tributos indiretos mostraram-se regressivos em relação à renda líquida (isto é, a renda bruta familiar descontada a carga de tributos diretos). Para as famílias que

13. Apesar de o PIS e a Cofins não estarem mais incidindo sobre o faturamento desde 2004, argumenta-se que seus distintos regimes de apuração (lucro real, lucro presumido e Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte – Simples) muitas vezes provocam problemas relativos à apuração de créditos para empresas de uma mesma cadeia produtiva. Por exemplo, as empresas que operam no Sistema Simples ou no lucro presumido não apuram créditos nas compras realizadas de empresas que operam no sistema não cumulativo.

14. Podemos definir um tributo progressivo como sendo aquele que se conforma ao conceito de capacidade de pagamento. Ou seja, suas alíquotas são estabelecidas em função das faixas de rendimento, faturamento ou lucro. O exemplo típico é o IRPF. A renda de um indivíduo é o indicador mais visível de sua capacidade de pagamento, embora não seja um indicador perfeito.

ganhavam até dois salários mínimos, o total da carga indireta estava em torno de 27% da renda líquida. Nas famílias cujos recebimentos médios superavam 30 salários mínimos, os tributos indiretos representaram pouco mais de 7% de suas rendas líquidas. Assim, em seu conjunto, as evidências apontaram um caráter regressivo para uma parcela considerável da carga tributária bruta em 1995 e 1996, o que contribuiria para a manutenção dos níveis de desigualdade de renda e pobreza observados no país naquele período. Outra faceta da regressividade dos tributos foi a evidência de que, sob o ponto de vista da origem dos recebimentos, as famílias assalariadas suportavam maior carga fiscal em relação às famílias cujos rendimentos principais eram provenientes de outras fontes (como o trabalho por conta própria, rendas de aluguéis e aplicações de capital e transferências).

Os resultados obtidos por Silveira (2008) com base nos dados da POF 2002-2003 foram similares aos de Vianna *et al.* (2000). As evidências apontaram uma pequena participação dos impostos diretos na renda pessoal, justificando – relativamente – a baixa progressividade deste grupo de tributos no Brasil. As contribuições previdenciárias também apresentaram reduzida progressividade, o que seria decorrente do fato de uma parte relativamente maior dos trabalhadores mais pobres não estar formalmente filiada à previdência social. Adicionalmente, Silveira (2008) fez uma avaliação mais desagregada em relação aos principais tributos. O IRPF mostrou-se o mais progressivo, seguido pelo IPVA. O IPTU apresentou perfil regressivo, resultado considerado inesperado e socialmente indesejável. Todos os tributos indiretos mostraram-se regressivos, não sendo contrabalançados pela progressividade dos impostos diretos. Os tributos de maior regressividade, medida em termos da concentração da renda disponível, foram o ICMS, o IPI e o agregado PIS/Cofins.

TABELA 4

Carga tributária direta e indireta sobre a renda total das famílias (1996 e 2003)

Renda mensal familiar (em salários mínimos)	Tributação direta (% da renda familiar)		Tributação indireta (% da renda líquida das famílias)		Carga tributária total		Acréscimo de carga tributária entre 1996 e 2003
	1996	2003	1996	2003	1996	2003	
Até 2	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	3,7	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: Zockun *et al.* (2007).

Por fim, com o propósito de ilustrar as evidências quanto à regressividade do sistema tributário nacional, reproduziu-se na tabela 4 os números calculados por Zockun *et al.* (2007) para as cargas tributárias direta e indireta segundo o nível de renda familiar, medido em salários mínimos. Estes números foram obtidos com base nas POFs 1995-1996 e 2002-2003. Em termos qualitativos, estão de acordo com os resultados de Vianna *et al.* (2000) e Silveira (2008).

Nos dois anos considerados, os números ilustram a baixa progressividade dos impostos diretos e a considerável regressividade da tributação indireta, indicando que a carga tributária é regressiva. Além disso, é possível verificar o aumento da carga tributária total para todas as faixas de renda entre 1996 e 2003, o que já seria esperado diante da evolução constatada pela análise da tabela 1 – segundo os números lá reportados, a carga tributária bruta subiu 5,5% do PIB naquele período. Contudo, o fato que chama mais atenção na tabela 4 é o aumento da regressividade do sistema tributário no período 1996-2003. De acordo com os números reportados, a carga tributária total aumentou em 20,6% para as famílias com renda até dois salários mínimos. Nas famílias com renda superior a 30 salários mínimos, o aumento foi bem menor, de 8,4%.

3 TRANSFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA E SUBSÍDIOS NO PERÍODO 1995-2008: EVOLUÇÃO, COMPOSIÇÃO, RELAÇÃO COM A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E COMPORTAMENTO DA CARGA TRIBUTÁRIA LÍQUIDA

Com a finalidade de enriquecer esta análise sobre a evolução das transferências de assistência, previdência e subsídios (TAPS), propõe-se uma desagregação relativamente simples. Optou-se por separar as transferências de assistência e previdência propriamente ditas dos subsídios que o governo concede ao setor privado. Além disso, dividiram-se as transferências entre as provenientes do governo federal e aquelas realizadas pelos governos estaduais ou municipais. As transferências federais foram classificadas nos seguintes grupos: *i*) benefícios do Regime Geral de Previdência Social; *ii*) benefícios pagos a servidores públicos federais aposentados e pensionistas; *iii*) saques do FGTS; *iv*) benefícios pagos com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), tais como os programas Abono Salarial e Seguro-Desemprego; *v*) benefícios assistenciais referentes aos programas Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e Renda Mensal Vitalícia (RMV);¹⁵ e *vi*) demais benefícios, que incluem programas sociais de transferências de renda como o Programa Bolsa Família (PBF). Na tabela 5, é apresentada a evolução das TAPS, com a desagregação proposta, ao longo do período 1995-2008. Para fins de comparação com os números da seção anterior, os valores estão expressos em proporção do PIB.

15. O programa Loas, regido segundo a Lei nº 8.742/1993, consiste no pagamento continuado de um salário mínimo mensal a deficientes físicos e a idosos com 70 anos ou mais. Os beneficiários devem comprovar não possuírem meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. O programa RMV foi extinto com a implantação da Loas, mas ainda conta com beneficiários remanescentes.

TABELA 5

**Transferências de assistência, previdência e subsídios – total e componentes
(1995 a 2008)**

(Em % do PIB)

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total das transferências	12,2	12,1	12,3	13,7	13,4	13,4	13,6	14,1	14,6	14,1	14,5	14,9	14,8	14,4
Subsídios	0,5	0,4	0,6	0,3	0,3	0,6	0,5	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Transferências de assistência e previdência	11,6	11,7	11,7	13,4	13,1	12,8	13,1	13,9	14,4	14,0	14,3	14,7	14,6	14,2
Governo federal	9,5	9,5	9,6	10,7	10,5	10,1	10,5	11,2	11,7	11,5	11,8	12,1	12,0	11,7
Benefícios previdenciários (RGPS/INSS)	n.d.	n.d.	5,0	5,5	5,5	5,6	5,8	6,0	6,3	6,5	6,8	7,0	7,0	6,6
Benefícios pagos a servidores aposentados e aos pensionistas	n.d.	2,0	2,0	2,1	2,2	2,1	2,3	2,1	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0
Saques do FGTS	n.d.	n.d.	1,4	1,8	1,7	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1	1,2	1,3	1,5	1,5
Abono salarial, Seguro-Desemprego e demais despesas do FAT	n.d.	n.d.	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7
Benefícios assistenciais (Loas e RMV)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Demais	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,3	0,9	0,9	0,7	0,3	0,3
Governos estaduais e municipais	2,1	2,2	2,1	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7	2,6	2,5	2,5	2,6	2,5	2,5

Fontes: Finanças Públicas do Brasil (IBGE) para o total das TAPS, dos subsídios e das transferências provenientes do governo federal entre 1995 e 1999, e para as transferências dos governos estaduais/municipais entre 1995 e 2003; Sistema de Contas Nacionais Anuais (IBGE) para o total das TAPS e dos subsídios entre 2000 e 2007 e para os valores correntes do PIB no período; Sistema de Contas Nacionais Trimestrais (IBGE) para os valores correntes do PIB em 2008; Banco Central do Brasil para os gastos do governo federal com servidores aposentados e pensionistas; Resultado Fiscal do Governo Central (Secretaria do Tesouro Nacional) para os componentes *benefícios previdenciários* (INSS, Abono Salarial, Seguro-Desemprego e demais despesas do FAT) e *benefícios* da Loas e RMV; Execução Orçamentária dos Estados (Secretaria do Tesouro Nacional) e Finanças do Brasil (Secretaria do Tesouro Nacional) para o total das transferências provenientes dos governos estaduais e municipais entre 2004 e 2008; estimativas do autor com base na metodologia proposta em Dos Santos (2008) para os dados referentes a 2008.

Elaboração do autor.

Obs.: n.d. = não disponível.

De acordo com os valores reportados, o total das TAPS apresentou crescimento no período, passando de 12,2% do PIB em 1995 para 14,4% em 2008. Este aumento ocorreu em dois momentos distintos: em 1998, quando todos os componentes, à exceção dos subsídios ao setor privado, cresceram acima

do PIB;¹⁶ e de 2000 a 2006 (exceto em 2004),¹⁷ quando as TAPS cresceram continuamente. Com relação à evolução dos componentes, verificou-se que os subsídios constituíram uma parcela pequena (não superior a 0,6% do PIB) e decrescente do total, enquanto a participação das transferências dos estados e municípios aumentou sensivelmente apenas em 1998, mantendo-se em torno de 2,6 % do PIB desde então.¹⁸ Assim, os números apresentados sugerem que o crescimento das transferências do governo federal foi o fator responsável pela elevação observada nas TAPS no período mais recente.

Os benefícios previdenciários pagos pelo RGPS/INSS constituíram o principal componente das transferências federais, representando pouco mais de 50% delas. Estas despesas cresceram de forma contínua de 2000 a 2006, resultando em um aumento em torno de 2% do PIB entre 1997 e 2007. Uma explicação para o crescimento das transferências está na sua vinculação com o valor do salário mínimo (SM), uma vez que ele representa o piso para os valores dos benefícios previdenciários e aumentou consideravelmente no período.¹⁹ O mesmo motivo também parece explicar o crescimento (um pouco acima do PIB) dos gastos assistenciais da Loas e RMV e dos programas financiados com recursos do FAT entre 2004 e 2007.²⁰ Os saques do FGTS, por sua vez, aumentaram em 0,5% do PIB entre 2004 e 2007, enquanto os benefícios pagos a servidores federais aposentados e pensionistas mantiveram-se relativamente estáveis em todo o período, em torno de 2,1% do PIB.

Assim como se fez no caso da avaliação da progressividade ou regressividade dos tributos, serão reportadas as principais evidências empíricas que tratam da influência dos componentes das TAPS em relação à melhoria ou piora da distribuição de renda. Tais evidências foram obtidas por Silveira (2008) com base

16. Uma possível explicação para este aumento é o pequeno crescimento do PIB em 1998. Segundo os dados do Sistema de Contas Nacionais do IBGE, o PIB aumentou apenas 0,04% em termos reais naquele ano, a mais baixa taxa de crescimento anual de todo o período 1996-2008.

17. Analogamente a 1998, a explicação para a queda da participação das TAPS em 2004 pode ser atribuída ao crescimento do PIB naquele ano: 5,7% em termos reais, o maior crescimento anual de todo o período 1996-2008.

18. Segundo os dados da pesquisa Finanças Públicas do Brasil, do IBGE, uma parte considerável do gasto de estados e municípios com transferências de assistência e previdência – entre 78% e 85% no período 1995-1999, e em torno de 95% entre 2000 e 2003 – foi destinada ao pagamento de aposentadorias dos servidores públicos daqueles entes. Para mais detalhes, ver Dos Santos (2008).

19. A partir da série de dados para o salário mínimo real calculada pelo Ipea, deflacionando-se o valor nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), foi possível inferir que o valor médio anual do mínimo cresceu 64,1% em termos reais entre 1997 e 2007. Esta série encontra-se disponível no site <<http://www.ipeadata.gov.br>>.

20. A partir dos dados calculados pelo Ipea, estima-se que o valor médio anual do salário mínimo cresceu 29,4% em termos reais entre 2004 e 2007.

nos dados da POF 2002-2003. Segundo as estimativas do autor, os benefícios previdenciários concedidos pelo RGPS têm um importante papel distributivo devido, principalmente, à sua expressiva participação na renda de muitas famílias. Estes benefícios apresentaram maior efetividade que os programas sociais de transferência direta de renda, os quais, apesar de se concentrarem nos estratos inferiores de renda familiar, tiveram uma pequena participação nesta no período 2002-2003. Contudo, o expressivo aumento observado no total dos recursos transferidos e na participação na renda das famílias mais pobres entre 2003 e 2008²¹ nos leva a esperar que as transferências diretas tenham contribuído mais efetivamente para a redução da desigualdade nos últimos anos.

Em relação aos auxílios e ao Seguro-Desemprego, as estimativas de Silveira (2008) apontaram pequenas contribuições marginais quanto à melhoria da distribuição de renda, o que seria devido, em grande parte, ao fato de que estes benefícios somente são efetivados mediante a inserção formal do indivíduo no mercado de trabalho. Entretanto, em relação às aposentadorias e pensões do funcionalismo público (federal, estadual e municipal), as evidências são de que aumentos em seus valores contribuem para uma maior desigualdade da renda.

Assim, o aumento relativo verificado no componente admitido como mais progressivo (RGPS), a manutenção da participação relativa do componente considerado regressivo (benefícios previdenciários de servidores públicos) e o crescimento dos gastos assistenciais da Loas/RMV e dos programas financiados com recursos do FAT sugerem que as TAPS tenham impactado de forma positiva a distribuição de renda do país nos últimos anos. De fato, algumas das principais medidas disponíveis para a desigualdade de renda, entre estas a participação dos 50% mais pobres na renda domiciliar, a razão entre a renda dos 10% mais ricos e 40% mais pobres e o coeficiente de Gini da renda domiciliar *per capita*, apresentadas na tabela 6, apontam para uma melhoria na distribuição da renda ao longo do horizonte 1995-2007, principalmente a partir de 2001.

21. De fato, houve expansão da cobertura assistencial dos programas de transferência direta de renda, como é o caso do Bolsa Família. Embora ainda não se disponha dos valores precisos para o total de recursos empregados neste programa, sabe-se que ele passou a complementar a renda de 11 milhões de famílias entre 2003 e 2008 (ANFIP, 2009).

TABELA 6

Participação dos 50% mais pobres na renda domiciliar, razão entre a renda dos 10% mais ricos e 40% mais pobres e coeficiente de Gini da renda domiciliar *per capita* (1995-2007)

(Em %)

Ano	Participação dos 50% mais pobres na renda domiciliar	Razão entre a renda dos 10% mais ricos e 40% mais pobres	Coeficiente de Gini da renda domiciliar <i>per capita</i>
1995	12,35	23,96	0,60
1996	12,09	24,53	0,60
1997	12,12	24,48	0,60
1998	12,34	23,92	0,60
1999	12,69	22,95	0,59
2000	n.d.	n.d.	n.d.
2001	12,58	23,34	0,59
2002	12,98	22,19	0,59
2003	13,22	21,42	0,58
2004	13,85	19,89	0,57
2005	14,07	19,53	0,57
2006	14,47	18,68	0,56
2007	14,74	18,09	0,55

Fonte: Ipea para a participação dos 50% mais pobres na renda domiciliar e a razão entre a renda dos 10% mais ricos e 40% mais pobres; IBGE para o coeficiente de Gini.

Obs.: n.d. = dados não disponíveis.

Por fim, apresenta-se na tabela 7 a evolução da carga tributária líquida, dada pela diferença entre a carga tributária bruta e o total das TAPS no período 1995-2008.

TABELA 7

Carga tributária líquida (1995-2008)

(Em % do PIB)

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Carga tributária líquida	14,9	14,3	14,2	13,7	15,0	17,0	18,2	18,3	17,3	18,7	19,3	19,3	19,9	20,8

Fonte: Dados das tabelas 1 e 5.

Elaboração do autor.

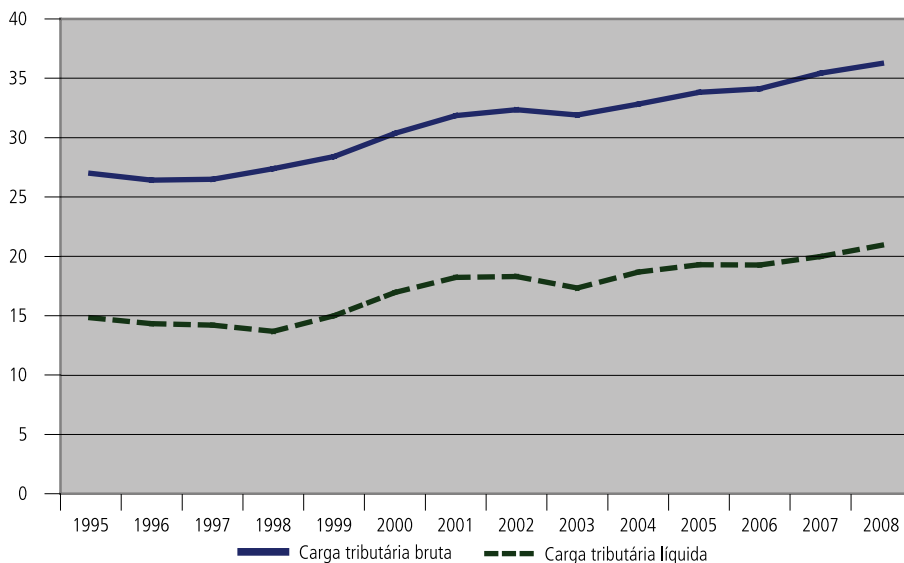
A carga tributária líquida subiu 5,9 pontos, passando de 14,9% do PIB em 1995 para 20,8% em 2008. Uma parte considerável deste aumento ocorreu entre 1999 e 2001. Neste período, as TAPS mantiveram-se relativamente estáveis e a carga tributária bruta cresceu, em grande medida, devido às mudanças nas legislações da Cofins e da CPMF, em vista da necessidade de obtenção de superávits primários para o ajuste das contas públicas – como foi analisado na seção 2. Outro aumento significativo ocorreu em 2004, podendo ser atribuído tanto ao crescimento da carga tributária bruta de 0,9% do PIB como à queda relativa das TAPS. Mesmo nos anos mais recentes, quando as TAPS cresceram de maneira continuada, observa-se um aumento da carga tributária líquida.

Assim, tais evidências apontam que o comportamento da carga tributária bruta determinou a trajetória da carga tributária líquida em todo o período, como pode ser visto no gráfico 1.

GRÁFICO 1

Evolução das cargas tributárias bruta e líquida (1995-2008)

(Valores do eixo vertical em % do PIB)



Fonte: Sistema de Contas Nacionais Anuais (IBGE) para os valores totais da carga tributária bruta e do PIB no período de 1995 e 2007, e das TAPS entre 2000 e 2007; Finanças Públicas do Brasil (IBGE) para o total das TAPS entre 1995 e 1999; estimativas do autor com base nas metodologias propostas em Dos Santos (2008) e Dos Santos e Costa (2008) para os dados referentes a 2008.

Uma das justificativas para o maior crescimento relativo da carga tributária bruta na comparação com as TAPS está no aumento das receitas das contribuições sociais (Cofins, CPMF, CSLL etc.) em relação às despesas com assistência e previdência. Em grande parte, isto pode ser atribuído ao mecanismo da desvinculação, criado em 1994 logo após a implementação do Plano Real e atualmente denominado Desvinculação de Receitas da União (DRU). A DRU estabelece que 20% das receitas arrecadadas com aquelas contribuições podem não ser obrigatoriamente alocadas nas áreas de previdência, saúde ou assistência social.²² Assim, seu principal efeito é transferir recursos do orçamento da seguridade para o orçamento fiscal, contribuindo para que as metas de superávit primário, que passaram a constar formalmente no texto da Lei

22. O Artigo 195 da Constituição Federal de 1988 determina que as contribuições sociais sobre a folha de pagamento, o lucro e o faturamento das empresas financiem exclusivamente a seguridade social.

Orçamentária Anual a partir de 1999, sejam alcançadas. Ainda que não existam dúvidas quanto ao fato de a desvinculação de receitas contribuir para o resultado primário, não há consenso quanto ao montante de recursos desviados nos últimos anos. Segundo estimativas apresentadas pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP, 2009), a DRU desviou para outras finalidades mais de R\$ 145 bilhões das receitas do orçamento da seguridade social entre 2005 e 2008. Entretanto, Dias (2008) argumenta que áreas como saúde e educação recebem o aporte de outras fontes de recursos, sendo eventualmente compensadas pela desvinculação e, no caso da seguridade social, há o aporte de recursos do Tesouro Nacional para cobrir o déficit existente.

4 A CRISE INTERNACIONAL E O COMPORTAMENTO DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA E DAS TRANSFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA NO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2009

A eclosão da crise financeira internacional de 2008 e o contágio da economia brasileira a partir do quarto trimestre daquele ano interromperam o período de dinamismo econômico que se iniciara em 2004. Em uma comparação entre os primeiros semestres de 2008 e 2009, observa-se uma tendência de queda no PIB e nas demais variáveis que constituem a base de incidência dos principais tributos, como é o caso da produção industrial, do faturamento, do valor adicionado e dos lucros das empresas. Além disso, algumas medidas de desoneração tributária anunciadas pelo governo federal para enfrentar a crise, como a redução do IPI para a indústria de veículos automotivos, também contribuíram para a queda recente na arrecadação.

Nesta seção, apresenta-se a evolução das cargas tributárias bruta e líquida e das transferências de assistência e previdência ao longo dos dois primeiros trimestres de 2009. A base de comparação será os mesmos trimestres de 2008, período que pode ser considerado anterior à propagação da crise na economia brasileira. Inicia-se a análise com a carga tributária bruta. A tabela 8 apresenta sua evolução – total e desagregada por componentes e tributos principais – no período compreendido entre o primeiro trimestre de 2008 e o de 2009.

Segundo os números apresentados, o total da carga tributária bruta caiu em torno de 0,7% do PIB durante o primeiro semestre de 2009 em comparação ao mesmo período do ano anterior. A carga total chegou a subir 0,2% do PIB no primeiro trimestre de 2009 – em comparação ao primeiro trimestre de 2008 –, quando o bom desempenho das contribuições previdenciárias (aumento de 0,9% do PIB) e o ligeiro crescimento na arrecadação dos impostos sobre renda, propriedade e capital em relação ao PIB compensaram a queda observada nos impostos sobre produtos (de 1% do PIB). Também é importante observar que a queda real do PIB no primeiro trimestre de 2009 foi um pouco superior à do segundo no mesmo ano (1,8% e 1,6%, respectivamente, em comparação

aos mesmos trimestres do ano anterior, calculadas com base nos valores do PIB divulgados nas Contas Nacionais Trimestrais do IBGE). Destarte, a piora relativa de todos os componentes da carga tributária bruta durante o segundo trimestre de 2009, resultando em uma queda total de 0,9% do PIB em relação ao segundo trimestre de 2008, pode ser em parte justificada pela piora da arrecadação com relação ao desempenho de toda a economia.

TABELA 8

Carga tributária bruta, seus componentes e principais tributos no período entre o primeiro trimestre de 2008 e o 2º trimestre de 2009

(Em % do PIB)

Período	2008/T1	2008/T2	2008/T3	2008/T4	2009/T1	2009/T2
Carga tributária bruta total	37,9	33,9	33,4	35,7	38,0	33,1
Impostos sobre produtos	15,2	14,6	14,9	15,2	14,0	13,5
IPI	1,2	1,2	1,3	1,2	0,9	0,8
ICMS	7,4	7,2	7,3	7,4	7,4	6,9
II	0,5	0,5	0,6	0,7	0,6	0,4
IOF	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
Cofins	4,0	3,9	4,0	3,9	3,4	3,1
Demais	1,4	1,2	1,1	1,3	1,2	1,7
Outros impostos ligados à produção	1,9	1,4	1,4	1,4	2,0	1,4
Contribuição do salário-educação	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3
Demais	1,5	1,1	1,1	1,1	1,6	1,1
Impostos sobre a renda, a propriedade e o capital	11,5	8,7	8,0	8,3	11,8	8,7
IR	6,7	5,8	5,1	5,7	6,5	5,6
IPVA	1,4	0,5	0,3	0,2	1,6	0,5
CPMF	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CSLL	1,5	1,3	1,3	1,4	1,7	1,3
Demais	1,8	1,2	1,1	1,0	2,0	1,3
Contribuições previdenciárias	9,4	9,1	9,1	10,7	10,2	9,6

Fonte: Cotepe/STN/MF, Sistema de Contas Nacionais (IBGE) e estimativas do autor com base na metodologia proposta em Dos Santos e Costa (2008).

Elaboração do autor.

Com relação ao desempenho dos componentes e principais tributos, observa-se uma queda na arrecadação dos impostos sobre produtos de 2,3% do PIB no primeiro semestre de 2009, que pode ser atribuída ao IPI e à Cofins. A queda do primeiro tributo, estimada em 0,7% do PIB, foi a mais acentuada entre as desonerações e compensações tributárias que foram promovidas pelo governo federal, ocorrendo predominantemente na indústria automobilística. Quanto à Cofins, a queda na arrecadação de 1,4% do PIB pode ser explicada em parte pelas compensações da Petrobras, que utilizou créditos do IRPJ e da CSLL relativos a 2008 para pagar a Cide, o PIS e a Cofins do primeiro trimestre de 2009. Quanto aos impostos sobre renda, propriedade e capital, o pequeno aumento durante o primeiro trimestre de 2009 pode ser atribuído ao IPVA e à

CSLL. O crescimento na arrecadação desta última é explicado pela maior alíquota (15% – a anterior era de 9%) que passou a ser cobrada das instituições financeiras a partir de maio de 2008 (tabela 2). Não obstante, a arrecadação do IR caiu em torno de 0,3% do PIB no semestre, muito provavelmente em consequência das desonerações e compensações que afetaram o IRPF, o IRPJ e o Imposto de Renda Retido na Fonte de Pessoa Física (IRRF/PF) derivado do capital. Por sua vez, o crescimento das contribuições previdenciárias (de 1,3% do PIB no semestre) pode ser explicado pela sua vinculação à massa salarial, que se manteve em crescimento mesmo após a chegada da crise.

Segundo o Ipea (2009b), a queda na arrecadação esteve concentrada em poucos setores da atividade econômica. A maior ocorreu no setor automotivo, incluindo indústria e comércio de veículos, sendo quase um terço (R\$ 1,8 bilhão em R\$ 6 bilhões) explicada pela redução do IPI. Em seguida, vem o setor financeiro, no qual boa parte da queda na arrecadação (R\$ 2,2 bilhões em R\$ 6 bilhões) é atribuída ao fim da CPMF e à menor alíquota de IOF sobre as operações de crédito. No que tange ao setor petroquímico, uma perda de R\$ 3,6 bilhões (dos R\$ 5,4 bilhões da queda total) é atribuída às compensações realizadas pela Petrobras na Cide, no PIS e na Cofins.

A tabela 9 apresenta a evolução das transferências de assistência e previdência entre os primeiros trimestres de 2008 e de 2009.

TABELA 9

Transferências de assistência e previdência entre o primeiro trimestre de 2008 e o 2º trimestre de 2009

(Em % do PIB)

Período	2008/T1	2008/T2	2008/T3	2008/T4	2009/T1	2009/T2
Total das transferências	13,5	13,8	14,4	15,6	15,9	15,6
Governo federal	10,7	10,7	11,6	12,2	12,3	11,8
Gastos com servidores aposentados e pensionistas	1,8	2,1	1,8	2,3	2,1	2,2
Benefícios previdenciários (RGPS/INSS)	6,5	6,2	6,9	7,0	7,2	6,6
Abono, Seguro-Desemprego e demais despesas do FAT	0,5	0,5	1,0	0,7	0,7	0,7
Benefícios assistenciais (Loas e RMV)	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6
Saques do FGTS	1,4	1,4	1,4	1,7	1,8	1,6
Governos estaduais e municipais	2,3	2,6	2,3	2,9	2,6	2,8
Demais	0,6	0,5	0,5	0,5	1,0	0,9

Fonte: Banco Central do Brasil para os gastos do governo federal com servidores aposentados e pensionistas; Resultado Fiscal do Governo Central (STN/MF) para os componentes de benefícios previdenciários (INSS, Abono Salarial, Seguro-Desemprego e demais despesas do FAT), benefícios da Loas e RMV; Execução Orçamentária dos Estados (STN/MF) e Finanças do Brasil (STN/MF) para o total das transferências provenientes dos governos estaduais e municipais em 2008; Sistema de Contas Nacionais (IBGE) e estimativas do autor com base na metodologia proposta em Dos Santos (2008).

Elaboração do autor.

Diferentemente do comportamento da carga tributária bruta, as transferências de assistência e previdência cresceram em torno de 4,2% do PIB durante o primeiro semestre de 2009 em comparação ao mesmo período do ano anterior. Tal trajetória já era esperada em vista da queda real do PIB durante este período e do fato de a maioria das transferências governamentais estarem vinculadas ao SM, que manteve seu valor real relativamente estável. Os maiores aumentos nos seus componentes foram observados nos benefícios previdenciários do RGPS (1,1% do PIB), nos saques do FGTS (0,7% do PIB) e nas transferências efetuadas pelos governos estaduais e municipais (0,6% do PIB). O maior crescimento de todos os componentes durante o primeiro trimestre de 2009 pode ser atribuído à maior queda real do PIB neste período (1,8%, superior à queda real de 1,6% verificada no segundo trimestre de 2009).

Em vista da queda da carga tributária bruta e do aumento verificado nas transferências governamentais, a carga tributária líquida caiu em torno de 4,8% do PIB durante o primeiro semestre de 2009, em comparação ao mesmo período do ano anterior. Os números da tabela 10 mostram uma queda um pouco maior no segundo trimestre daquele ano.

Assim, em termos fiscais, a propagação da crise financeira internacional na economia brasileira levou a uma queda na carga tributária bruta (em torno de 0,7% do PIB durante o primeiro semestre de 2009, em comparação ao mesmo período de 2008), motivada tanto pela queda no nível de atividade como pelas medidas de desoneração e compensação tributária promovidas pelo governo federal. Embora estas medidas tenham sido importantes para se evitar uma redução ainda maior na atividade econômica, no nível de emprego e nos salários, ainda não houve, até o momento, uma contrapartida em relação aos gastos do governo. Além do crescimento das despesas com assistência e previdência, os demais componentes do gasto público parecem ter seguido uma trajetória semelhante ao longo do mesmo período. Os números sobre o resultado primário do setor público (definido pela diferença entre as receitas e as despesas não financeiras) apresentados na tabela 11 mostram uma redução sensível deste montante em relação aos dois primeiros trimestres de 2008.

TABELA 10

Carga tributária líquida entre o primeiro trimestre de 2008 e o 2º trimestre de 2009

(Em % do PIB)

Período	2008/T1	2008/T2	2008/T3	2008/T4	2009/T1	2009/T2
Carga tributária líquida	24,4	20,0	19,0	20,1	22,1	17,6

Fonte: Dados das tabelas 8 e 9.

Elaboração do autor.

TABELA 11

Resultado primário entre o primeiro trimestre de 2008 e o 2º trimestre de 2009

(Em % do PIB)

Período	2008/T1	2008/T2	2008/T3	2008/T4	2009/T1	2009/T2
Resultado primário	6,2	5,1	3,6	-0,4	2,6	2,1

Fonte: Dados mensais – Banco Central do Brasil e Sistema de Contas Nacionais (IBGE).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De 1995 a 2008, período de relativa estabilidade na economia brasileira, a carga tributária bruta experimentou um aumento considerável, subindo de 27% do PIB para o patamar de 35,2%. Este crescimento na arrecadação pode ser relacionado a dois momentos distintos. No primeiro, diante de um cenário internacional caracterizado por crises cambiais, escassez de investimentos estrangeiros e incerteza, o governo recorreu ao aumento das alíquotas das principais contribuições federais como forma de alcançar maior equilíbrio das contas públicas e sinalizar seu comprometimento com as metas de superávit primário formalmente adotadas a partir de 1998. Desta forma, de 1998 a 2001, ocorreram sucessivos aumentos na carga tributária bruta, resultando em uma elevação total de 5,4% do PIB. O segundo momento de crescimento significativo – estimado em 3,3% do PIB – esteve relacionado ao ambiente macroeconômico favorável de 2004 a 2008, caracterizado pelos aumentos da renda, do lucro e do emprego, o que impulsionou a arrecadação dos principais tributos (IR, Cofins, ICMS e contribuições previdenciárias).

De acordo com as evidências empíricas disponíveis na literatura, pode-se dizer que o aumento da carga tributária bruta também elevou o grau de regressividade da tributação durante o período considerado, de forma que o crescimento da tributação se mostrou relativamente maior para as famílias com renda de até dois SMs. Uma das justificativas para este aumento na regressividade foi a constatação de que a participação dos tributos diretos na renda familiar é relativamente pequena quando comparada à tributação indireta. Soma-se a isto a evidência de que o crescimento da arrecadação foi, em boa parte do período, impulsionado por aumentos de tributos apontados como regressivos (como é o caso da Cofins e do ICMS).

Todavia, o aumento da carga tributária bruta também permitiu crescimento das transferências governamentais de assistência e previdência, que passaram de 12,2% do PIB em 1995 para 14,8% em 2008. Na composição destas transferências, destaca-se o aumento observado nos benefícios previdenciários do RGPS/INSS entre 1997 e 2007 – em torno de 2% do PIB. Além disso, as evidências empíricas citadas na literatura indicam um importante papel

distributivo para estes benefícios, devido à sua considerável participação na renda total das famílias. Há ainda o fato de que os programas sociais de transferência direta de renda – como o Bolsa Família –, que atingem indivíduos dos níveis mais baixos de rendimentos, apresentaram um aumento expressivo entre 2003 e 2008. Assim, é muito provável que o aumento das transferências governamentais tenha contribuído com a melhoria da distribuição de renda do país nos anos mais recentes. Apesar disso, verificou-se que o crescimento relativo da carga tributária bruta foi muito superior à elevação das transferências governamentais na maior parte do período analisado, o que resultou em um aumento na carga tributária líquida de 5,9% do PIB.

Por fim, em vista da constatação de que o sistema tributário nacional poderia ser aperfeiçoado em relação aos princípios de equidade e justiça social, é importante mencionar que este ponto parece ter sido negligenciado na proposta mais recente de reforma tributária, encaminhada ao Congresso Nacional em 2008. Esta proposta contemplou prioritariamente as questões referentes à competitividade das empresas nacionais – no que se refere à cumulatividade da tributação –, ao modelo federativo nacional e ao desenvolvimento regional – basicamente pontos referentes à partilha do ICMS. Contudo, também é importante destacar uma iniciativa mais recente do governo federal na discussão da iniquidade promovida pela tributação. O documento Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional, elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), aponta alguns aspectos críticos do atual modelo tributário com relação à regressividade, à distribuição e ao retorno social dos tributos.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). **Análise da seguridade social em 2008**. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, Brasília, 2009.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Indicadores de equidade do sistema tributário nacional**. Relatório de Observação, n. 1. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2009.

DIAS, F. **Desvinculação de receitas da União, gastos sociais e ajuste fiscal**. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília, 2008. (Texto para Discussão, n. 38).

DOS SANTOS, C. **Uma metodologia simplificada de estimação da carga tributária líquida brasileira trimestral no período 1995-2007**. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1359).

DOS SANTOS, C.; COSTA, F. Uma metodologia de estimação da carga tributária brasileira em bases trimestrais. **Economia aplicada**, v. 12, n. 4, 2008.

DOS SANTOS, C.; RIBEIRO, M.; GOBETTI, S. **A evolução da carga tributária bruta brasileira no período 1995-2007**: tamanho, composição e especificações econométricas agregadas. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1350).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema de Contas Nacionais Brasil 2004-2005**. Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro, 2007.

_____. **Sistema de Contas Nacionais Brasil 2003-2007**. Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro, 2009.

IPEA. **Evolução recente e perspectivas futuras das finanças públicas brasileiras**: o comportamento do investimento público em contexto de crise. Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Série Brasil: o Estado de uma nação, 2009a.

_____. **O que explica a queda recente da receita tributária federal?** Diretoria de Estudos Macroeconômicos (Dimac), 2009b. (Nota Técnica).

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.; ARAÚJO, E. **O dilema fiscal**: remendar ou reformar? Fundação Getulio Vargas e Confederação Nacional da Indústria, 2007.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Carga fiscal no Brasil 1996**. Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários. Brasília, 1997. (Texto para discussão).

_____. **Carga fiscal no Brasil 1998**. Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários. Brasília: Ipea, 1999. (Texto para discussão, n. 4).

_____. **Carga tributária no Brasil 2001**. Estudo Tributário n. 6. Coordenação-Geral de Política Tributária. Brasília, 2002.

_____. **Carga tributária no Brasil 2002**. Estudos Tributários n. 11. Coordenação-Geral de Política Tributária. Brasília, 2003.

_____. **Carga tributária no Brasil 2003**. Estudos Tributários n. 13. Coordenação-Geral de Política Tributária. Brasília, 2004.

_____. **Carga tributária no Brasil 2004**. Estudos Tributários n. 14. Coordenação-Geral de Política Tributária. Brasília, 2005.

_____. **Carga tributária no Brasil 2005**. Estudos Tributários n. 15. Coordenação-Geral de Política Tributária. Brasília, 2006.

_____. **Carga tributária no Brasil 2006**. Estatísticas Tributárias n. 19. Coordenação-Geral de Política Tributária. Brasília, 2007.

_____. **Carga tributária no Brasil 2007.** Análise por tributos e bases de incidência. Estudos tributários n. 20. Coordenação-Geral de Política Tributária. Brasília, 2008.

_____. **Carga tributária no Brasil 2008.** Análise por tributos e bases de incidência. Estudos tributários n. 21. Subsecretaria de Tributação e Contencioso. Coordenação-Geral de Estudos, Previsão e Análise. Brasília, 2009.

SILVEIRA, F. **Tributação, previdência e assistência sociais:** impactos distributivos. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2008.

VIANNA, S. *et al.* **Carga tributária direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil:** avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas em 1996. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 757).

ZOCKUN, M. (Coord.). *et al.* **Simplificando o Brasil:** propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), 2007. (Texto para Discussão, n. 3).

A EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA TRIBUTÁRIA E DO FISCO BRASILEIRO: 1889-2009*

Fabício Augusto de Oliveira**

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo dedica-se à análise da evolução da estrutura tributária e da constituição e organização do fisco brasileiro no longo período que se estende de 1889 aos dias atuais. Objetiva identificar as funções atribuídas ao Estado, à política fiscal e à tributação, e as forças que influenciam e determinam o formato das estruturas tributárias – as quais terminam viabilizando ou cerceando o cumprimento deste papel –, assim como as mudanças necessárias tanto para sua modernização quanto para seu manejo como instrumento pró-ativo de política econômica. Outrossim, busca compreender de que modo o aparelho fiscal evoluiu em meio às transformações históricas no período considerado, propiciando ao Estado condições mais ou menos favoráveis na arrecadação de tributos para o desempenho de suas funções.

No tocante às estruturas tributárias, a hipótese que permeia a análise é que estas só podem ser compreendidas numa perspectiva histórica, a qual contemple os seus principais determinantes, que aqui se consideram o padrão de acumulação e o estágio de desenvolvimento atingido por um determinado país, o papel que o Estado desempenha em sua vida econômica e social e a correlação das forças sociais e políticas atuantes no sistema. Em países federativos, inclui-se o que se manifesta nas inevitáveis disputas por recursos que se travam entre os entes que compõem a federação. Influências conjunturais nestas estruturas, embora relevantes em determinados contextos e períodos, não costumam ser decisivas para modificar substancialmente seu formato.

* Trabalho elaborado no âmbito do convênio Ipea/Cepal, entre agosto e novembro de 2009, como capítulo do livro *Estado, instituições e democracia*, do projeto *Perspectivas do desenvolvimento brasileiro*.

** Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Importante nesta análise é o papel atribuído ao Estado pelo pensamento dominante, pois é este que vai definir não somente a dimensão do campo da atuação estatal, mas também as funções precípuas da política fiscal e da tributação neste processo. Nesta perspectiva, enquanto o pensamento clássico e neoclássico cerceou consideravelmente as ações do Estado, por considerá-las nocivas para o sistema econômico, e limitou a função da política fiscal e da tributação a objetivos arrecadatórios e ao equilíbrio fiscal, o pensamento keynesiano deu um novo *status* para esta instituição e instrumentos, transformando-os em veículos importantes para sustentar o sistema econômico, o que se refletiu sobre suas estruturas e formas de atuação. Da mesma maneira, com a crise das ideias keynesianas e a transformação do capitalismo na etapa mais recente de seu desenvolvimento, retornaram as propostas de maiores restrições ao Estado, à política fiscal e à tributação. Como decorrência, foi novamente negada a função estatal de promover políticas de desenvolvimento econômico e social, sendo-lhe atribuída a de apenas garantir, por meio de uma gestão fiscal responsável, as condições requeridas, nesta perspectiva teórica, para a estabilidade econômica. É este o caminho percorrido pelas reformas que estão sendo realizadas neste campo, na atualidade, por diversos países do mundo capitalista, guiadas pelo compromisso com as questões da competitividade e da sustentabilidade da dívida pública.

Na análise sobre o caso brasileiro realizada neste capítulo, pode-se confirmar ser essa a trajetória percorrida pelo Estado e pelo sistema tributário, com a estrutura deste condicionada tanto pela natureza de suas bases econômicas quanto pelo arranjo federativo estabelecido em cada um dos períodos analisados. De um Estado de cunho liberal até 1930 – com limitada intervenção na atividade econômica e reduzida carga tributária gerada predominantemente por impostos sobre o comércio exterior –, evoluiu-se, nos períodos seguintes, quando as ideias keynesianas e cepalinas ganharam força, para a condição de um *Estado desenvolvimentista*, que, no entanto, teve de lançar mão de outras fontes de financiamento para desempenhar seu papel. Com efeito, apesar da expansão das atividades produtivas internas, estas não eram suficientes para dotá-lo de recursos para o financiamento de suas atividades. Tampouco reformas de profundidade em sua estrutura se mostraram viáveis, dado o pacto político do *Estado de compromisso* que sustentou suas ações até o final da década de 1950. Tais reformas só foram efetivamente realizadas na década seguinte, quando o sistema foi, finalmente, ajustado tanto para dar condições de o Estado desempenhar seu papel quanto para transformá-lo num instrumento efetivo de política econômica. Na década de 1990, sob a influência das transformações conhecidas pelo capitalismo com o processo de globalização – financeira, de produtos e de investimentos – e do novo paradigma teórico que deu outro *status* para a atuação do Estado, da política fiscal e da tributação, as

reformas necessárias do sistema tributário para se ajustar a este novo quadro têm sido obstadas principalmente pela precedência que tem, neste ideário, o compromisso com o ajuste fiscal para garantir a sustentabilidade da dívida.

Faz-se, ainda, uma análise da evolução do fisco brasileiro ao longo de todo o período considerado, procurando-se mostrar que apenas quando se realiza uma reforma mais profunda do sistema tributário, na década de 1960, e o Estado vê suas bases de financiamento fortalecidas, é que se começa a avançar na efetiva constituição de suas estruturas – com o aumento do quadro de pessoal, a criação de instrumentos de controle dos contribuintes em geral, a integração sistêmica de unidades de fiscalização e de arrecadação e a criação em 1968 da Secretaria da Receita Federal (SRF). Este processo se acentuará nas décadas seguintes, com a revolução ocorrida nos sistemas de informação, que abrirá novos caminhos para o aprimoramento desta estrutura; com a unificação do fisco, em 2008, operando-se a união da Receita Federal e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) numa única estrutura que passou a ser denominada Super-Receita; e que se completará com uma expressiva modernização dos fiscos estaduais e municipais, bem como das instituições envolvidas nas questões fiscais – por exemplo, os tribunais de contas e o Ministério Público.

2 ECONOMIA AGROEXPORTADORA, ESTADO OLIGÁRQUICO E FEDERAÇÃO: 1889-1930

2.1 A Constituição de 1891 e a nova moldura tributária

O grande tema debatido no processo de elaboração da Constituição de 1891, no campo fiscal, foi o da partilha de receitas entre os entes que passaram a integrar a recém-criada Federação em 1889, o que é compreensível. Afinal, nesta Constituição – que formalizaria a ruptura com o período imperial e inauguraria o regime republicano –, o mais importante era, de fato, a definição de uma estrutura de distribuição de competências fiscais entre a União e os estados, em substituição à vigente no período anterior, medida indispensável para cimentar a nova forma de organização política do Estado brasileiro. Entre as posições extremadas que se manifestaram na elaboração da Constituição, fossem em favor da União ou dos estados, terminou prevalecendo o bom senso. Foi aprovada, no final, uma estrutura de maior equilíbrio nesta repartição, necessária para garantir e resguardar a força da nova Federação.

Não houve grandes preocupações com o efeito dos tributos sobre o contribuinte ou a economia, nem com a exploração de novas bases da tributação. Não poderia ser diferente: apesar das importantes transformações “estruturais” que o país vinha conhecendo nas últimas décadas do século XIX – com o avanço da produção cafeeira, o fim da escravatura, a entrada maciça de imigrantes que

a ela se seguiu, a ampliação do trabalho assalariado e o progressivo aumento de sua participação nos fluxos comerciais e financeiros da economia internacional —, o fato é que tais transformações se encontravam em estágio incipiente, sem ainda terem produzido alterações relevantes nas bases produtivas do país, cujas características eram, essencialmente, as de uma economia agroexportadora. Não havia, como decorrência, condições para se realizarem deslocamentos importantes nas bases da tributação no país, nem para permitir, ao Estado central, ampliar suas fontes de arrecadação, ou mesmo para abrir mão de tributos que não tinham bem definido seu fato gerador.

Não surpreende, assim, que a nova estrutura de tributos aprovada pouco se distanciasse da vigente nos períodos anteriores. Apesar do equilíbrio que se buscou ao se garantir uma melhor distribuição das competências entre a União e os estados, seus resultados não foram favoráveis para assegurar a harmonia federativa. Um exame desta nova estrutura, contida no quadro 1, ajuda a entender melhor estas questões.

A nova estrutura, comparada à que vigorava no último ano do Império, se apresentava bem mais enxuta. Foram excluídos vários impostos que integravam o orçamento federal de 1889, como os impostos de armazenagem, de faróis, de docas e de transportes, e os incidentes sobre os subsídios e vencimentos recebidos dos cofres públicos e também sobre os dividendos distribuídos pelas sociedades anônimas. Igualmente, eliminaram-se alguns impostos de competência das então províncias, como os dízimos de gêneros alimentícios, subsídio literário, taxa de viação em estradas provinciais, entre outros. Foram mantidos, por sua vez, tributos criados durante o período colonial, mas que tiveram sua base de incidência ampliada, como a taxa de selo (Alvará de 17/06/1809) ou de indústrias e profissões (fusão de impostos incidentes sobre lojas, casas de leilões e modas e sobre despachantes e corretores), assim como os impostos sobre o patrimônio e a transmissão de propriedade, cobrados ou pelo poder central ou pelas províncias (sisas dos bens de raiz, décima dos legados e heranças, décima dos rendimentos dos prédios urbanos, transmissão de propriedade). Além destes, preservaram-se, com nomenclatura modificada, os principais impostos do Estado: o de importação, que os estados pleitearam inicialmente, e o de exportação (ex-direitos de entradas e saídas, vigentes nos períodos colonial e imperial).

É interessante notar ter-se aberto mão, nessa estrutura, da instituição de impostos que, além de já estarem sendo cobrados há algum tempo, transformar-se-iam nas mais importantes fontes de receita para os cofres públicos, à medida que o país avançou no processo de industrialização da economia, como os incidentes sobre o consumo de bens e sobre a renda. O imposto sobre o consumo era anteriormente cobrado sob a forma dos dízimos sobre as mercadorias em geral (pescado, gado, embarcações, azeite, tabaco etc.) e, posteriormente, já com

esta denominação, sobre mercadorias específicas (sal, fumo, rapé), ao passo que o imposto de renda era cobrado na forma de impostos como os de “Novos e Velhos Direitos” e, depois, como “Subsídios e Vencimentos”. Tanto no caso do imposto de consumo quanto no do imposto de renda, tal posição parecia decorrer da opinião – não consensual – de que sobre estes fatos geradores já incidia o imposto sobre indústrias e profissões que havia sido estendido, desde 1867, para toda e qualquer atividade industrial ou profissional. Isto também ocorria quanto ao imposto do selo que, além de cobrado, na sua origem, sobre quaisquer títulos, folhas de livros, papéis forenses e comerciais, passou – com as mudanças feitas no sistema tributário, entre 1865 e 1870, no intuito de garantir financiamento para a Guerra do Paraguai – a atingir, pelo sistema de estampilhas, todos os atos e transações em que o capital viesse a se manifestar, sob a forma de valores e somas, de transmissão de uso e gozo de propriedade.

QUADRO 1

Constituição de 1891: distribuição das competências tributárias

União
<ul style="list-style-type: none">• Sobre a importação de procedência estrangeira;• direitos de entrada, saída e estada de navios, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras que já tenham pago imposto de importação;• taxas de selo;• taxas de correios e telégrafos federais; e• outros tributos, cumulativos ou não, desde que não contrariem a discriminação de rendas previstas na Constituição.
Estados
<ul style="list-style-type: none">• Sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção;• sobre imóveis rurais e urbanos;• sobre a transmissão de propriedade;• sobre as indústrias e profissões;• taxas de selo quanto aos atos emanados de seus respectivos governos e negócios de sua economia;• contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios; e• outros tributos, cumulativos ou não, desde que não contrariem a discriminação de rendas previstas na Constituição.
Municípios
<ul style="list-style-type: none">• Atribuição de competências a cargo dos estados.

Fonte: Constituição Brasileira de 1891.

Elaboração do autor.

De qualquer forma, não se pode ignorar o fato de que, no período de elaboração e aprovação da nova Constituição, eram fortes os ventos liberais que sopravam em volta do mundo. O paradigma teórico dominante preconizava

papéis bem restritos para o Estado, limitando, conseqüentemente, o volume de recursos que este poderia extrair do setor privado para cumprir suas tarefas, sob pena de provocar prejuízos para o sistema produtivo. Além disso, a lembrança, ainda viva, e a fadiga da sociedade em relação aos impostos escorchantes e muitas vezes irracionais cobrados tanto na Colônia quanto no Império podem ter concorrido para influenciar os trabalhos dos constituintes na definição desta estrutura. De qualquer modo, a autonomia concedida à União para criar novos tributos, cumulativamente ou não, desde que não se contrariasse a discriminação de rendas prevista no texto constitucional, garantiria que novos impostos pudessem ser instituídos a qualquer tempo.

Com o papel do Estado liberal restrito a poucas atividades, não deve causar estranheza o fato de se terem circunscrito suas receitas principalmente às derivadas do comércio exterior – atividades de importação e exportação –, o motor dinâmico da economia, à época, com poucos outros impostos incidindo sobre as atividades internas, cujos mercados – de trabalho, renda e produto – se encontravam em fase incipiente de formação. De fato, no final do século XIX, enquanto a agricultura respondia por algo em torno de 40% do produto interno bruto (PIB), a participação das exportações alcançava mais de 20% na sua geração, garantindo divisas para o país cobrir suas necessidades de importações de bens e serviços. Os impostos que incidiam sobre as importações representavam mais de 60% das receitas do Império. Neste contexto histórico e teórico, a função da tributação consistia precipuamente em prover o governo de recursos destinados a desempenhar suas limitadas atividades, inexistindo seu manejo enquanto instrumento de política econômica voltado para outros objetivos.

Do ponto de vista da discriminação de receitas para os estados, a Constituição de 1891 destinou-lhes: *i*) o imposto de exportação, que o projeto original propunha extinguir em 1898, devido às suas implicações negativas para a concorrência da produção nacional no mercado externo, tendo sua alíquota limitada, por esta razão, a 30%; *ii*) os impostos sobre o patrimônio (imóveis rurais e urbanos e sobre a transmissão de propriedade), que já eram, em geral, cobrados pelas províncias; e *iii*) os impostos sobre as atividades de suas economias (indústria e profissões e taxa de selo). Além da superposição, nesta estrutura, de alguns tributos também cobrados pela União (selo, loterias), a autonomia a eles concedida, à semelhança do que ocorreu com a União, para criar novos tributos não discriminados no texto constitucional, cumulativamente ou não, deixou uma importante porta aberta para a ampliação de suas receitas, desde que necessário, com o risco, entretanto, de se instabilizar o sistema como resultado deste poder concorrente. Além disso, ao não se discriminar receita para os municípios, atribuindo tal responsabilidade aos estados, reforçaram-se as fontes de instabilidade pelas disputas de bases tributárias que poderiam ocorrer entre estes níveis de governo.

Do ponto de vista do equilíbrio federativo, no entanto, apesar de se ter concedido autonomia aos estados não somente no campo das competências tributárias como em outras diversas áreas (política, financeira, administrativa, trabalhista) não se teve, na elaboração da Constituição, preocupação em estabelecer mecanismos de redistribuição de receitas para compensar ou pelo menos atenuar as desigualdades econômicas e tributárias entre eles existentes. Ora, a atividade produtiva se concentrava predominantemente na região Sudeste, notadamente em São Paulo e Minas Gerais e, em menor escala, no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul. O poder central encontrava-se enfraquecido financeiramente e dominado pelas oligarquias regionais mais poderosas econômica e politicamente. Estas definiam, em seu benefício, as principais medidas de política econômica, e o governo republicano não dispunha, portanto, de condições para adotar tais medidas. Isto também não era recomendado pelo pensamento dominante sobre o papel do Estado e da tributação. Assim a nova Federação transformou-se, na prática, numa “federação para poucos”, e o sistema tributário em uma caixa de ressonância destes conflitos, preservando e ampliando suas distorções.

2.2 Crises, déficits públicos e mudanças tributárias: a criação e o pequeno avanço dos impostos internos

Até 1930, tendo como motor dinâmico da economia a atividade agroexportadora, o Brasil – altamente dependente do comércio exterior tanto para a geração de renda e a realização dos lucros do sistema, quanto para suprir o Estado dos recursos necessários para o cumprimento de suas funções – viu seus ciclos econômicos oscilarem ao sabor de dois tipos de choques externos, além dos internos: os decorrentes das periódicas flutuações da oferta e dos preços do café, o principal produto de exportação; e os que tinham origem nas perturbações da economia internacional, que afetavam a demanda dos países centrais (FRITSCH, 1997, p.34). Independentemente de sua origem, estes choques implicavam, para o país, menores níveis de produção, exportações, importações, emprego, renda e, conseqüentemente, menor arrecadação para o Estado.

Em decorrência disso, após uma década de estagnação subsequente à instauração do regime republicano, o país conseguiu, entre 1901 e 1930, registrar taxas de crescimento do PIB superiores a 5% em apenas 13 anos, rapidamente sucedidas de redução ou contração do produto. Na primeira metade da década de 1900, após o crescimento espetacular de 14,3% em 1901, a expansão do PIB foi baixa até 1905, devido à política monetária altamente restritiva implementada pela administração anterior (Campos Sales/Joaquim Murinho), inibidora dos ganhos que começavam a ser colhidos com o crescimento das exportações de borracha e com a vinda de investimentos europeus para a periferia. No ciclo que perdeu até 1913, quando o abrandamento da política monetária propiciou melhor

aproveitamento das favoráveis condições externas, a Primeira Grande Guerra Mundial (1914-1918) paralisou os mercados dos países centrais e a economia internacional. As políticas restritivas implementadas por alguns países centrais às voltas com fortes pressões inflacionárias e hiperinflacionárias, somadas, mais tarde, à grande crise mundial de 1929/1930, se encarregaram de enfraquecer e abortar a recuperação que se iniciou em 1919 e avançou na primeira metade da década de 1920.¹

Não surpreende, assim, que as contas do governo federal tenham se mostrado permanentemente deficitárias, à exceção de alguns poucos anos até 1907, e sua dívida crescido consideravelmente, mesmo com a separação entre a Igreja e o Estado estabelecida na Constituição, o que reduziria os gastos públicos (GOLDSMITH, 1986). Isto se explica por algumas razões: *i*) as acentuadas reduções e contrações da atividade econômica, neste período, prejudicaram as receitas públicas, tendo a carga tributária bruta da economia, depois de ter atingido a média de 12,5% do PIB, entre 1900 e 1905, despencado para cerca de pouco mais de 7%, entre 1916 e 1925, e fechado a década de 1930 próxima a 9%, o que obrigou o governo a lançar mão de um crescente endividamento para financiar seus desequilíbrios; *ii*) liberal na aparência e intervencionista na prática, o Estado brasileiro realizaria inúmeras operações de salvamento do setor cafeeiro nos períodos de crise, visando sustentar seus preços no mercado internacional e proteger os níveis de renda dos exportadores, o que aumentou expressivamente seus gastos, no conhecido processo de socialização das perdas; e *iii*) como boa parte da dívida pública era de origem externa, as políticas de desvalorização da moeda nacional implementadas para proteger e favorecer o setor exportador implicavam aumento de seus encargos financeiros e, por conseguinte, do desequilíbrio fiscal.²

Diante desse quadro, com os impostos sobre o comércio exterior prejudicados, o governo começou gradativamente a explorar os impostos internos para fortalecer suas receitas, embora as mudanças introduzidas no sistema não tenham encontrado terreno fértil para produzir resultados satisfatórios que permitissem o equacionamento dos desequilíbrios em suas contas, dada a ainda pequena dimensão do mercado de consumo interno e dos baixos níveis de renda do país.

Ainda no ano de 1891, valendo-se da autonomia para criar novos impostos que lhe foi concedida pela Constituição, desde que nela não discriminados, com a Lei nº 25, de 30 de dezembro, o governo instituiria o Imposto de Consumo (IC), bem como os critérios de sua incidência, para os artigos de fumo. A partir daí, sua base foi sendo gradativamente alargada, a ela sendo incorporados novos

1. Para uma análise mais aprofundada da evolução da economia nesse período, ver o trabalho de Fritsch (1997).

2. De acordo com Goldsmith (1986), cerca de 70% da dívida do governo federal era, entre 1900 e 1930, de origem externa.

produtos, como bebidas (1895), fósforos (1897), vinhos estrangeiros (1904), café torrado (1906), louças e vidros (1914), pilhas elétricas (1918), até ter estendida sua incidência a praticamente todo o universo de produtos na década de 1930 (AMED e NEGREIROS, 2000).

Da mesma forma, no governo Campos Sales (1898-1902), quando várias medidas na área fiscal foram adotadas para conter os déficits públicos e viabilizar o programa de estabilização implementado à época, o imposto do selo foi aumentado. Numa medida inovadora, o governo determinou o uso de estampilhas nos produtos transacionados, para a União dispor de maior controle sobre a circulação de mercadorias no país. Tal iniciativa valeu a Campos Sales o apelido de “Campos Selo”, bem de acordo com a ironia que a população costuma dispensar aos governantes que adotam medidas onerosas ao seu orçamento (AMED e NEGREIROS, 2000).

Em 1922, o Imposto de Renda (IR), que havia sido descartado nos trabalhos de elaboração da nova Constituição, pelo seu aparente caráter concorrencial com o imposto sobre indústrias e profissões, seria, finalmente, criado pela Lei nº 4.625, de 31 de dezembro. Cobrado desde 1843 sobre os vencimentos recebidos dos cofres públicos com alíquotas progressivas que variavam de 2% a 10% (Lei nº 317, de 21/10/1843), posteriormente reduzidas à alíquota única de 3% (Lei nº 1.507, de 16/09/1867), este imposto tivera sua incidência estendida, em 1867, também para os dividendos distribuídos pelas sociedades anônimas, à razão de 1,5%. Não tendo integrado a estrutura tributária aprovada na Constituição, nem por isso deixou de ir ampliando gradativamente seu campo de incidência, especialmente à medida que aumentava a necessidade de recursos pelo Estado. Estudo da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda (BRASIL, 1966a) aponta que, em 1917, já era possível detectar seu gravame sobre as “hipotecas”; em 1920, sobre o “lucro líquido das atividades fabris”; em 1921, sobre o “lucro líquido do comércio”; e, em 1922, sobre o “lucro líquido das profissões liberais”. Sua cobrança foi estendida para os rendimentos de todas as pessoas físicas e jurídicas do país, estabelecendo-se, com a sua regulamentação, em 1923, alíquotas progressivas que variavam de 0,5% a 8%, sem diferenciar, porém, os rendimentos do capital e do trabalho.

Apesar da correção feita nessa sistemática de incidência do imposto em 1925 (Lei nº 4.984, de 21/12/1925), quando os rendimentos foram divididos em cinco categorias, e estabelecidas alíquotas proporcionais de acordo com a sua natureza, complementadas por uma tabela progressiva, que variava de 0,5% a 10%, incidentes sobre o conjunto dos rendimentos ou sobre a renda global, sua arrecadação continuaria inexpressiva por um bom tempo. Isto se devia, mais do

que à incipiência das atividades econômicas internas e dos mercados urbanos, ao fato de se ter isentado, desde a sua criação, os rendimentos auferidos pela atividade agropecuária, setor líder do crescimento à época, que poderia dar maior contribuição enquanto fonte de receita para o Estado. Somem-se a isto os descontos, que alcançavam até 75% do imposto devido, concedidos aos contribuintes que efetuassem pagamento dentro do prazo previsto para o seu recolhimento.

Ainda no ano de 1922 seria criado o Imposto sobre Vendas Mercantis (IVM), precursor do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), de 1934, e do futuro e atual Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Tendo sua competência sido atribuída à União, este imposto foi criado mais para atender às solicitações dos comerciantes do país (em especial os do Rio de Janeiro) – os quais, sentindo-se desprotegidos pelo fato de as faturas emitidas terem perdido as características de um título de crédito (o que os protegia perante os compradores, desde que por eles assinadas) com o disciplinamento das notas promissórias e letras de câmbio, pressionaram o governo para a criação de um título que, legitimado, além de constituir garantia de crédito, facilitaria seu desconto nos bancos. Este título surgiu na forma da *duplicata de fatura* e, em troca, os comerciantes concordaram com a criação de um imposto geral incidente sobre as vendas realizadas à vista ou a prazo, à alíquota inicial de 0,25% (COSTA, 2009). Com uma base restrita de incidência, este imposto só ganharia relevância depois de 1934, quando passaria a ser cobrado sobre as “vendas e consignações” de produtos em geral, inclusive agrícolas.

Apesar dessas mudanças na estrutura tributária, a carga tributária não se elevou expressivamente, tampouco o Estado reduziu, de forma importante, sua dependência dos impostos externos, assim como os impostos diretos pouco viram avançar sua participação na arrecadação. Conforme mostra a tabela 1, no final da década, a carga tributária, que havia atingido o nível de pouco mais de 7% do PIB no período 1916-1925, situou-se pouco acima de 9% em 1929, com os impostos indiretos respondendo por 86% da arrecadação e os impostos diretos por apenas 14%. Um nível ainda distante dos que haviam sido obtidos até o início da Primeira Grande Guerra Mundial – em 1905 e 1907, a carga tributária situou-se em torno de 15% do PIB –, período em que era ainda mais expressiva a participação da tributação indireta na geração de receita. Considerando-se apenas a receita da União, é possível constatar, na tabela 2, que o imposto de renda responderia, em 1929, por apenas 4,5% do total arrecadado, cabendo 80% apenas aos impostos de importação e de consumo.

TABELA 1
Carga tributária bruta e sua distribuição entre impostos diretos e indiretos
 (Em % do PIB)

Períodos (média)	Carga tributária (% do PIB)	Composição dos tributos (% do PIB)	
		Indiretos	Diretos
1900-1905	12,59	11,35	1,24
1906-1910	12,41	11,18	1,23
1911-1915	11,14	9,96	1,18
1916-1920	7,00	6,07	0,93
1921-1925	7,53	6,58	0,95
1926-1930	8,89	7,68	1,21

Fonte: IBGE. *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro: FIBGE, 2006.

Elaboração do autor.

TABELA 2
Composição da arrecadação federal
 (Em %)

Ano	Tributos					Total
	Importação	Consumo	Renda e proventos	Selos e afins	Outros tributos	
1923	50,3	29,8	5,1	14,7	0,1	100,0
1924	51,9	27,3	2,2	18,5	0,1	100,0
1925	56,0	24,2	2,6	17,1	0,1	100,0
1926	47,8	30,1	2,9	19,0	0,2	100,0
1927	53,5	26,5	4,0	15,9	0,1	100,0
1928	55,2	25,9	4,0	14,8	0,1	100,0
1929	54,8	25,2	4,5	15,3	0,2	100,0
1930	50,2	28,3	5,0	16,4	0,1	100,0

Fonte: Direção Geral da Fazenda Nacional. Assessoria de Estudos, Programação e Avaliação. *78 anos de Receita Federal: 1890-1967*. Rio de Janeiro: 1968. In: Oliveira, Fabrício Augusto. *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. Belo Horizonte. 2ª edição. Editora Oficina de Livros, 1991, p.21.

Elaboração do autor.

Tanto as periódicas crises da economia brasileira provocadas principalmente pelo estrangulamento externo quanto a predominância do setor externo como líder do crescimento, no meio de um “pacto oligárquico” que restringia as atividades do Estado às políticas de seu interesse, ajudam a entender esse comportamento da carga tributária, bem como a composição de seus tributos. Mesmo que se pretendesse fortalecer as receitas governamentais, este esforço tenderia a esbarrar em inevitáveis limites dados tanto pela estrutura econômica e pelos baixos níveis de renda da população,³ quanto pela capacidade de resistência dos setores agrários representados no aparelho do Estado no concernente ao aumento de sua

3. Para se ter uma ideia destes níveis, o PIB *per capita* situou-se, em 1930, em R\$ 1,78 mil, contra R\$ 1,01 mil em 1900, ambos cotados a preços de 2008, conforme dados do Ipeadata.

contribuição para os cofres públicos. O fato é que nesta estrutura ainda não eram significativos os espaços, conforme indicam os resultados registrados até 1930, nem para tornar predominantes os impostos incidentes sobre as atividades internas, nem para tornar mais expressivos na arrecadação os impostos diretos, mais especificamente o imposto de renda, o que poderia melhorar o perfil de distribuição do ônus tributário entre os membros da sociedade.

Além da situação econômica, o aparato institucional da máquina arrecadadora era despreparado para combater a sonegação e garantir a cobrança eficiente dos tributos, o que também ajuda a explicar os baixos níveis de arrecadação. Criada em 1909, a Diretoria da Receita Pública, que substituiu a Diretoria de Rendas Públicas de 1892, era um exemplo de estrutura administrativa esdrúxula, incompleta e inadequada para a missão do fisco. De acordo com estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) para o SindiReceita (FGV, 2005, p.18-19), “seus chefes eram nomeados em caráter efetivo, [sendo], portanto, indemissíveis”, e os conselhos dos contribuintes restritos aos do imposto de renda e do consumo, com os demais tributos federais desguarnecidos desta instituição. Além disso, com uma estrutura de administração de impostos herdada do Império, que conheceria poucas transformações e que tinha nas atividades do comércio exterior – de exportação e importação – seus principais impostos, não se encontrava preparada e capacitada para cobrar os impostos que começavam a incidir sobre as atividades internas.

No que respeita às relações federativas, o período foi de permanente tensão entre estados e União, especialmente na disputa de bases tributárias mal definidas na legislação, acirrando-se os conflitos na busca por maior arrecadação, com prejuízos para a economia. Foi assim com a taxa de selo, que não teve muito bem definido o que seriam os atos relativos às economias dos estados para o seu gravame. Para o imposto de exportação não se estabeleceu com precisão a proibição de cobrança nas mercadorias transacionadas entre os estados, que constituía importante fonte de arrecadação, principalmente para aqueles que não comerciavam para o exterior. Também foi fonte de tensões o imposto de importação, cobrado até 1931 sobre a “importação de procedência nacional”.

A crise econômica mundial – a qual se manifestou, em 1929, inicialmente com o *crash* da Bolsa de Nova Iorque, e conduziu a economia mundial, nos anos seguintes, para uma profunda depressão –, ao derramar fortemente seus efeitos no Brasil, com a queda dos preços e das exportações do café, enfraqueceria o pacto político que se formou na Primeira República por meio da “política dos governadores”, e abriria o caminho para importantes transformações nos campos político, institucional e econômico. Da Aliança Liberal que se formou, à época, reunindo as forças políticas de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba e os grupos de oposição ao governo, contra as pretensões do presidente Washington Luís de conduzir outro paulista,

Júlio Prestes, à presidência, caminhou-se para a deflagração da Revolução de 1930, que garantiu a chegada de Getúlio Vargas ao poder, rompendo-se com a aliança política anterior e inaugurando-se um período de novas articulações e de um novo desenho para o papel do Estado. Da crise econômica que continuou avançando, neste início, acentuando o desequilíbrio externo da economia brasileira, surgiram as condições para o país acelerar o processo de industrialização e modificar o seu padrão de acumulação, com as atividades internas assumindo a liderança do crescimento e passando a comandar os ciclos econômicos. Estas mudanças refletiram-se sobre a estrutura tributária, modificando tanto sua dimensão quanto sua composição. É o que se analisa em seguida.

3 CENTRALIZAÇÃO, ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E INDUSTRIALIZAÇÃO: 1930-1964

3.1 1930 -1945: Vargas, o Estado unitário autoritário e a mudança no padrão de acumulação

Na prática, a Constituição de 1891 acabou em 1930. Até 1934, quando foi promulgada a nova constituição, o país foi governado por decretos editados pelo governo provisório, liderado por Getúlio Vargas, constituído como resultado da Revolução de 1930. Foi dissolvido, por meio do Decreto nº 19.398, de 11 de novembro deste ano, o Congresso Nacional, as assembleias legislativas estaduais e as câmaras municipais. Foram substituídos, também, os governadores dos estados por interventores nomeados pela presidência. Toda a legislação existente continuava em vigor, desde que não conflitasse com as disposições legais do novo governo. De acordo com Moraes (*apud* FRANCISCO NETO, 2008, p. 113-114) “pouco se fez [neste interlúdio] em matéria tributária, não havendo cogitação alguma para reformas tributárias”. Alterações mais importantes nesta matéria seriam de responsabilidade de uma assembleia constituinte que iria elaborar nova Carta Magna para o Brasil, tão logo restabelecida a normalidade democrática, o que só ocorreria em 1933.

Os dois principais desafios do novo governo, em meio aos conflitos políticos que se intensificaram com a Revolução Constitucionalista de 1932, foram: *i*) desmontar as estruturas institucionais do Estado oligárquico, as quais garantiam poder excessivo para as principais oligarquias regionais – o que colocou em marcha um forte movimento de centralização do poder e das instâncias decisórias sobre as atividades econômicas no poder central, em oposição à forte descentralização do período anterior; e *ii*) enfrentar a crise econômica iniciada em 1929/1930 – a qual se aprofundou nos anos seguintes, conduzindo a economia mundial para uma depressão, e cujos efeitos, no Brasil, poderiam minar suas forças. Não foram desafios pequenos, dada a situação econômica e política da época, especialmente porque as medidas a serem adotadas exigiriam volumes apreciáveis de recursos, com o que, definitivamente, o Estado brasileiro não contava.

Os estragos produzidos pela crise no tecido econômico foram mais evidentes no triênio 1929-1931. Depois de registrar uma taxa robusta de crescimento de 11% no biênio 1927-1928, a economia a viu declinar para 1,1% em 1929 e encolher 2,1% e 3,3% em 1930 e 1931. Os maiores efeitos da crise se fizeram sentir principalmente sobre os preços das exportações, cujos valores ingressaram numa trajetória de queda a partir de 1929: caíram de US\$ 473 milhões em 1928 para US\$ 179,4 milhões em 1932 (queda de 60%), provocando um forte estrangulamento externo da economia, que se manifestou na queda ainda mais espetacular das importações. Tendo atingido US\$ 388 milhões em 1928, estas foram reduzidas para US\$ 92,8 milhões em 1932 (queda nominal de 75%).⁴ Ou seja, as duas principais fontes de receita dos governos – federal e estaduais – enfraqueceram-se, num momento em que mais se precisava contar com recursos para a implementação de políticas anticíclicas. O problema só foi atenuado porque os impostos internos aumentariam sua importância na estrutura da arrecadação, mais do que compensando o declínio dos externos: na média anual, a carga tributária saltou de 8,89% no período de 1926 a 1930 para 10,2% de 1931 a 1935.

Nessas condições, a política econômica do Governo Provisório, de acordo com a interpretação de Furtado (2003), teria sido decisiva para sustentar a demanda, com a implementação de políticas expansionistas de gastos, principalmente na compra, para destruição, de estoques do café, visando impedir quedas mais significativas de seus preços, mesmo que incorrendo em elevados déficits orçamentários. De acordo com Abreu (1997, p. 80), entre 1931 e 1933 estes déficits se mantiveram acima de 12% dos gastos agregados, tendo alcançado 40% em 1932. A imposição de vários controles sobre as importações teria sido outra medida importante para mitigar o estrangulamento externo, proteger a indústria nacional e garantir respostas para a demanda interna, o que foi facilitado pela existência de uma capacidade ociosa prévia instalada na economia nos anos anteriores. Tais medidas, ao fortalecerem a industrialização e o mercado interno, teriam propiciado ao Brasil dar início ao deslocamento do centro dinâmico da economia para dentro do país no processo conhecido como “substituição de importações”, reduzindo a dependência da demanda externa. Como resultado, em meio à depressão mundial, a recuperação da economia teria início já em 1932, quando o PIB cresceu 4,3%, acentuando-se no biênio seguinte, ao registrar-se uma taxa média anual de 9% de expansão. Com o avanço das atividades econômicas internas e a redução progressiva da importância do comércio exterior na economia, ampliaram-se, progressivamente, as bases da tributação para os impostos internos aumentarem sua participação na estrutura da arrecadação.

4. De acordo com Abreu (1997, p. 74), como “os preços de importação em mil réis cresceram 6% [e] os de exportação caíram 25% [...], os termos de intercâmbio sofreram uma deterioração de 30% e a capacidade de importar 40%”.

Para levar à frente o projeto de desmonte das estruturas do Estado oligárquico e transferir para o poder central instâncias importantes em que se tomavam decisões estratégicas de política econômica, o que era também fundamental para a implementação de políticas de âmbito nacional, deu-se início à criação de autarquias e agências descentralizadas. Vinculadas à esfera federal, eram financiadas, em geral, por fundos vinculados, cujos recursos, oriundos de percentuais fixos cobrados por unidade física de cada produto a elas associados, independiam do orçamento fiscal. Como decorrência, várias atividades antes sob o controle dos estados foram sendo transferidas para a órbita central, atenuando-se, também com isto, as limitações do sistema tributário da época. Este processo seria acentuado nas décadas de 1940 e 1950: da criação do Instituto de Valorização do Café (IVC) e do Açúcar e do Alcool (IAA), em 1931, avançar-se-ia na criação do Instituto Nacional do Mate (1938), do Sal (1940), do Pinho (1941), da Marinha Mercante, do Leite (1942), entre outros. A prática foi se generalizando, a ponto de associar-se imediatamente o surgimento de uma autarquia à criação de um fundo para o seu financiamento. Com isto, conseguiu-se desalojar o poder estadual destas estruturas, nelas acomodar os distintos interesses cooptados e reunidos em torno do projeto político de Vargas, conhecido como *Estado de compromisso*, que não se vinculava a um setor específico, e abrir mão de mudanças tributárias arrojadas, que poderiam minar as bases do novo pacto político estabelecido.⁵

Também importante para tornar mais eficiente a cobrança de tributos do governo federal, nesse período, foi a reforma que se realizou, em 1934, na estrutura da instituição responsável por sua administração. Nas mudanças realizadas, a Diretoria de Receita Pública, de 1909, foi substituída pela Direção-Geral da Fazenda Nacional (DGFN), a qual passou a ser integrada por três departamentos: de Rendas Internas, de Rendas Aduaneiras e do Imposto de Renda. Todos os impostos federais passaram a contar, o que não ocorria anteriormente, com cobertura nas áreas de fiscalização, arrecadação e apoio administrativo, sendo estas atividades distribuídas e alocadas nos respectivos departamentos. Contudo, apesar de se contemplar, pela primeira vez, uma direção especializada para as alfândegas e também para os impostos internos, o tratamento conferido a estes órgãos na forma de departamentos, operando de maneira estanque, conduziria à superposição e duplicação de funções e à inevitável rivalidade entre seus quadros, prejudicando sua missão e aumentando custos. Uma estrutura que, apesar destes problemas, seria mantida praticamente a mesma até a década de 1960, quando começaria a sofrer uma profunda reformulação.

Com a economia em franca recuperação, sendo a expansão comandada pelas atividades internas, e superada a crise provocada pela Revolução Constitucionalista

5. Para uma análise detalhada da evolução dessas autarquias e fundos e do avanço da administração descentralizada nesse período, ver o trabalho de Prado (1985).

de 1932, realizaram-se, em 3 de maio de 1933, eleições para a formação de uma assembleia constituinte responsável pela elaboração da nova Carta Magna para o país, a qual, instalada em novembro de 1933, teve concluídos seus trabalhos no dia 16 de julho de 1934, com a promulgação da Constituição. Como observa Costa (2009), na definição do novo sistema tributário o debate sobre o sistema de partilha também foi dominante, mas realizado num nível superior ao que se observara na de 1891, com a apresentação, inclusive, de dados e informações confiáveis de seus resultados e problemas. Diferentemente também do que ocorrera naquela, teria havido, nesta, alguma preocupação em identificar os efeitos dos tributos sobre a economia e o contribuinte. O quadro 2 apresenta a estrutura que terminou sendo aprovada nesta Constituição.

As principais alterações no sistema no tocante à sua estrutura foram as seguintes: *i)* a constitucionalização dos impostos de renda e consumo, de competência federal, que haviam sido criados por lei ordinária; *ii)* o desmembramento e distinção dos impostos sobre a transmissão da propriedade *causa mortis e inter vivos*; *iii)* a criação do imposto sobre combustíveis destinado aos estados; *iv)* a transformação do imposto sobre vendas mercantis no imposto sobre vendas e consignações; e *v)* a criação do imposto de licença.

Em relação à distribuição das competências, a principal inovação – importante para o federalismo –, foi, pela primeira vez, a atribuição constitucional de um campo próprio de competências aos municípios, com uma estrutura de cinco tributos. A Constituição de 1934 também designou aos municípios competência para, junto com os estados, em partes iguais, arrecadarem o imposto sobre indústrias e profissões. Os estados foram beneficiados com o imposto de consumo de combustíveis e a transferência do imposto sobre vendas mercantis, transformado em vendas e consignações, com base significativamente alargada e de incidência cumulativa, para seu campo de competência. Além disso, foi-lhes permitido exercer poder concorrente com a União na criação de novos impostos, vedando-se, contudo, a bitributação, prevalecendo, em caso de impostos desta natureza, o criado pela União. À União apenas couberam, adicionalmente, os impostos de renda e consumo preexistentes.

No que se refere à preocupação com os efeitos dos impostos sobre a atividade econômica, a limitação da alíquota do imposto de exportação em 10% foi a principal mudança realizada, feita com o claro objetivo de garantir maior competitividade no mercado externo para o produto nacional. Este imposto continuou, entretanto, sendo cobrado sobre o valor das mercadorias transacionadas entre os estados brasileiros, apesar da expressa proibição, no art. 17, IX, o qual estabeleceu ser “vedada a cobrança de impostos interestaduais (...) e intermunicipais em território nacional”.

QUADRO 2

Constituições de 1934 e 1937: distribuição das competências tributárias

Constituição de 1934	Constituição de 1937
<p style="text-align: center;">União</p> <ul style="list-style-type: none"> • Importação; • renda, à exceção da renda cedular sobre imóveis; • consumo, exceto os combustíveis de motor a explosão; • transferências de fundos para o exterior; • selo sobre atos emanados do governo e negócios de sua economia; • impostos de competência residual, proibida a bitributação; e • taxas. 	<p style="text-align: center;">União</p> <ul style="list-style-type: none"> • Importação; • renda; • transferências de fundos para o exterior; • consumo; • sobre atos emanados do governo e negócios de sua economia; • impostos de competência residual, proibida a bitributação; e • taxas.
<p style="text-align: center;">Estados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propriedade territorial, exceto a urbana; • transmissão da propriedade <i>causa mortis</i>; • transmissão da propriedade imobiliária, inter vivos, inclusive a sua incorporação ao capital e sociedade; • consumo de combustíveis de motor a explosão; • vendas e consignações; • exportação, à alíquota máxima de 10%; • indústrias e profissões, dividido em partes iguais com os municípios; • selo sobre atos emanados do governo e negócios de sua economia; • impostos de competência residual, proibida a bitributação, prevalecendo o cobrado pela União; e • taxas. 	<p style="text-align: center;">Estados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propriedade territorial, exceto a urbana; • transmissão da propriedade <i>causa mortis</i>; • transmissão da propriedade imobiliária, inter vivos, inclusive a sua incorporação ao capital e sociedade; • transferido para a competência da União e integrado ao Imposto de consumo; • vendas e consignações; • exportação, à alíquota máxima de 10%; • indústrias e profissões, dividido em partes iguais com os municípios; • selo sobre atos emanados do governo e negócios de sua economia; • impostos de competência residual, prevalecendo o criado pela União; e • taxas.
<p style="text-align: center;">Municípios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Licenças; • imposto predial e territorial urbano; • diversões públicas; • imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais; e • taxas. 	<p style="text-align: center;">Municípios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Licenças; • imposto predial e territorial urbano; • diversões públicas; • transferido para a União e Integrado ao IR; e • taxas.

Fontes: Constituições Federais de 1934 e 1937.

Elaboração do autor.

Além de reforçar, portanto, o campo de competência dos estados, alargando suas bases de financiamento, principalmente por meio do IVC, a Constituição também premiou os municípios ao destinar-lhes impostos próprios e garantir sua participação na arrecadação do imposto sobre indústrias e profissões. Por isso, não é nenhum exagero dizer que tenha sido benéfica para a Federação,

dada a distribuição mais equilibrada de receitas. Todavia, isto não significa que a União tenha sido sacrificada, visto que embora o imposto de importação tenha ingressado numa rota de declínio relativo, os principais impostos internos – renda e consumo – aumentavam sua participação na estrutura tributária com o avanço do mercado interno na geração do produto. Registre-se algo que costuma passar despercebido nas análises feitas sobre o novo sistema: talvez tão ou mais importante do que fortalecer financeiramente os municípios e as bases da Federação, tal medida era altamente funcional para o projeto político de Vargas, pois, ao reduzir a dependência daqueles em relação aos estados, enfraquecia o poder de influência destes e deixava o caminho mais livre para o poder central costurar melhor as alianças políticas.

Apesar do bom momento vivido pela economia brasileira em meio à severa crise mundial – a taxa de crescimento médio do PIB atingiu, entre 1933 e 1937, o nível de 7,5% – e das melhores perspectivas abertas com o restabelecimento do regime constitucional, este período durou pouco. Conforme aponta Oliveira (2007),

o sopro democrático que percorreu o país nos primeiros anos da década e circulou, ainda que brandamente na Constituição de 1934, começou a perder força com os embates travados entre os quadros da Ação Integralista Brasileira (AIB), da direita, e a Ação Libertadora Nacional (ALN), da esquerda, e foram paralisados com o movimento conhecido como Intentona Comunista, em 1935, que forneceu a justificativa para o golpe de Estado dado por Vargas, em 1937, instaurando no país o que ficou conhecido como *Estado novo* – um regime autoritário que se manteria até 1945.

Com o Estado Novo, as liberdades democráticas foram novamente suprimidas: as eleições e os partidos políticos foram suspensos; o Congresso Nacional, as assembleias estaduais e as câmaras municipais dissolvidas, e os governos dos estados, bem como os prefeitos municipais passaram, reeditando o período imperial, a ser nomeados pelo presidente da República. Com a Constituição outorgada de 1937, que estabeleceu os contornos jurídicos do novo regime, Vargas dotou-se de poder constituinte e transformou-se numa constituição viva. Foram feitos remendos a seu bel-prazer, de acordo com seus interesses. Ainda como nota Oliveira (2007),

embora a federação tenha nela sido formalmente mantida, ajustando a de 1934 à nova ordem que se instaurou, o fato é que não passava de uma ficção. Em contrapartida, a centralização política avançou, transformando o Estado em fonte exclusiva de poder.

É interessante notar, contudo, não ter ocorrido uma centralização no campo das competências tributárias e administrativas entre as esferas de governo, o que estaria mais de acordo com o novo regime. Como é possível deduzir da análise do quadro 2, a Constituição de 1937 manteve praticamente intacta a estrutura da

de 1934. Apenas transferiu dos estados para o campo de competência da União o imposto de consumo sobre combustíveis de motor a explosão, que vinha sendo cobrado desordenadamente por aquela esfera, estendendo inclusive sua incidência para a energia elétrica, e retirou dos municípios o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais. Além disso, devido à preocupação com os efeitos dos impostos sobre a economia, deu maior clareza, no art. 25, à proibição da cobrança do imposto de exportação nas transações realizadas entre os estados, o qual só foi efetivamente extinto em 1940. Como constata Lopreato (2002, p.27), “a nova estrutura tributária não se diferenciou da anterior no que se refere à distribuição regional e intergovernamental da receita tributária”.

Procurando compreender por que isso teria ocorrido, com o governo central renunciando à possibilidade de enfraquecer financeiramente os estados e municípios e submetê-los mais facilmente ao seu comando, Lopreato (2002, p. 29) considera que, mesmo no regime autoritário de Vargas, teria sido necessário, para sua sustentação, refazer pactos e negociar acordos com as forças políticas estaduais, “reconstruindo o pacto oligárquico em novas bases, tendo à frente interventores, e articulando-se com o governo central forte”. É possível. Mas o fato é que Vargas detinha o controle absoluto das Unidades federadas, via interventores e departamentos de administração dos serviços públicos, os *daspinhos*, que substituíram os legislativos estaduais, e, a rigor, poderia até mesmo não ter seguido este caminho, embora com maiores riscos. Não se deve por isso descartar a hipótese de que pode ter pesado nesta decisão a avaliação de que os ganhos que poderiam ser obtidos no reordenamento do sistema tributário não seriam suficientes para propiciar, ao Estado, a tarefa que se propunha a empreender, não compensando os riscos políticos que tal medida representaria. Por isso, pode ter-se considerado mais adequado dispensar alterações conflituosas no campo das competências tributárias, mantendo soldados os interesses regionais nesta questão, e articular, em outras bases, as condições de financiamento para o papel que o Estado iria desempenhar na economia a partir do advento do Estado Novo.

A reorientação do papel do Estado observada a partir de 1930, com a criação e transferência para o poder central das agências governamentais com objetivos regulatórios, visando reverter a forte descentralização do período anterior e quebrar o poder das elites estaduais, avançou na primeira metade desta década, com a sua intervenção nas operações de compras dos estoques de café – política identificada por alguns autores como de natureza pré-keynesiana de demanda agregada. Ela se acentuou a partir de 1937, quando o mesmo Estado assumiria a responsabilidade de dar início à constituição da indústria de base no país e começar a remover os principais óbices que barravam um curso mais suave para o processo de industrialização.

De um Estado com atividades mais de cunho regulatório na esfera econômica, que foram também fortemente ampliadas no Estado Novo com a criação de uma infinidade de novas autarquias, conselhos e agências descentralizadas inseridas no aparelho central, ele também assumiria, a partir deste período, o compromisso com a constituição das bases necessárias para o país fazer avançar o seu processo de industrialização, libertando-se, gradativamente, dos recorrentes estrangulamentos externos que enfrentava. Assumiria, desta forma, o papel de *Estado desenvolvimentista*, antecipando-se também às ideias cepalinas, segundo as quais seria missão do Estado, nos países subdesenvolvidos, libertá-los do atraso e da miséria. Nasce nesta fase empresas que seriam cruciais para impulsionar o processo de industrialização: o projeto de instalação no país de uma usina integrada, que se materializará na criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1941, em meio à Segunda Grande Guerra Mundial, com financiamento norte-americano, cujas operações só começariam, no entanto, em 1946; a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), em 1942; a Companhia Nacional de Álcalis (CNA) e a Fábrica Nacional de Motores (FNM), em 1943; a Acesita, em 1944, para a produção de aços especiais. Ao mesmo tempo, foram impulsionados vários projetos para aumentar a oferta de energia no país, a exemplo da criação da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF), em 1945.

Sem dispor de condições adequadas de financiamento interno e com os fluxos de capitais internacionais paralisados desde a crise de 1930, a ação do Estado para estes propósitos foi limitada, tendo ele continuado, a partir da década de 1940, a lançar mão da cobrança de taxas específicas vinculadas à atividade econômica do setor (café, açúcar, mate, pinho, sal, entre outras), independentes do orçamento fiscal, para o financiamento das agências e órgãos regulatórios que se multiplicaram; da emissão primária de moeda para a cobertura dos elevados déficits orçamentários da época, especialmente a partir de 1942; e, aproveitando as relações de “boa vizinhança” com os Estados Unidos (EUA) no período da guerra, para a obtenção de financiamento junto ao Export-Import Bank of the United States (EXIMBANK) para a construção da CSN (PRADO, 1985).

No campo tributário, foram poucas as mudanças realizadas no período, mesmo porque, independentemente da crise econômica provocada pela guerra, as bases da tributação interna ainda não haviam se alargado o suficiente para permitir alterações mais drásticas em sua estrutura. De qualquer forma, duas alterações mais relevantes merecem ser destacadas pelo que representarão em termos de fortalecimento dos impostos internos e da capacidade de financiamento do Estado: a inclusão no sistema federal, sob a forma de *imposto único*, de todos os tributos incidentes sobre os combustíveis e lubrificantes, em 1940; e a reorganização da estrutura de administração do imposto de renda, em 1942.

A importância da lei de criação do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes – IUCL (Lei Constitucional nº 04, de 20/09/1940, e Decreto-Lei nº 2.615, de 21/09/1940) foi que com ela vetou-se a cobrança do IVC, que vinha sendo feita pelos estados sobre o mesmo produto, e assegurou-se que parcela de seus recursos, que seria destinada para os estados e municípios, estaria vinculada a investimentos na área de transportes, alimentando o Fundo Rodoviário dos Estados e Municípios, criado à época, enquanto a fatia da União representaria receitas que poderiam ser livremente despendidas pelo governo federal.⁶ Este imposto representou, do ponto de vista tributário, a primeira vinculação de receitas introduzida no sistema para o financiamento de uma atividade específica e, no tocante às relações federativas, a criação do primeiro mecanismo de cooperação intergovernamental.

A reforma administrativa do imposto de renda foi realizada em 1942 (Decreto-Lei nº 4.178, de 13/03/1942) e consistiu, entre outras mudanças: *i*) no estabelecimento da obrigatoriedade de fornecimento, por parte de determinados órgãos, de valiosas informações cadastrais para o fisco; *ii*) na exigência de apresentação, pelas pessoas físicas e jurídicas, de comprovantes do pagamento do imposto de renda em determinadas operações; e *iii*) na definição da obrigatoriedade da prestação de informações, pelos contribuintes, dos rendimentos pagos ou creditados a terceiros. Contudo, o mais importante foi a profunda descentralização realizada na sua estrutura de administração: reorganização de sua divisão, ampliação das delegacias regionais e instalação das delegacias seccionais, aprimorando-se a estrutura administrativa de 1924 e descentralizando-se os seus serviços. Como parte do esforço de guerra, seria também criado, em 1943, um imposto incidente sobre lucros extraordinários, o que, juntamente com a reforma administrativa realizada, propiciaria ao imposto de renda aumentar expressivamente sua participação na estrutura tributária (BRASIL, 1966b).

Com a guerra, as taxas espetaculares de crescimento do PIB alcançadas entre 1932 e 1936 entraram em declínio, arrastando o país para uma recessão entre 1939 e 1942, da qual se recuperou a partir de 1943, contando principalmente com a expansão mais vigorosa da atividade industrial. Devido a este quadro e também à ausência de alterações mais significativas no sistema de tributação, a carga tributária se manteve, entre 1941 e 1945, praticamente no mesmo nível do quinquênio anterior, tendo atingido, na média anual, 12,7% do PIB. Sua composição, no entanto, no final deste período mudara radicalmente, como se constata pelo exame da tabela 3. Enquanto em 1931 os impostos diretos respondiam por apenas 17% da arrecadação total, em 1945 esta participação

6. Só em 1949, quando se criou o Fundo Rodoviário Nacional (FRN), substituto do Fundo Rodoviário dos Estados e Municípios, extinto em 1945, a arrecadação do IUCL passaria a ser inteiramente vinculada a aplicações no setor rodoviário (Prado, 1985).

aumentara para 33%. No caso da receita tributária federal, a mudança seria ainda mais evidente. O imposto de importação, que respondia, de 1935 a 1937, por 50% da arrecadação, viu esta participação declinar acentuada e aceleradamente a partir do final da década, devido ao início da guerra, à contração do mercado mundial, à perda de força da produção e exportação cafeeiras e ao consequente estrangulamento externo da economia brasileira. Enquanto isso, avançavam as atividades econômicas internas, estimuladas pelos ganhos obtidos com o processo de substituição de importações, e viabilizavam-se os impostos sobre elas incidentes. Em 1945, enquanto o imposto de importação participou com apenas 14,5% no total da receita federal, a participação do imposto de consumo chegou a 40% e, mais importante, a do imposto de renda saltou de 8%, em 1935, para 33% neste ano, beneficiada pela expansão dos empregos urbanos e dos lucros das empresas e, principalmente, pela modernização da estrutura administrativa governamental.

TABELA 3
Carga tributária bruta e sua distribuição entre impostos diretos e indiretos
(Em % do PIB)

Períodos (média)	Carga tributária (% do PIB)	Composição dos tributos (% do PIB)			
		Indiretos		Diretos	
		% do PIB	% na CT	% do PIB	% na CT
1930-1935	10,23	8,43	82,4	1,80	17,6
1936-1940	12,50	9,92	79,4	2,58	20,6
1941-1945	12,71	8,90	70,0	3,81	30,0

Fonte: IBGE. *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro: FIBGE, 2006.

Elaboração do autor.

TABELA 4
Composição da arrecadação federal
(Em %)

Ano	Tributos					Total
	Importação	Consumo	Renda e proventos	Selos e afins	Outros tributos	
1935	47,6	27,2	8,1	16,4	0,7	100,0
1937	50,8	28,9	9,9	10,2	0,2	100,0
1940	33,9	38,7	15,1	10,2	0,1	100,0
1945	14,5	40,0	33,2	12,2	0,1	100,0

Fonte: Direção Geral da Fazenda Nacional. Assessoria de Estudos, Programação e Avaliação. *78 anos de Receita Federal: 1890-1967*. Rio de Janeiro: 1968. In: Oliveira, Fabrício Augusto. *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. Belo Horizonte. 2ª edição. Editora Oficina de Livros, 1991, p.21.

Elaboração do autor.

Com o final da guerra e a derrota dos regimes totalitários, a posição de Vargas se enfraqueceu e aumentaram as pressões, inclusive internacionais, que conduziram à sua queda e à realização de eleições livres no país, seguidas

da promulgação de uma nova Carta Constitucional em 1946. Nesta época, a economia já começara a mudar a sua face, com os primeiros passos dados pelo Estado para deslançar o processo de industrialização, modificando as bases produtivas para uma nova estrutura de impostos. Deixava-se para trás a herança de uma economia agroexportadora e altamente dependente da demanda externa e de tributos incidentes predominantemente sobre o comércio exterior.

3.2 1946 -1964: avanço da industrialização, democracia e ressurreição federativa

A elaboração da nova carta constitucional do país, promulgada em 18 de setembro de 1946, foi influenciada, em oposição à forte centralização de poderes do período anterior, por compromissos com o liberalismo político, a restauração das liberdades democráticas, o fortalecimento do federalismo e a descentralização das atividades públicas, tendo como alvo privilegiado nestas mudanças os municípios.

No campo político, a Constituição contemplou a criação de novas regras, visando ampliar o conceito de cidadania e moralizar o processo eleitoral, ao mesmo tempo que, assegurando liberdade de organização partidária, garantiu a formação de partidos políticos de massa, de âmbito nacional, entre os quais se destacaram a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Social Democrático (PSD), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Comunista do Brasil, criado em 1922, sob a sigla PCB.

Graças a ela foram restabelecidas, também, as eleições diretas para governadores e deputados estaduais, atribuindo-se autonomia aos municípios de elegerem, por voto popular, os prefeitos e vereadores. O Legislativo federal, por sua vez, ganhou autonomia para emendar e modificar o orçamento apresentado pelo Executivo, deixando de ter um papel meramente decorativo na definição das prioridades do governo. Além disso, uma nova organização e divisão de responsabilidades foram estabelecidas para as duas casas legislativas no Congresso – o Senado e a Câmara Federal. Ao primeiro, atribuiu-se a responsabilidade pela supervisão e defesa dos interesses dos estados, com autonomia para aprovar matérias de ordem financeira a eles referentes, sem a necessidade de submetê-las à sanção da Câmara dos Deputados; à segunda, a autonomia para aprovar projetos de lei não relacionados com aquelas matérias, dispensando-se sua apreciação pelo Senado.

No campo tributário, não se observaram, contudo, grandes mudanças nas áreas de competências tributárias dos entes da Federação, nem alterações significativas no sistema de impostos em face das transformações que vinham se operando nas estruturas da economia, conforme se constata pelo exame do quadro 3. De fato, nem a autonomia para os estados legislares sobre os seus impostos, nem a estrutura tributária e nem a distribuição destas competências conheceram

mudanças relevantes. Os municípios ganharam o imposto sobre indústrias e profissões, que já vinha sendo por eles cobrado, e a competência de cobrarem também o imposto do selo; as contribuições de melhoria, contempladas na Constituição de 1934, mas esquecidas na de 1937, foram novamente resgatadas e a competência de sua cobrança estendida para as três esferas de governo, mas este nunca foi um tributo importante para a arrecadação; do ponto de vista da economia, apenas reduziu-se a alíquota de exportação de 10% para 5% para se garantir maior competitividade da produção nacional nos mercados externos; e constitucionalizou-se o regime único de incidência do imposto sobre lubrificantes e combustíveis sobre este produto, estendendo-o também para os minerais e energia elétrica do país, os quais somente seriam efetivamente criados anos mais tarde.

QUADRO 3

Constituição de 1946: distribuição das competências tributárias

União
<ul style="list-style-type: none"> • Importação; • consumo; • imposto único sobre a produção, comércio, distribuição, consumo, importação e exportação de lubrificantes e combustíveis, estendendo-se este regime, no que for aplicável, aos minerais do país e à energia elétrica; • renda e proventos de qualquer natureza; • imposto sobre a transferência de fundos para o exterior; • selo sobre os negócios de sua economia, atos e instrumentos regulados por lei federal; • extraordinários; • outros impostos, a serem criados, segundo a competência concorrente com os estados, prevalecendo o imposto federal; • taxas; e • contribuições de melhoria.
Estados
<ul style="list-style-type: none"> • Propriedade territorial, exceto a urbana; • transmissão de propriedade <i>causa mortis</i>; • transmissão de propriedade imobiliária <i>inter vivos</i> e sua incorporação ao capital das sociedades; • vendas e consignações; • exportação de mercadorias de sua produção para o estrangeiro, até o máximo de 5% <i>ad valorem</i>; • selo para os atos regulados por lei estadual, os do serviço de sua justiça e os negócios de sua economia; • outros impostos a serem criados, concorrentemente com a União, prevalecendo o imposto federal; • taxas; e • contribuições de melhoria.

(Continua)

(Continuação)

Municípios
<ul style="list-style-type: none">• Predial e territorial urbano;• indústrias e profissões;• diversões públicas;• selo sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência;• taxas; e• contribuições de melhoria.

Fonte: Constituição Federal de 1946.

Elaboração do autor.

A grande novidade neste campo surgiu na definição constitucional de transferências de receitas para os governos subnacionais e na garantia de destinação de parcela do orçamento federal para aplicação nas áreas menos desenvolvidas do país. A primeira iniciativa teve o claro objetivo de fortalecer os municípios, o que leva vários autores a ressaltarem o seu viés municipalista; a segunda, o de contribuir para a redução das disparidades inter-regionais de renda e para melhorar o equilíbrio federativo, configurando as bases de um federalismo cooperativo.

Pela Constituição de 1946, 60% da arrecadação do IUCL passariam a ser transferidos para os estados, o Distrito Federal e os municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção, nos termos e para os fins estabelecidos em lei (art. 15, § 2º.). Da mesma forma, 10% da receita do imposto de renda caberiam aos municípios, excluídos os das capitais, divididos em partes iguais, exigindo-se que pelo menos metade (50%) desta transferência fosse aplicada em benefícios da zona rural (art. 15, § 4º.). Quanto aos impostos estaduais, estabeleceria, no artigo 20, que, no caso de a arrecadação estadual, dela excluído o imposto de exportação, exceder o total das rendas locais, excluído o município das capitais, o estado deveria transferir aos municípios 30% do excesso arrecadado. Segundo Arretche (2005, p.79) inaugurou-se, com a Constituição de 1946, um “tipo de arranjo que vigora até hoje, pelo qual as regras relativas às transferências constitucionais implicam que a União opere como arrecadadora substitutiva para estados e municípios, bem como os estados para os seus municípios”.

As disputas federativas tenderam, com isso, a deslocar-se, neste campo, da área das competências tributárias para a de definição das alíquotas de repartição das receitas.

A Constituição foi mais longe no campo da descentralização fiscal ao incluir, no capítulo das Disposições Gerais (Título IX), a obrigatoriedade de a União aplicar: *i*) no mínimo 3% de sua receita tributária na execução do plano de defesa contra os efeitos da seca no Nordeste, exigindo igual contrapartida dos estados beneficiados (art. 198); *ii*) 3%, durante pelo menos

20 anos consecutivos, na execução do plano de valorização da Amazônia, com igual contrapartida dos estados e territórios da região (art. 199); e *iii*) 1% no plano de aproveitamento das possibilidades econômicas do rio São Francisco e afluentes (LOPREATO, 2002, p.33).

De maneira clara, a questão regional seria assim introduzida, pela primeira vez, no orçamento, adotando-se medidas concretas para a redução das desigualdades inter-regionais de renda e dos desequilíbrios federativos. Órgãos de desenvolvimento regional começaram a ser criados para esta finalidade —, casos da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), do Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), e da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF). A eles se juntou, em 1959, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), que passou a contar, nos primeiros anos da década de 1960, com vários incentivos fiscais para estimular o desenvolvimento da região. A partir de 1963, funcionou também a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), à qual foram destinados os mesmos incentivos concedidos ao Nordeste para promover o desenvolvimento do Norte do país. Isto levou um autor como Oliveira (1995, p. 84) a considerar, talvez exageradamente, que teria ocorrido, neste período, uma “verdadeira revolução federativa”.

No campo da economia e da política econômica, a nova ordem inaugurada com a Constituição de 1946, e que se estende até 1964, conhece três períodos distintos, que irão fazer avançar, de forma diferenciada, o novo padrão de acumulação instituído na década de 1930 e o papel do Estado como comandante deste processo. Nele, seriam afetadas as estruturas de tributação do país, em virtude do fortalecimento dos impostos internos, colocando a necessidade de realização de reformas neste campo, ditadas por tais transformações.

No primeiro, que vai de 1947 a 1950, o Brasil, beneficiado pelo período da guerra, conseguiria acumular vultosas reservas cambiais, mas defrontar-se-ia, ao seu final, com fortes pressões de demanda reprimida e, em decorrência, com pressões inflacionárias. Para conter o ímpeto do crescimento dos preços, adotou-se uma política liberal de importações e fixou-se a taxa de câmbio no nível de Cr\$ 18,50/US\$, paridade mantida até 1953, o que provocou uma rápida diminuição das reservas e conduziu a economia novamente a uma situação de estrangulamento externo, com vultosos déficits em transações correntes já em 1947. A partir daí, a política econômica restringiu-se, diferentemente do que ocorrera durante o período do Estado Novo, ao manejo da política cambial, especialmente via controle administrativo das importações, para enfrentar este desafio. Com esta reserva de mercado, o processo de industrialização deslançado na década de 1930 continuou avançando, porém de forma extensiva e pouco integrada, como aponta Lessa (1981, p. 15-19), dando continuidade ao processo

de substituição de importações, mas de produtos menos essenciais na faixa de bens de consumo, notadamente na de bens duráveis. Isto propiciou uma expansão média anual de 6,8% do PIB entre 1946 e 1950, e um aumento da carga tributária de 12,7% do PIB entre 1941 e 1945 para 13,9% fica neste período, beneficiada pelo alargamento do mercado interno.

No segundo período, de 1951 a 1954, novamente com Getúlio Vargas no poder, agora eleito democraticamente, o país avançaria na diversificação de sua estrutura industrial, de forma consciente, ainda segundo Lessa (1981, p.20-22), procurando superar os principais pontos de estrangulamento da economia, localizados nos setores de energia e transportes. Com este propósito, realizou-se a reestruturação do Plano Rodoviário Nacional, ampliou-se a oferta energética da região Nordeste, constituiu-se o Fundo Federal de Eletrificação e, entre outras medidas também importantes, criou-se a Petrobras, em 1953, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), para dar suporte financeiro à montagem da infraestrutura econômica e ao processo de industrialização. Neste período, apesar dos efeitos da Guerra da Coreia, a economia cresceu à taxa média anual de 6%, avançando no processo de constituição da infraestrutura e da indústria de base e na remoção de importantes lacunas da pirâmide industrial, que obstavam o curso da industrialização e a consolidação do mercado interno.

Depois de um período de transição compreendido entre 1955 e 1956 – em que a principal preocupação da política econômica era o combate a um processo inflacionário em ascensão, via contenção da demanda global –, os anos de 1957 a 1960 correspondem ao período em que, mais uma vez sob a liderança e comando do Estado, completam-se, no país, as bases da industrialização, com o preenchimento das lacunas existentes na pirâmide industrial. É neste período que o processo deslanchado na década de 1930 por Getúlio Vargas se aprofunda, com o avanço da indústria de base e o início da montagem da indústria de bens de capital, e a significativa substituição de importações na faixa de bens de consumo duráveis e não duráveis. Nas palavras de Lessa (1981, p. 27), é o período em que se implementa “(...) a mais sólida decisão consciente em prol do processo de industrialização”, ou que se constituem, no país, de acordo com Cardoso de Mello (1982, p. 96-98), “as forças produtivas especificamente capitalistas, reduzindo sua dependência externa e endogeneizando os ciclos da economia brasileira”. Como decorrência, o PIB cresceu a uma taxa média anual em torno de 8% entre 1957 e 1960.

No comando dessas transformações, o Estado aumentou consideravelmente sua participação na economia, tanto na formação bruta de capital quanto no consumo. De acordo com Lessa (1981, p. 70), “a participação do governo na formação bruta de capital fixo (exclusive empresas estatais) cresceu de 25,6%

no quadriênio 1953/1956 para 37,1% nos quatro anos do Plano de Metas”. Incluídas apenas as empresas estatais do governo federal, esta participação se elevaria para 47,8%. De novo segundo este autor, o consumo teria crescido de 14,3% para 20,3% entre 1947 e 1960, aumentando à taxa anual de 8,3%, em termos reais, contra 5,3% do consumo privado.

Apesar do avanço do Estado na vida econômica, suas estruturas institucionais e de financiamento continuaram defasadas frente à nova realidade. Em todo o período posterior a 1946, as mudanças no sistema tributário foram apenas pontuais, mantendo-se praticamente a mesma estrutura legada pela Carta Magna daquele ano. Mais importante neste período, a par da reestruturação do Plano Rodoviário Nacional, em 1949, foi a criação de um Adicional Restituível do Imposto de Renda de 15% por quatro anos, entre 1952 e 1956, a fim de alimentar o Fundo de Reparamento Econômico, criado em 1951 para financiar o desenvolvimento das indústrias básicas e das atividades agropecuárias.⁷ Seus recursos seriam administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), fundado em 1952 com esta finalidade. Cite-se, ademais, a instituição do Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE), em 1954 (que estava previsto na Constituição de 1946), cujos recursos seriam destinados ao Fundo Federal de Eletrificação, também criado em 1954 (Lei nº 2.308), visando garantir a expansão da oferta energética no país. Afora isto, as mudanças no sistema para aumentar a capacidade de financiamento do Estado foram feitas dentro dos limites que este propiciava, sem nenhuma reforma importante. Mudança de incidência de impostos específicos para *ad valorem*, reajustes em suas bases para defender a receita do processo inflacionário, ampliação do campo de incidência de alguns impostos, criação de adicionais, como o do imposto de consumo, em 1956, e mudanças de suas alíquotas em 1958 figuraram entre as limitadas alterações tributárias realizadas para dotar o Estado de maior capacidade de financiamento.

Isso não significa que reformas mais profundas do sistema não tenham sido tentadas. Em 19 de agosto de 1953, por exemplo, pela Portaria nº 784 do Ministério da Fazenda, sob a influência das propostas de modernização da economia da Comissão Mista Brasil-EUA, foi nomeada uma comissão para elaborar um anteprojeto do Código Tributário Nacional. Enviado pela comissão ao presidente da República e por este ao Congresso Nacional, o anteprojeto não conseguiu se converter em lei (AMED e NEGREIROS, 2000, p. 272). Mudanças mais profundas na estrutura tributária implicariam colocar em risco o arco de alianças, inclusive inter-regionais, e desagradar às forças políticas e econômicas que sustentavam o governo no pacto que ficou conhecido como

7. Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951.

Estado de Compromisso, o que levou um arguto observador como Tancredo Neves a considerar que “a reforma tributária não sai enquanto depender do apoio do Congresso, porque [incide] sobre todos os grupos a ninguém interessando” (*apud* BENEVIDES, 1976, p. 80).

Não quer dizer, tampouco, que as bases da produção não comportassem alterações mais significativas nas bases da tributação, visando adequá-las ao estágio de desenvolvimento do país. As atividades econômicas internas haviam se expandido em virtude da ampliação significativa dos níveis de renda *per capita*, enquanto o comércio exterior viu minguar sua participação relativa na geração da renda nacional e encolher sua contribuição para o financiamento do Estado.

Apesar da ausência de reformas mais profundas no sistema, a carga tributária, beneficiada pelo crescimento econômico verificado nesses períodos, continuou em trajetória de elevação, mas sem conseguir atender às demandas ampliadas do Estado por mais recursos, dado o seu novo papel. Dos 12,5% do PIB que atingira, na média anual, entre 1941 e 1945, saltou para 13,8% entre 1946 e 1950, para 15,4% no quinquênio seguinte e para 17,4% de 1956 a 1960. Sua composição, no entanto, se modificou substancialmente: embora os impostos indiretos tenham mantido sua participação, em média, na casa de 70%, estes se referiam predominantemente aos impostos internos. No caso da União, depois de ter contribuído com cerca de 40% de sua receita, o imposto de renda começou a ver declinar sua participação relativa, na ausência de mudanças em suas bases de incidência e diante do maior avanço da produção, dos investimentos e do consumo interno, gravados por uma estrutura tributária de natureza pró-cíclica.

Não surpreende diante desse quadro que, em face do esforço realizado para comandar e apoiar tais transformações, o Estado tenha incorrido durante todo esse período em déficits gigantescos, cobertos por consideráveis emissões primárias de moeda e endividamento. De acordo com a série de dados estatísticos do IBGE sobre o século XX, os gastos primários do governo consolidados foram, em média, no período de 1930 a 1960, superiores a 20% da carga tributária. O capital externo, por meio de investimentos diretos ou de empréstimos, notadamente durante o período do Plano de Metas (1957-1960), complementou os recursos necessários para o país dar o grande “salto” da industrialização.

No final da década de 1950, os efeitos do bloco de investimentos do Plano de Metas começaram a se esgotar, num momento em que a inflação ganhava força e se acelerava, minando as bases do pacto político que dera sustentação ao projeto desenvolvimentista, acirrando os conflitos intercapitalistas e os do capital/trabalho. Diante do pacto em desintegração, da crise econômica se avizinando e da inflação em trajetória ascendente, somente a implementação de um novo bloco de investimentos complementares, para garantir a continuidade

da vigorosa expansão do período anterior e para acabar de preencher as lacunas da pirâmide industrial, poderia reverter este quadro. Desestruturado institucional e financeiramente, o Estado, no entanto, não se encontrava preparado para comandar esta nova etapa de transformações, e a desaceleração econômica tornou-se inevitável. Depois de conhecer uma expansão de 9,4% em 1960, o crescimento do PIB declinou para 8,6% no ano seguinte, 6% em 1962 e apenas 0,6% em 1963. Sua retomada exigiria a realização de reformas instrumentais e de financiamento da economia e do Estado, o que o conturbado contexto político da época não propiciou.

Do ponto de vista do sistema tributário, foram poucas as mudanças introduzidas e estas foram especificamente destinadas a minorar a crítica situação financeira em que se encontrava a maioria dos municípios brasileiros, pressionados pela ampliação de demandas por serviços públicos decorrentes da intensificação do processo de industrialização e da expansão das atividades e da população urbana. Em novembro de 1961, seria editada a Emenda Constitucional nº 5, com a qual se adicionariam aos 10% do imposto de renda a eles destinados também 15% do imposto de consumo e transferir-se-ia, para seu campo de competência, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), condicionando a aplicação de 50% de seus recursos à área rural, e também o imposto sobre a transmissão de bens imóveis *inter vivos*.

No mais, a estrutura permaneceria a mesma que fora herdada da Constituição de 1946, sem capacidade de prover o Estado de condições fiscais adequadas para desempenhar seu papel sem incorrer em fortes desequilíbrios. Em face da crise econômica instalada nos primeiros anos da década, a carga tributária recuou quase 0,5 ponto percentual do PIB, caindo de 17,4% no quinquênio 1956-1960 para 16,98% no quadriênio de 1961 a 1964. O golpe de 1964 abriria, contudo, as portas para a realização de uma reforma tributária de profundidade, para a modernização e aprimoramento da máquina de arrecadação e fiscalização e para garantir, ao Estado, fontes mais amplas e seguras de financiamento.

4 ESTADO AUTORITÁRIO, REFORMAS E CRISE: 1964-1988

O golpe militar desfechado em março de 1964, apoiado pelas classes dominantes em associação com o capital estrangeiro, e por segmentos da classe média influenciados pela propaganda anticomunista, conduziu novamente à instalação, no país, de um Estado autoritário, que se manteve à frente de seu comando por mais de 20 anos. Como uma repetição do mesmo filme da era do Estado Novo, as liberdades individuais foram suprimidas, os partidos políticos extintos e recriados na forma do bipartidarismo para melhor atenderem aos interesses e controle do novo governo, o Congresso Nacional transformado em mera figura decorativa no concerto dos poderes, e o Judiciário silenciado. Limitações às ações dos

sindicatos e a suspensão dos direitos dos trabalhadores à greve figuraram entre as medidas, adotadas neste período, de montagem de um forte aparelho repressivo, que foi implantado para viabilizar os objetivos dos novos donos do poder. Sem oposição, avançou-se na realização de várias reformas da economia e do Estado – administrativa, financeira, bancária, do mercado de capitais, previdenciária, tributária –, que, embora consideradas necessárias no quadro anterior, não haviam prosperado, pelos inevitáveis conflitos de interesses que carregavam.

A desaceleração e o baixo crescimento da economia entre 1961 e 1964 (4,5% ao ano) em relação ao período anterior, associados a uma inflação ascendente – a projeção para 1964 atingia 144% – impôs grandes desafios, desde o início, para o golpe não sucumbir diante do caos econômico e social. Do diagnóstico realizado sobre a situação da economia e de seus principais problemas, explicitados no Programa de Ação Econômica Governamental (PAEG), evidenciou-se que sua superação deveria contar com a modernização e saneamento financeiro do Estado, com a restauração do crédito público, bem como com a redefinição do mecanismo de financiamento da economia em geral e com a dinamização do mercado de capitais. Decididas, elaboradas e realizadas sob o comando do Poder Executivo, as reformas implementadas, incluindo a do sistema tributário, tiveram, como farol, estes objetivos.

A reforma tributária, que teve início com a Emenda Constitucional nº 18 (EC 18/65), de 1º de dezembro de 1965, e completou-se com a aprovação do Código Tributário Nacional (CTN), pela Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, teve, de acordo com esse diagnóstico, as seguintes prioridades (OLIVEIRA, 2006):

- depurar o sistema de impostos inadequados para o estágio de desenvolvimento atingido pelo país e ajustá-lo à nova realidade econômica;
- recompor a capacidade de financiamento do Estado, adequando-a ao novo papel que havia assumido na condução do processo de acumulação;
- transformar o instrumento tributário em uma poderosa ferramenta do processo de acumulação;
- criar incentivos fiscais e financeiros para estimular e apoiar setores considerados estratégicos no novo modelo de desenvolvimento; e
- desenhar um modelo de federalismo fiscal que contribuísse para que os recursos repartidos entre as esferas governamentais fossem prioritariamente destinados a viabilizar os objetivos do crescimento.

A nova estrutura tributária, assim como a distribuição de seus recursos entre as esferas da Federação, posteriormente confirmadas, em sua essência, pela Constituição de 1967, encontram-se retratadas no quadro 4. Alguns especialistas

da área de finanças públicas, como Aliomar Baleeiro (1967), não identificaram mudanças importantes nesta nova estrutura, mas apenas mudanças de nomes, como os do imposto do selo para imposto sobre operações financeiras, do imposto sobre vendas e consignações para imposto sobre circulação de mercadorias, entre outros. Não é verdade. Do ponto de vista econômico, o sistema conheceu uma apreciável modernização, adequando-se ao estágio de desenvolvimento atingido pela economia brasileira e ao novo papel que o Estado vinha desempenhando. Isto ocorreu por algumas importantes razões.

Em primeiro lugar, com o objetivo de imprimir maior racionalidade ao sistema e fechar as portas para a criação indiscriminada de impostos por todos os entes federativos – o que praticamente conduziu à formação de três sistemas tributários autônomos, sem conexão entre si, com prejuízos para o sistema produtivo e para a competitividade da economia –, eliminou-se a competência residual da decretação de impostos para os estados e municípios, restringindo tal autonomia à União, sem a obrigatoriedade de esta esfera partilhar com os governos subnacionais o produto dos que seriam criados.⁸

Em segundo, o sistema foi depurado de vários impostos que não tinham bem definido seu fato gerador, casos mais evidentes dos impostos sobre indústrias e profissões, do imposto do selo e do imposto de licença, e que, por esta razão, eram manejados como meros instrumentos de socorro financeiro para os governos atenderem a suas necessidades de caixa, prejudicando o sistema produtivo ao distorcer preços relativos e aumentar os custos de produção. Em contrapartida, estabeleceram-se claramente as bases de incidência dos impostos que os substituíram, como o imposto sobre serviços de qualquer natureza, o imposto sobre transportes e comunicações e o imposto sobre operações financeiras.

Em terceiro, os tributos foram organizados pela primeira vez à luz de suas bases econômicas, dando maior visibilidade e racionalidade à política econômica para viabilizar seus objetivos. Classificados em dois setores, interno e externo, foram enquadrados em quatro grupos: comércio exterior; patrimônio e renda; produção, circulação e consumo de bens e serviços; e impostos especiais.

Mais importante nessa reorganização e saneamento do sistema foi o fato de, pioneiramente no mundo, se ter decidido pela extinção da cumulatividade do imposto sobre vendas e consignações, transformando o imposto que o substituiu, o ICM, em um tributo incidente sobre o valor agregado, eliminando-se as distorções que provocava sobre os preços relativos e sobre o processo “artificial” de integração das empresas para escapar de seu ônus ou reduzi-lo.

8. A Emenda Constitucional nº 18, de 1965, havia estendido essa proibição para a União, o que foi corretamente corrigido pela Constituição de 1967 ao reatribuir-lhe poderes para instituir novos tributos.

QUADRO 4

Estrutura tributária: competências e partilha dos tributos

Competências	Partilha/distribuição (%)		
	União	Estados	Municípios
União			
Importação	100,0	-	-
Exportação	100,0	-	-
Propriedade territorial rural	100,0	-	-
Renda e proventos	80,0	10,0	10,0
Produtos industrializados	80,0	10,0	10,0
Operações financeiras	100,0	-	-
Transporte, salvo o de natureza estritamente municipal	100,0	-	-
Serviços de comunicações	100,0	-	-
Combustíveis e lubrificantes	40,0	60,0	
Energia elétrica	40,0	60,0	
Minerais	10,0	70,0	20,0
Taxas	100,0	-	-
Contribuição de melhorias	100,0	-	-
Estados			
Transmissão de bens imóveis	-	50,0	50,0
Propriedade de veículos automotores	-	50,0	50,0
Circulação de mercadorias	-	80,0	20,0
Taxas	-	100,0	-
Contribuição de melhorias	-	100,0	-
Municípios			
Propriedade territorial urbana	-	-	100,0
Serviços de qualquer natureza	-	-	100,0
Taxas	-	-	100,0
Contribuição de melhorias	-	-	100,0

Fontes: Emenda Constitucional nº 18/1965; Lei nº 5.172/1966 e Constituição Federal de 1967.

Elaboração do autor.

Também importante foi que se despertou, finalmente, para se explorar com maior eficiência e produtividade o potencial da tributação interna. As alíquotas dos principais impostos foram consideravelmente elevadas, casos do novo IPI, do ICM e do IR, este tanto para as pessoas jurídicas quanto físicas. Ao mesmo tempo, ampliou-se expressivamente o número de contribuintes do IR-pessoas físicas com a redução, em 1966, do limite de isenção de 12 para 10 salários mínimos para os que recebiam renda de uma única fonte, e mais ainda em 1969, quando este limite foi reduzido para dois salários. Além disso, eliminou-se o privilégio da isenção para várias categorias profissionais que dele desfrutavam, como os professores, atores, jornalistas e magistrados, e se estendeu sua cobrança para os rendimentos da atividade agrícola (OLIVEIRA, 1991).

A essa estrutura começaram a se integrar, crescentemente, contribuições sociais criadas à margem do sistema tributário (também chamadas de contribuições para-fiscais), de acordo com a autorização confirmada nas constituições de 1967 e 1969, destinadas ao financiamento de políticas sociais específicas, casos do salário-educação e da contribuição previdenciária, ou para a formação de um *funding* para o financiamento de longo prazo da economia, casos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1967, e do Programa de Integração Social(PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), de 1969 e 1970.

De outro lado, avançou-se consideravelmente na criação das condições para dotar a máquina de arrecadação e fiscalização federal de maior eficiência. Os débitos fiscais passaram a ser corrigidos pela correção monetária, visando proteger seus valores da inflação; pela Lei nº 4.729, de 14/7/1965, configurou-se, de forma cristalina, o crime de apropriação indébita, com penas prisionais e pecuniárias para impostos não recolhidos no prazo de 180 dias; convênios informais entre o governo federal, estados e municípios foram acordados para a fiscalização do imposto de renda e do IPI; no caso do novo imposto estadual, o ICM, sua sistemática de registro pelo critério de débito e crédito dificultava, ao contrário do IVC, a sonegação, ao estabelecer uma solidariedade em cadeia dos próprios contribuintes. Reside, no entanto, na modernização do aparelho fiscal do imposto de renda e na criação de instrumentos mais completos para se ter controle sobre os contribuintes deste imposto a principal inovação realizada para aumentar sua produtividade, dotando a instituição responsável por sua administração de mecanismos e estrutura mais eficientes.⁹

No campo administrativo do Ministério da Fazenda, as mudanças que foram realizadas dariam novo *status* à administração tributária em termos de eficiência. Iniciadas nos primeiros anos da década de 1960, estas mudanças evoluíram nos anos seguintes, passando pela criação da Secretaria da Receita Federal (SRF), em 1968, e se ampliariam na década de 1970. Entre estas mudanças, cabe destacar: *i*) a instituição, a partir do exercício de 1963, da declaração de bens como parte integrante da Declaração do Imposto de Renda; *ii*) a instituição, em 1964 (Lei nº 4.503, de 30/11/1964), do Cadastro Geral das Pessoas Jurídicas, depois transformado em Cadastro Geral de Contribuintes (CGC) e, posteriormente, no atual Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); *iii*) a criação, em 1964, do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), empresa pública subordinada ao Ministério da Fazenda, que passaria a ser responsável pelo processamento de dados dos contribuintes; *iv*) a autorização da cobrança da arrecadação federal

9. Boa parte das informações que se seguem foi retirada do trabalho que a Fundação Getúlio Vargas realizou sobre o fisco unificado, em 2005, para o SindiReceita (FGV, 2005).

pela rede bancária, sistemática que, regulamentada em 1965, entrou em vigor em 1966, começando pelas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, dando início à extinção do sistema de arrecadação por vários órgãos, como os de recebedoria de rendas, alfândegas, mesas de rendas e coletorias federais; e *v*) a instituição, em 1965, do Registro das Pessoas Físicas, transformado, em 1968, no Cadastro das Pessoas Físicas (CPF), pelo Decreto-Lei nº 401, de 30/12/1968, que substituiria os fichários dos contribuintes com dados assistemáticos, desatualizados e incompletos.

A reorganização administrativa da Direção-Geral da Fazenda Nacional (DGFN) passou pela redefinição das áreas dos Conselhos dos Contribuintes, com sua ampliação; pela regulamentação de novos cargos (o de agente fiscal, criado em 1958, o de exator federal etc.) e da exigência de concurso para sua contratação; pela transformação das diretorias de rendas aduaneiras, de rendas internas e do imposto de renda em departamentos, acrescentando, a esta estrutura, o Departamento de Arrecadação; e pela divisão do território nacional em dez regiões fiscais, que contariam com delegacias regionais daqueles departamentos, revigorando o processo de descentralização das atividades de fiscalização e arrecadação.

Apesar das melhorias realizadas, a estrutura administrativa da Direção-Geral da Fazenda Nacional (DGFN) continuou problemática. Suas atividades eram distribuídas em quatro departamentos (Rendas Aduaneiras, Rendas Internas, Imposto de Renda e Arrecadação) que funcionavam de forma autônoma, sem se comunicarem, desenvolvendo atividades que se superpunham nas áreas da fiscalização, tributação e controle dos contribuintes, com desperdício de recursos, sem planejamento integrado de suas ações e sem uma visão sistêmica do processo.

A percepção dessa deficiência terminou levando, em 1968, à criação da SRF, em substituição à Direção-Geral da Fazenda Nacional, à luz do conceito de organização sistêmica. Na nova estrutura, os departamentos foram extintos e estabelecidas as funções que deveriam ser desempenhadas pelo órgão central – a SRF – e pelas unidades descentralizadas (regionais e locais): tributação, arrecadação, fiscalização, informações sobre os contribuintes e as receitas. Dos departamentos estanques e autônomos da DGFN, surgiram, no órgão central, as áreas de Coordenação dos Sistemas de Arrecadação, Fiscalização, Tributação e de Informações Econômico-Fiscais, uma estrutura integrada, sistêmica, que se reproduziu para os órgãos regionais (Superintendências da Receita Federal), sub-regionais (delegacias), e locais (inspetorias), aos quais se subordinavam as agências e os postos de sua jurisdição. Estas mudanças, realizadas à luz do enfoque sistêmico, avançariam na década de 1970, aprimorando a capacidade técnica, operacional e administrativa da SRF de desempenhar, com maior eficiência, suas atividades de arrecadação e fiscalização.

Combinada com a retomada do crescimento econômico no final da década de 1960, a nova estrutura tributária que emergiu da reforma de 1965/1966, juntamente com as mudanças administrativas e operacionais introduzidas no fisco federal, propiciaram um significativo aumento da carga tributária, ampliando a capacidade de financiamento não inflacionário do governo. De um nível médio de 16,5% do PIB no biênio 1963-1964, saltou para 25%-26% no final da década, mantendo-se neste patamar durante toda a década seguinte. Como resultado principalmente da reforma do imposto de renda e do aumento dos níveis de renda *per capita* da população, a tributação direta evoluiu a uma velocidade maior do que a tributação indireta, aumentando sua participação na composição da carga tributária, mas sem que se explorasse todo o potencial da arrecadação daquele imposto, impedindo-se que o sistema se transformasse em um instrumento mais efetivo de justiça fiscal. Tal fato devia-se à lógica que orientou a reforma de 1965/1966, na qual à tributação foi atribuído o papel de impulsionar o processo de crescimento, que aparecia como uma das principais prioridades de acordo com os objetivos contidos na Doutrina de Segurança Nacional do regime militar.

Sob essa perspectiva, o sistema foi profundamente remodelado para tal finalidade. As mudanças nele introduzidas para o aumento da carga tributária vieram acompanhadas de medidas para torná-lo consistente com os propósitos do crescimento – o imposto de exportação foi transferido para o governo federal e transformado em instrumento de política do comércio exterior, assim como o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) em instrumento de política monetária, perdendo ambos a finalidade arrecadatória. Mais importante, uma profusão de incentivos fiscais surgiu do ventre do sistema para estimular setores que se consideravam prioritários para este objetivo –, caso dos setores financeiro, exportador, dos investimentos –, assim como para garantir a ampliação da demanda por bens duráveis pelas camadas de renda média e alta da sociedade, visando reanimar a atividade industrial que se encontrava com elevados níveis de capacidade ociosa resultantes da crise da primeira metade dos anos 1960. Como consequência, neste período ergueu-se um verdadeiro “paraíso fiscal” para o capital, em geral, e para as camadas de média e alta renda. Drenaram-se consideráveis fatias de recursos do conjunto da sociedade para garantir a sustentação destes segmentos e transformou-se o sistema tributário num instrumento de agravamento das desigualdades sociais, na medida em que seu ônus foi primordialmente lançado sobre os ombros dos mais fracos.

Tal sangria de recursos não poderia ser suportada pelo Estado sem que este incorresse em fortes desequilíbrios, apesar da expressiva expansão da carga tributária. Por isso, já nos primeiros anos após a entrada em vigor do novo sistema,

várias mudanças começaram a ser introduzidas, com o objetivo de ampliar a fatia de receitas do “bolo tributário” para o governo federal. Em 1968, o Ato Complementar nº 40 reduziu o Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM) de 20% para 12%. Restringiram-se a 5% os recursos destinados tanto para o FPE quanto para o FPM e destinaram-se 2% para um fundo especial, enfraquecendo a força deste instrumento para atenuar os desequilíbrios da Federação. Em 1967, seria ampliada a participação da União na arrecadação do imposto sobre combustíveis e lubrificantes de 40% para 60%, e reduzida a dos estados e municípios de 60% para 40% (32% para os estados e 8% para os municípios). A partir da reforma de 1965/1966 e, poucos anos depois, em 1968-1969, estados e municípios seriam envolvidos compulsoriamente na política de incentivo às exportações, ao ser-lhes imposto o ônus da perda de receita do ICM decorrente da concessão da isenção e do crédito-prêmio deste imposto para os produtos manufaturados.

Apesar dessas investidas nas finanças dos governos subnacionais, o que enfraqueceria ainda mais a equação da distribuição dos recursos contemplada na própria Constituição de 1967 e na de 1969, outorgadas pelo regime militar, a crise fiscal tornou-se inevitável, apenas obliterada pelo arranjo institucional e financeiro da emissão da dívida pública, que permitia ao Banco Central bancar estes desequilíbrios fora do Orçamento Geral da União causados pelas verdadeiras doações de recursos feitas para o capital e as camadas de média e alta renda.¹⁰ Em meados da década de 1970, um renitente processo inflacionário em ascensão confirmaria que o padrão de financiamento do Estado estruturado na década anterior havia se esgotado e que novas reformas teriam de ser realizadas, especialmente no sistema tributário, para recompor sua capacidade financeira. Uma vez que estas reformas implicariam lançar o ônus da tributação sobre suas principais bases de sustentação, as propostas que começaram a surgir, a partir desta época, não encontraram campo fértil para prosperar.

A desaceleração do crescimento econômico ocorrida na segunda metade da década de 1970, muito como resultado deste quadro de acentuados desequilíbrios fiscais e financeiros do Estado que alimentou o processo inflacionário, viu-se agravada, em primeiro lugar, com o “segundo choque do petróleo” e a explosão dos juros norte-americanos, em 1979-1980, e, em seguida, com a eclosão da crise da dívida externa decorrente da decretação da moratória mexicana em 1980. Como resultado, não só a economia mundial mergulharia numa recessão mais profunda, que se manteria até meados desta década, como os fluxos de empréstimos internacionais seriam abruptamente interrompidos, especialmente para os países que se encontravam fortemente endividados em moeda estrangeira,

10. Uma análise detalhada desse arranjo e de suas consequências para a crise fiscal dos anos de 1980 encontra-se em Oliveira (1995a).

caso do Brasil. Tendo em vista que o Estado brasileiro, incapaz de realizar novas reformas em seu quadro instrumental e de financiamento, vinha conseguindo cobrir seus desequilíbrios recorrendo aos empréstimos externos, a exaustão desta fonte desnudou a crítica situação em que se encontrava e obrigou o governo a adotar políticas de ajustamento recessivo da economia. Assim, depois da malsucedida experiência heterodoxa de crescimento em 1980, comandada pelo então ministro da Fazenda, Delfim Netto, o país se renderia, em 1981 e 1982, de forma voluntária, e a partir de 1983 monitorado pelas cláusulas do acordo assinado com o Fundo Monetário Internacional (FMI) neste ano, à implementação de uma política recessiva, da qual só começará a sair em 1985.

A recessão, combinada com o tipo de ajustamento realizado na economia – que foi redirecionada para o exterior, visando obter saldos elevados na balança comercial e reduzir a dependência do país dos recursos externos –, geraria efeitos deletérios para a arrecadação tributária e modificaria substancialmente sua composição. Conforme se constata na tabela 5, a carga tributária, depois de ter se mantido em torno de 25% durante toda a década de 1970, ingressou numa trajetória de declínio na década seguinte, reduzindo-se para 23,3% em 1988, devido ao estreitamento da base tributária provocada pela perda de dinamismo da atividade produtiva e pelo aumento da participação das exportações na geração do produto, visto que isentas da tributação. Apesar do aumento da participação do Imposto de Renda em sua estrutura, resultante do início da desmontagem do “paraíso fiscal” que teve início no final da década de 1970, e da elevação de suas alíquotas, visando aumentar a arrecadação diante da crise fiscal do Estado, sua contribuição na geração da carga tributária não passou de 20%, o que, somado à irrisória participação dos impostos sobre o patrimônio (cerca de 1%), continuou mantendo o sistema como antípoda da justiça fiscal.

A crise fiscal associada à crise econômica minou as últimas bases de sustentação política do Estado autoritário, visto que seu enfrentamento exigiu a adoção de medidas que contrariavam os interesses do Estado: sem possuir condições políticas para realizar reformas de profundidade e reestruturar o mecanismo de financiamento interno, a política econômica começou a desmontar as estruturas de incentivos fiscais que haviam sustentado a expansão econômica da década de 1970, a elevar expressivamente os impostos internos – não só pelo aumento de suas alíquotas em geral como também por meio da criação de novas imposições tributárias, como foi o caso do Fundo de Investimento Social (Finsocial, atual Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins), em 1982 –, e a modificar, diante da aceleração inflacionária, a política salarial, incluindo, entre os que foram com ela prejudicados, a classe média, que fora altamente beneficiada com a política anterior e que constituía uma de suas principais bases de sustentação.

À perda de apoio da classe média somou-se o descontentamento do empresário com a situação e os rumos da economia, bem como o fortalecimento da oposição política no Congresso, com a vitória que alcançou nas eleições de 1982. Deu-se então início à aprovação de projetos de mudanças no quadro fiscal que contrariavam os interesses do Executivo, pois retiravam recursos do poder central em prol dos estados e municípios e das políticas sociais. Da promulgação da Emenda Constitucional nº 23, de 1ª de dezembro de 1983 (Emenda Passos Porto), que drenou expressivos recursos do governo federal para os estados e municípios, avançou-se, no mesmo dia, na aprovação da Emenda nº 24 (Emenda João Calmon), que garantiu a destinação obrigatória de 13% das receitas do orçamento federal para a educação e de 25% para os estados e municípios. Com as suas finanças altamente debilitadas e com a política econômica dando absoluta prioridade à contenção do déficit público para refrear o ascendente processo inflacionário, tais iniciativas não apenas representaram um golpe nos objetivos do Executivo federal, como o prenúncio de que o Estado autoritário estava com os dias contados (OLIVEIRA, 1995a).

TABELA 5

Carga tributária e participação do imposto de renda em sua estrutura

Períodos (média)	Carga tributária	Participação do IR na carga tributária (%)
1966-1970	23,99	8,3
1971-1975	25,31	10,8
1976-1980	25,10	14,7
1981-1985	25,25	16,6
1986	26,50	18,9
1987	24,25	17,8
1988	23,36	20,0

Fonte: Para a carga tributária, IBGE (2006); para o Imposto de Renda no período 1966-1980, Longo (1984); para o Imposto de Renda no período 1981-1988, Varsano *et al.* (1998).

Elaboração do autor.

Mas foi o movimento da sociedade civil, reivindicando a realização de eleições diretas para presidente da República no final desse mesmo ano, seguido da rejeição da Emenda Dante de Oliveira, em abril de 1984, que as restabelecia, que impulsionaram a união das forças de oposição, atraindo vários membros do partido do próprio governo para sua proposta. Isto ensejou a formação da Aliança Democrática, para lançar-se um candidato alternativo, civil e de oposição ao regime, com a intenção de concorrer no Colégio Eleitoral – uma instância criada pelo governo militar para eleger de forma indireta os governantes do país – com o candidato oficial.

Contrariando a vontade expressa dos militares, o Colégio Eleitoral terminou indicando o candidato de oposição, Tancredo Neves, para ocupar a presidência,

com o compromisso de promover a transição política e convocar o Congresso Nacional para a elaboração de uma nova Constituição. Fechavam-se as portas do Estado autoritário e abria-se novamente a cortina para a restauração da democracia e do Estado de direito. Este processo ganharia impulso com a convocação do Congresso constituinte, em fevereiro de 1987, para elaborar a nova Carta Magna, e foi concluído com a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, a qual estabeleceu uma nova ordem econômica, social, política e jurídica para a nação. Entre as várias mudanças realizadas, destacou-se a reforma do sistema tributário nacional, visando-se readequá-lo à nova realidade.

5 REDEMOCRATIZAÇÃO, REFORMAS, ESTABILIZAÇÃO E O NOVO PAPEL DA POLÍTICA FISCAL E TRIBUTÁRIA: 1988-2009

5.1 Constituição de 1988: descentralização das receitas, ampliação dos direitos sociais e ajuste fiscal

Em reação ao espírito centralizador e autoritário que predominou durante o regime militar, a reforma tributária de 1988 foi presidida pela lógica da descentralização, transformada, na década de 1980, em sinônimo de democracia. Ao mesmo tempo, para dar respostas às demandas reprimidas da sociedade por políticas sociais, os constituintes ampliaram, no capítulo relativo à ordem social, as responsabilidades do Estado, com a introdução do conceito de *seguridade social* e com a montagem de uma estrutura exclusiva de financiamento destas políticas regida por regras distintas das estabelecidas para os impostos. Esta equação enfrentaria, contudo, dificuldades para se sustentar num ambiente de fortes restrições orçamentárias, de crise econômica e de aceleração inflacionária, e também por não ter havido preocupação de nela combinar, adequadamente, as fontes de financiamento com as novas atribuições do Estado, especialmente no que concernia às do poder central.¹¹

No quadro 5 encontra-se retratada a nova estrutura tributária que brotou da Constituição de 1988, bem como a distribuição de seus campos de competência e de recursos entre os distintos níveis de governo.

Uma análise perfunctória dessa nova estrutura revela que se modificou, consideravelmente, a estrutura da distribuição de competências e de receitas entre os entes da Federação, beneficiando estados e municípios em detrimento da União, bem de acordo com o objetivo de injetar novas forças no processo de descentralização.

De fato, a União perderia os impostos únicos (incidentes sobre a energia elétrica, os combustíveis e os minerais) e especiais (transportes rodoviários e serviços de comunicação), que seriam integrados ao novo imposto estadual –

11. O que se segue nesta seção apoia-se no trabalho de Oliveira (1995b).

o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – e veria ampliada, consideravelmente, a fatia do produto da arrecadação do imposto de renda e do IPI transferida para os estados e municípios (de 33% para 47% no caso do IR e de 33% para 57% no do IPI). Em contrapartida, ganharia apenas o imposto sobre grandes fortunas, que nunca foi regulamentado, e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), de inexpressiva arrecadação, que ainda deveria partilhar com os municípios.

Os estados foram beneficiados, por sua vez, com a expressiva ampliação da base de incidência do novo ICMS, à qual se integraram os impostos únicos e especiais, e com a criação do imposto sobre herança e doações, além do aumento expressivo do FPE, dos recursos para os Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (NO-NE-CO) e da criação do Fundo de Compensação das Exportações de Manufaturados, que drenaria 10% da receita do IPI. A maior autonomia que lhes foi concedida para o estabelecimento das alíquotas do ICMS, observadas as limitações previstas em lei, confirmaria a ampliação da capacidade de autofinanciamento de suas políticas.

QUADRO 5

Constituição de 1988: distribuição de competências e partilha de receitas

Competência	Partilha/distribuição (%)		
	União	Estados	Municípios
União			
Importação	100,0	-	-
Exportação	100,0	-	-
Renda (IR)	53,0	21,5 (FPE) 3,0 (FC)	22,5 (FPM)
IPI	43,0	21,5 (FPE) 3,0 (FC) 7,5 (F. Ex.)	22,5 (FPM) 2,5 (F.Ex.)
Operações financeiras (IOF)	100,0	-	-
Territorial rural (ITR)	50,0	-	50,0
Grandes fortunas (IGF)	100,0	-	-
Estados			
ICMS	-	75,0	25,0
<i>Causa mortis</i> e doação (ITCD)	-	100,0	-
Veículos automotores (IPVA)	-	50,0	50,0
Municípios			
Predial e territorial urbano (IPTU)	-	-	100,0
Transmissão <i>inter vivos</i>	-	-	100,0
Vendas a varejo de combustíveis (IVVC)	-	-	100,0
Serviços de qualquer natureza (ISS)	-	-	100,0

Fonte: Constituição de 1988.

Elaboração do autor.

Do mesmo modo que os estados, os municípios foram beneficiados com a reforma. Além dos ganhos obtidos com o aumento das transferências para o

FPM e do Fundo de Compensação das Exportações de manufaturados, viram ampliados os impostos que poderiam cobrar. De um lado conseguiram aprovar o imposto de venda a varejo de combustíveis, que seria cobrado até 1993, quando a Emenda Constitucional de Revisão nº 3 (EC 03/93) determinou sua extinção. De outro, viram transferido dos estados para sua esfera de competência o imposto sobre a transmissão de bens Imóveis *inter vivos*.

Os reflexos dessas mudanças na repartição do “bolo tributário” entre os entes federativos podem ser confirmados nos primeiros anos de sua implementação, quando seus efeitos ainda estavam em curso e o governo federal começava a ensaiar alguns passos para recuperar parte das perdas em que incorrera. A participação da receita tributária disponível da União neste “bolo” caiu de 60,1% em 1988 para 54,3% em 1991, enquanto a dos estados aumentou de 26,6% para 29,8% e a dos municípios, de 13,3% para 15,9% no mesmo período. A partir deste último ano, em virtude da crise econômica, que derrubou os impostos indiretos, e da estratégia adotada pela União de priorizar a cobrança das receitas de contribuições sociais em detrimento dos impostos tradicionais, os estados viram recuar sua participação relativa nesta distribuição, enquanto a da União voltou a aumentar. Em 1993, a participação da União aumentara para 57,8%, a dos estados retornara para o nível pré-Constituição, com 26,4%, e a dos municípios avançara um pouco mais, atingindo 15,8%.

Tornou-se, assim, necessária a reversão das perdas relativas de receitas da União, que lhe foram impostas pela Carta de 1988, pelo fato de os constituintes não terem se preocupado em aprovar um projeto de redistribuição dos encargos para os estados e municípios; o que se tornou possível, devido ao arranjo estruturado na Constituição no campo do financiamento do Estado, que deu origem a dois sistemas de impostos funcionando com regras distintas.

Tendo aprovado o projeto de descentralização das receitas e substituído o sistema de proteção social vigente até 1988 – marcado, do ponto de vista de seu alcance e cobertura, pelo caráter excludente dos programas – por outro mais amplo, de caráter universal – incluindo no texto constitucional o conceito de *seguridade social*, que incorporou estes compromissos –, os constituintes se satisfizeram em transferir para regulamentação por Lei Complementar (art. 23, § único) os mecanismos de cooperação entre as três esferas de governo para garantir a oferta de políticas públicas, o que acabou não acontecendo. Em razão do vazio que permaneceu nesta matéria, nem estados nem municípios se sentiram legalmente obrigados a reservar parcela de suas receitas orçamentárias para esta finalidade, obrigando a União a buscar recursos complementares para atender às novas determinações constitucionais no tocante à oferta de políticas públicas.

A possibilidade de levar à frente essa estratégia deveu-se à ampliação e diversificação que se promoveu, no capítulo da ordem social, das bases de

financiamento da seguridade, a elas incorporando a cobrança de contribuições sobre o lucro e o faturamento das empresas, de acordo com o artigo 195 da Constituição, que poderiam ser instituídas e cobradas exclusivamente pela União para cobrir as necessidades financeiras destas políticas (art. 149). Fora do alcance dos princípios da anualidade e da não cumulatividade estabelecidos para os impostos no capítulo do sistema tributário, da exigência de destinação de 20% de seu produto para os governos subnacionais, no caso de sua instituição, as contribuições sociais se tornaram, para o governo federal, o instrumento preferencial de ajuste de suas contas e da garantia de obtenção de recursos adicionais para atendimento das novas responsabilidades atribuídas ao Estado.

Por isso, os ajustes tributários realizados no país após a Constituição de 1988 até o lançamento do Plano Real, em 1994, estarão menos voltados para a correção das imperfeições do sistema legado pelas mudanças introduzidas com sua reforma do que para o objetivo de fortalecer financeiramente a União. Como se constata pelo exame do quadro 6, as principais mudanças na área tributária até 1993 priorizam ou a criação de novas contribuições sociais – caso da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) em 1989 –, ou o aumento de suas alíquotas e bases de incidência – Cofins e PIS, em 1990, no ajuste fiscal realizado pelo governo Collor –, ou ainda a elevação de impostos não compartilhados com estados e municípios – caso do IOF incidente sobre a riqueza financeira.

QUADRO 6

Principais medidas tributárias e fiscais adotadas no período 1989-1993

Ano	Medida	Objetivo
1988	Criação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), com alíquota de 8% para as empresas em geral e de 12% para o setor financeiro, a última para vigorar a partir de 1989.	Fortalecer o mecanismo de financiamento da seguridade social.
1990	Aumento da alíquota do Finsocial (atual Cofins) de 0,6% para 2%; ampliação do campo de incidência do PIS; e instituição da alíquota de 8% do IOF cobrado sobre a riqueza financeira.	Ajuste fiscal do Plano Collor I.
1993	Torna exclusiva da Previdência Social a arrecadação do INSS incidente sobre a folha de salários, reduzindo os recursos das demais áreas da seguridade.	Garantir recursos para o pagamento dos benefícios da Previdência.

Elaboração do autor.

Favorável para o governo federal, tal estratégia inaugurou um padrão de ajuste fiscal que, mantido nos períodos que se seguiriam a 1994, seria prejudicial para o sistema tributário, para a competitividade da economia brasileira e para a própria Federação ao anular os ganhos, notadamente dos estados, que haviam sido obtidos com a Constituição de 1988, e colocar em risco o atendimento, por estes governos, das demandas da população por serviços públicos essenciais.

Durante o regime militar, a função tributação fora colocada a serviço do processo de acumulação, em detrimento de seu papel como instrumento de justiça fiscal. Na Constituição de 1988, esta ênfase foi deslocada para o aprofundamento do processo de descentralização e fortalecimento da Federação. Por seu turno, a crise econômica que marcou o período pós-Constituição – associada à crise fiscal e à ameaça permanente de deflagração de um processo hiperinflacionário, a par da necessidade de o governo federal encontrar soluções para o financiamento das políticas sociais estabelecidas na Carta de 1988 – transformou o sistema tributário num mero instrumento de ajuste fiscal. De seu ventre deveriam vir os recursos indispensáveis para o financiamento do governo mesmo que, para isto, fosse necessário, como de fato aconteceu, torná-lo um instrumento antinômico do crescimento econômico, da equidade e da Federação.

Graças à prioridade conferida, portanto, à cobrança de contribuições sociais – de elasticidade e produtividade mais elevadas, e não compartilhadas com estados e municípios – para garantir a geração de receitas adicionais, o sistema deu respostas expressivamente positivas para a arrecadação, apesar da crise econômica que marcou o período. Entre 1990 e 1994, o PIB registrou um crescimento médio anual de apenas 1,3% e a economia defrontou-se com a ameaça permanente de hiperinflação. A carga tributária atingiu, em média, algo em torno de 27%, devido aos ajustes realizados para sustentar os planos Collor I e II.

Favorável para a arrecadação, essa nova estrutura tributária, que passou a ser invadida pelas receitas das contribuições sociais, tornou-se letal para a competitividade da economia e para a questão da equidade, na medida em que, dada sua sistemática de incidência cumulativa, aumenta o “custo-Brasil” e seus efeitos resultam em ônus significativos para as camadas mais pobres da população. Não sem razão, poucos anos depois de promulgada a Constituição de 1988, uma orquestração crescente por parte de empresários, políticos e amplos segmentos da sociedade ganhou as páginas da imprensa e de diversos fóruns de debates, reivindicando a realização de uma nova reforma, visando pôr cobro à anarquia tributária que se instalara no país. Na revisão constitucional prevista para 1993, de acordo com o artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição, encontrava-se depositada esta esperança. Mas o lançamento do Plano Real, em 1994, com o objetivo de afastar de vez o fantasma da hiperinflação no país, barraria esta possibilidade e, mantido o mesmo padrão de ajuste fiscal do período anterior para sua sustentação, o sistema continuaria em trajetória de degeneração.

5.2 Plano Real, desequilíbrios fiscais e aumento das distorções da estrutura tributária: 1994-1998

Em 1994, com o país novamente caminhando em direção ao processo de hiperinflação, o governo Itamar Franco, que sucedera Collor de Melo após sua saída em dezembro de 1992, lançou mais um programa de estabilização, o Plano Real, para reverter o caos econômico e social que se anunciava. Diferentemente dos planos anteriores – planos Cruzado, Bresser, Verão, Collor, entre outros –, o Plano Real, com uma engenharia mais sofisticada, acertou o alvo da inflação, conseguindo domá-la e assegurar a estabilidade monetária até os dias atuais. Entretanto, apresentou problemas em sua arquitetura que manteriam o país divorciado do crescimento econômico por um longo período, especialmente devido à fragilidade externa que se agravou com a sua implementação e ao nó fiscal com que enredou o Estado brasileiro.

Tendo realizado um correto diagnóstico sobre a necessidade de fortalecer a âncora fiscal para garantir o êxito do programa de estabilização, os responsáveis pela sua elaboração tiveram de abrir mão das reformas do Estado previstas para 1993, as quais poderiam gerar ganhos importantes para este objetivo, mas foram adiadas consensualmente para o ano seguinte e, depois, para 1995, quando um novo presidente assumiria o comando do país. Na ausência destas reformas, fizeram a opção pela realização de um “ajuste fiscal provisório” para garantir seu lançamento até que o cenário fosse favorável à construção de seus fundamentos fiscais.

Apoiado na mesma estrutura, o ajuste seguiu o *script* do que foi realizado entre 1989 e 1993, como se pode constatar no quadro 7 adiante: criação de um novo imposto de incidência cumulativa, o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), para ser cobrado até 31/12/94, aumentando a participação dos tributos desta natureza na carga tributária neste ano; aumento das alíquotas do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) de 10% para 15% e de 25% para 26,6% e criação de uma alíquota adicional de 35%, que vigorariam nos exercícios de 1994/1995; e, peça fundamental deste ajuste, a criação de um instrumento de desvinculação de receitas da União (o Fundo Social de Emergência – FSE, depois rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal – FEF, e, a partir de 2001, de Desvinculação das Receitas da União – DRU), que permitiria à União apartar 20% da receita de impostos e contribuições de sua competência para atender a suas necessidades de recursos antes de realizar as transferências previstas para seus beneficiários (estados, municípios e políticas sociais).

Com o ajuste realizado e com a economia crescendo a uma taxa mais expressiva de 5,8% em 1994, a carga tributária deu um salto de 25,3% em 1993 para 29,7% em 1994, beneficiando todas as esferas de governo e propiciando, ao setor público como um todo, gerar um expressivo superávit primário de

5,6% do PIB. O que pode ter passado a impressão de que, devido ao sucesso obtido pelo plano no combate à inflação e aos resultados colhidos no *front* fiscal, as reformas do Estado se tornaram dispensáveis. A euforia que se instalou no país diante desta situação pode ter obliterado, assim, a armadilha contida na arquitetura do plano, que transformaria a economia brasileira numa economia de endividamento, aumentando tanto sua fragilidade externa quanto fiscal (OLIVEIRA e NAKATANI, 2003).

Sem poder contar com um ajuste fiscal estrutural, o Plano Real apoiou-se nos seguintes pilares: na administração do câmbio, que constituiria sua principal âncora; na manutenção de elevadas taxas de juros, a fim de manter sob controle a demanda interna e garantir o fluxo de capitais externos para o país; e na rápida abertura comercial, com o objetivo de colher ganhos no processo de combate à inflação e aumentar o grau de exposição das empresas brasileiras à concorrência internacional (REZENDE, OLIVEIRA e ARAÚJO, 2007).

Tratou-se de uma combinação explosiva para o endividamento externo e interno que só poderia ser mantida por um período restrito. Aliada à abertura comercial, a acentuada apreciação que conheceria o câmbio pôs em curso um processo de progressiva deterioração das contas externas e de geração de elevados déficits nas balanças comercial e de conta-corrente, aumentando a vulnerabilidade externa da economia. Mantidas em níveis pornográficos, as taxas de juros se encarregariam de impulsionar o crescimento da dívida pública interna, com o aumento de seus encargos, enfraquecendo a capacidade do Estado de honrar seus compromissos aos olhos dos investidores. Somada a isto, a euforia despertada pelo sucesso do plano no seu início parece ter conduzido a uma despreocupação geral com a questão fiscal, com os gastos passando a correr “soltos” nos vários níveis de governo. Depois do otimismo que marcou o primeiro ano de vida do plano, o ano de 1995 revelaria todo o potencial de desequilíbrios provocados por sua arquitetura.

Depois da geração de superávits na balança comercial superiores a US\$ 10 bilhões até 1994, o país amargou um déficit de US\$ 3,5 bilhões já em 1995, ampliado nos anos seguintes, atingindo US\$ 6,6 bilhões em 1998. Da mesma forma, de um relativo equilíbrio na balança de transações correntes em 1993, ingressou-se numa rota de elevados e crescentes déficits, que saltaram de US\$ 1,8 bilhão em 1994 para US\$ 18,4 bilhões em 1995, US\$ 23,5 bilhões no ano seguinte, US\$ 30,5 bilhões em 1997 e US\$ 33,4 bilhões em 1998. No campo fiscal, o superávit primário praticamente desapareceu em 1995 e se transformou em pequenos déficits nos anos seguintes, garantindo a geração de déficits nominais elevados e uma trajetória de rápida expansão da relação dívida/PIB, que saltou de 30% em 1994 para 38,9% em 1998, apesar de beneficiada por um câmbio sobrevalorizado. Nestas condições,

tornou-se inevitável o efeito-contágio das crises externas, e a economia se viu sacudida por sucessivos terremotos econômicos que se abateram em diversos países e regiões – México, Leste Asiático, Rússia – que haviam adotado o receituário neoliberal de políticas de ajustamento econômico.

Se havia a perspectiva de realização de uma reforma tributária para corrigir as mazelas do sistema e recuperá-lo enquanto instrumento efetivo de política econômica voltado para a promoção do desenvolvimento e para a redução das desigualdades, esta se desfez diante desta realidade. Tendo encaminhado uma proposta para apreciação do Congresso, em agosto de 1995, na forma da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 175, o próprio Executivo tornou-se seu principal opositor, barrando o avanço do projeto substitutivo do deputado Mussa Demes, sob a alegação de que incorreria em elevadas perdas de receitas, num contexto em que a questão fiscal se tornara vital para reduzir sua vulnerabilidade. Com o êxito obtido, por meio de vários expedientes, em sua postergação – o projeto Mussa Demes só seria votado e aprovado na Comissão de Reforma Tributária em 1999, mas ali permaneceria “adormecido” – procurou-se, em todos os anos que se seguiram até 1998, apenas manejar o sistema, com o mero objetivo de aumento das receitas, aumentando o seu grau de degenerescência, pois se perpetuava a natureza do ajuste inaugurado no período pós-Constituição de 1988.

De fato, como mostra o quadro 8, após o “ajuste provisório” realizado para viabilizar o lançamento do Plano Real, as mudanças introduzidas no sistema restringiram-se a objetivos arrecadatórios, visando-se aumentar a carga tributária e reduzir os desequilíbrios fiscais. Figuraram entre as várias medidas adotadas para este objetivo: reforma do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), em 1995; criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), em 1996; aumento de alíquotas do IRPF, do imposto de importação, do IOF e do IPI, em várias oportunidades; e a prorrogação do FSE, rebatizado Fundo de Estabilização Fiscal, em 1996 e 1997.

QUADRO 7

Algumas medidas adotadas e aprovadas na área fiscal entre 1994 e 1998

Ano	Medida	Objetivo
1994	Criação do IPMF. Aumento das alíquotas do IPF de 10% para 15% e de 25% para 26,6% e criação de uma alíquota adicional de 35%. Criação do Fundo Social de Emergência (FSE).	Ajuste fiscal provisório.
1995	Reforma do imposto de renda das pessoas jurídicas (IRPJ).	Correção de distorções e aumento da arrecadação.
1996	Criação da contribuição provisória sobre movimentação financeira. Prorrogação do FSE, rebatizado FEF. Ressarcimento do PIS e Cofins aos exportadores e aprovação da Lei Kandir (EC 87/96).	Aumento de receitas para a saúde. Reforço do ajuste fiscal. Aumento de competitividade externa.

(Continua)

(Continuação)

1997	Aumento da alíquota do IOF e 6% para 15% nas operações de crédito. Edição do pacote fiscal contendo 51 medidas para aumentar a arrecadação e reduzir gastos. Aumento das alíquotas do IRPF, do IR sobre aplicações, do imposto de importação, do IPI sobre automóveis e do IOF sobre operações de câmbio. Prorrogação do FEF e da COM.	Reforço do ajuste e aumento da arrecadação.
1998	Aprovação das reforma administrativa e previdenciária.	Modernização e ajuste fiscal.

Elaboração do autor.

Sem reformas em sua estrutura, o sistema conseguiu, mesmo com a desaceleração do crescimento econômico ocorrida a partir de 1996, manter a carga tributária em patamar elevado, devido a essas medidas. Mas, invadido por impostos de má qualidade e por aumentos desordenados das alíquotas dos existentes, viu ampliadas suas distorções e reforçados seus papéis anticrescimento e antiequidade. Contudo, apesar da contribuição por ele dada para manter o nível de arrecadação, isto não foi suficiente para reverter o quadro dos fortes desequilíbrios das contas externas e fiscais, magnificados pela estrutura do Plano Real, e impedir que o mesmo caminhasse para uma situação de insolvência. Em 1998, depois da decretação da moratória russa, seria a vez de o Brasil tornar-se a “bola da vez” dos especuladores globais, e os “pés de barro” do Plano Real, em sua primeira fase, ruírem ante suas investidas. Falido, o país teve de render-se aos braços do FMI, descortinando uma nova realidade para a política fiscal que reforçaria o papel do sistema tributário como mero produtor de superávits fiscais primários.

5.3 A reorientação do Plano Real: um novo papel para a política fiscal e tributária

Em 1998, para escapar de uma situação de insolvência e obter um empréstimo de US\$ 41,5 bilhões, organizado e supervisionado pelo FMI, o Brasil assinou um acordo com esta instituição para o período 1999-2001 e nele comprometeu-se a alterar os pilares que sustentaram o programa de estabilização no período anterior. Originalmente, o principal compromisso assumido restringia-se a garantir a geração de elevados superávits primários do setor público consolidado – governo central, estados, municípios e empresas estatais –, de 2,6% do PIB em 1999, 2,8% em 2000 e 3% em 2001, visando estancar ou mesmo reverter a trajetória da relação entre dívida e PIB e reconquistar a confiança dos agentes econômicos na capacidade do Estado de honrar sua dívida. Só posteriormente os outros pilares do novo modelo foram entrando em cena para completar sua estrutura: em janeiro, após um ensaio malsucedido de desvalorização insuficiente do câmbio, o mercado decretou o fim da política de sua administração, via sistema de bandas, e impôs aos mentores da política econômica a adoção do câmbio flutuante; com a

extinção da âncora cambial, caminhou-se, nos meses seguintes, na construção de seu substituto, processo que foi concluído em junho de 1999 com a formalização do regime de metas inflacionárias. Completaram-se, com isto, os pilares do novo modelo de estabilização, que vigora até os dias atuais.

A exigência de maior austeridade da política fiscal feita pelo FMI ao país apenas traduzia as novas ordens emanadas do pensamento econômico dominante, para o qual esta teria centralidade em qualquer programa de estabilização, tendo em vista que seu desempenho afeta as expectativas dos agentes econômicos acerca do comportamento futuro das principais variáveis econômicas. Nesta perspectiva teórica, desequilíbrios fiscais continuados alimentam a expansão da dívida e sinalizam que os impostos e as taxas de juros deverão aumentar no futuro, despertando reações preventivas dos agentes econômicos para se protegerem deste quadro, o que leva a aumentos de preços, inflação e instabilidade. Finanças equilibradas e nível de endividamento confiável para os investidores seriam as condições requeridas, nesta visão, para preservar a estabilidade econômica. Este deveria ser, portanto, o papel precípua da política fiscal, libertando-a de compromissos redistributivos e de impulsos desenvolvimentistas, predominantes durante o período em que foram vitoriosas as ideias keynesianas, que passaram a ser consideradas nocivas para a própria estabilização.¹²

Para atender a este novo compromisso, o governo federal, com um orçamento bastante engessado, buscou seguir o caminho mais fácil de aumento das receitas e criar mecanismos de controle das finanças dos governos subnacionais. Mesmo porque, de acordo com o diagnóstico realizado, estes apareciam como os principais responsáveis pela geração de déficits fiscais. No primeiro caso, sem modificação da estrutura tributária, continuou-se percorrendo o trajeto anterior de criação e aumento das alíquotas das contribuições e de impostos tradicionais, além de se insistir na prorrogação, em várias oportunidades, de instrumentos de ajuste fiscal que, na sua criação, se previam temporários, – casos da CPMF e da desvinculação de receitas (FSE, FEF e, a partir de 2000, DRU). No segundo caso, à montagem da institucionalidade que teve início em meados da década de 1990 com o objetivo de o governo federal exercer um controle hierárquico sobre as finanças dos governos subnacionais (leis Camata I e II, Programa Estrutural de Ajuste Fiscal dos Estados e Municípios e Contratos de Renegociação da Dívida com a União) agregou-se, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Tendo a necessidade de sua aprovação sido incluída no acordo com o FMI, a lei representaria um marco institucional de disciplinamento das finanças públicas e de compromissos com uma gestão fiscal responsável.

12. Um exame detalhado dos principais pilares desse paradigma teórico encontra-se no trabalho de Oliveira (2009).

A tabela 6 mostra os resultados obtidos com a estratégia adotada e que, salvo poucas diferenças, tem sido mantida até os dias atuais. Mesmo com o comportamento não muito favorável do PIB, a carga tributária continuou aumentando, enquanto os superávits primários foram crescentes no tempo. Apesar disso, a relação dívida/PIB não parou de crescer por alguns anos e só conheceu uma inflexão a partir de 2004, quando o melhor desempenho do PIB, a valorização do câmbio e a manutenção de elevados superávits primários contribuíram para sua redução.

TABELA 6
Alguns indicadores econômicos: 1999-2008

Ano	Crescimento real do PIB (%)	Carga tributária (% do PIB)	Superávit primário (% do PIB)	Dívida/PIB (% do PIB)
1999	0,25	31,07	3,23	44,5
2000	4,31	30,36	3,47	45,5
2001	1,31	31,87	3,38	48,4
2002	2,66	32,35	3,21	50,5
2003	1,15	31,90	3,34	52,4
2004	5,71	32,77	3,81	47,0
2005	3,16	33,75	3,93	46,5
2006	3,97	34,12	3,24	44,7
2007	5,67	34,72 ¹	3,46	42,7
2008	5,08	35,80 ¹	3,69	38,8

Fonte: Ipeadata: acesso em 09/10/2009.

Nota: ¹ Dados da Secretaria da Receita Federal para os anos de 2007 e 2008.

Elaboração do autor.

O ônus pela concordância com o reducionismo da política fiscal e tributária à preservação da riqueza financeira (ou de “sustentabilidade da dívida”, na linguagem do pensamento oficial) e de geração de megassuperávits primários não tem sido pequeno. O Estado praticamente abdicou da responsabilidade de realizar investimentos públicos, especialmente em infraestrutura econômica, ampliando os gargalos da economia brasileira e aumentando o “custo-Brasil”, o que só foi atenuado com a flexibilização da política fiscal realizada pelo governo Lula em seu segundo mandato (2007-2010), o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Da mesma forma, políticas sociais não protegidas por alguma norma legal/constitucional passaram a ser prejudicadas com cortes e contingenciamentos de recursos no orçamento, sempre que comprometida a meta fixada para o superávit primário. Além disso, a combinação das peças nucleares do modelo – geração de

superávits primários, câmbio flutuante e regime de metas inflacionárias – não somente retiraria a autonomia da política econômica na promoção de políticas pró-ativas para o desenvolvimento, mas também atuaria como uma verdadeira trava para o crescimento, a não ser em conjunturas excepcionalmente favoráveis da economia mundial, como ocorreu entre 2003 e 2008. Tanto isto é verdade que, apesar do crescimento mais robusto registrado para a economia brasileira em 2007 e 2008, ainda assim o Brasil ficou distante do alcançado por outros países emergentes, como a China e a Índia, por exemplo, os quais, sem estas travas, aproveitaram melhor a conjuntura internacional favorável. Assim, esta estratégia causa prejuízos ao sistema tributário e à economia – o que merece destaque neste trabalho. De fato, continuando carente de reformas que não encontram campo para prosperarem, o sistema é transformado em instrumento anticrescimento e contrário aos objetivos da justiça social.

Priorizado enquanto instrumento preferencial do ajuste fiscal, o sistema continuou sendo explorado com o intuito de gerar os recursos necessários para sustentação das metas fiscais estabelecidas, cerceando as propostas surgidas para a correção de seus problemas e aumentando o seu grau de desagregação. Nestas condições, a elevação da carga tributária, mesmo com a conjuntura econômica adversa, tornou-se prejudicial para o crescimento econômico, dado o aumento do “custo-Brasil” e o estreitamento do mercado interno. O mesmo ocorre com sua composição, na qual predominam as contribuições sociais e econômicas, contrárias à competitividade externa da economia e ao princípio da equidade, em virtude de sua incidência indireta e cumulativa.

Como se pode confirmar pelo exame do quadro 8, desde que este padrão de ajuste foi adotado na década de 1990, apenas em raras oportunidades o sistema foi alvo de mudanças que contribuíssem para reduzir suas distorções, ou manejado como instrumento de política econômica para apoiar o setor produtivo. Em 2002 e 2004, por força do acordo com o FMI, aprovou-se a extinção parcial da cumulatividade do PIS e da Cofins, mitigando os efeitos deletérios provocados por estas contribuições sobre o setor produtivo. A partir de 2004, pequenas iniciativas para desonerar as exportações e os investimentos passaram a ser adotadas, com o objetivo de compensar o setor privado de consecutivos aumentos da carga tributária para assegurar o ajuste, bem como se isentaram da CPMF as aplicações na conta-investimento criada neste ano. Em 2008-2009, as alíquotas do IR, do IPI para alguns setores da economia e do IOF foram reduzidas para atenuar os efeitos da crise que se instalou, em meados de 2008, na economia mundial. No mais, as mudanças tributárias e fiscais se restringiram a garantir aumento da arrecadação e sustentar a meta fiscal.

QUADRO 8

Algumas medidas adotadas na área fiscal e tributária no período 1999-2009

Ano	Medida
1999	Aumento da alíquota da Cofins de 2% para 3% e mudança na base de cálculo, substituindo o faturamento pela receita bruta. Extensão da cobrança da Cofins às instituições financeiras. Prorrogação da CPMF e elevação de sua alíquota para 0,38%. Elevação da alíquota da CSLL para empresas não financeiras, de 8% para 12%, até 31/01/2000.
2000	Criação da Desvinculação da Receita da União (DRU), em substituição ao FEF, a vigorar entre 2000 e 2003. Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
2001	Criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)-combustíveis.
2002	Extinção parcial da cumulatividade do PIS. Prorrogação da CPMF até 31/12/2004.
2003	Aprovação das reformas tributária e previdenciária. Prorrogação da CPMF e da DRU até 2007. Aumento da alíquota da CSLL das empresas optantes pelo regime de lucro presumido, de 12% para 32%.
2004	Extinção parcial da cumulatividade da Cofins. Medidas destinadas à desoneração dos investimentos e ao estímulo à poupança de longo prazo. Modificação, a partir de 2005, das alíquotas do IR incidentes sobre o rendimento das aplicações financeiras, visando incentivo à poupança de longo prazo. Regulamentação das Parcerias Público-Privadas (PPPs). Edição da MP 232 ("MP do mal"), para compensar perdas de receitas esperadas com a correção da tabela do IRPF.
2005	Edição da MP 252 ("MP do bem"), que promoveu várias alterações no sistema tributário.
2006	Criação do Refis II.
2007	Lançamento do PAC. Início da flexibilização da política fiscal.
2008	Cobrança de 1,5% do IOF cobrado sobre os ganhos do capital estrangeiro em aplicações de renda fixa. Isenção, para exportadores, de IOF incidente sobre operações de câmbio. Modificação, com redução do imposto, das alíquotas do IRPF, com o objetivo de fortalecer a demanda interna e mitigar os efeitos da crise mundial. Redução do IPI sobre carros novos e do IOF nas operações de crédito das pessoas físicas, a fim de atenuar as consequências da crise mundial.
2009	Prorrogação da redução do IPI sobre carros novos, redução da Cofins sobre motocicletas e redução do IPI para os setores de material de construção e eletrodomésticos, como armas anticrise.

Elaboração do autor.

Duas iniciativas de reforma do sistema malograram durante o governo Lula. A primeira, aprovada pelo Congresso Nacional em fins de 2003, orientada predominantemente pelo ajuste fiscal, sem se dispor a enfrentar as delicadas questões de revisão do modelo federativo e da redistribuição do ônus tributário, terminou reduzida à prorrogação da CPMF e da DRU e, para ganhar o apoio dos estados à sua aprovação, à destinação de 25% da arrecadação da Cide-¹³combustíveis para os governos subnacionais (percentual aumentado para 29% a partir de maio de 2004). A segunda iniciativa, de

13. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico.

fevereiro de 2008 (PEC 233/08), apesar de mais consistente e completa do que a de 2003 – na medida em que incluiu sugestões para a extinção dos impostos e contribuições cumulativos, medidas de desoneração da produção e dos investimentos, algumas iniciativas para pôr cobro à guerra fiscal entre os estados e para simplificar o sistema –, teve adiado o encaminhamento pela Comissão de Reforma Tributária para o plenário do Congresso, depois de aprovado seu substitutivo no final do ano, dadas as discordâncias e polêmicas que permaneceram em várias questões, especialmente no tocante às regras federativas. Se havia a possibilidade e a expectativa de que se poderia avançar em sua apreciação em 2009, a crise econômica mundial de 2008 e a proximidade do final de mandato do governo atual se encarregaram de desfazê-las.

Na atualidade, a reforma do sistema tributário permanece paralisada à espera de um consenso das forças, setores e segmentos da sociedade que serão afetados com suas mudanças. Seu resgate como instrumento de política econômica e social exige, todavia, para que possa voltar a cumprir estas funções, uma “limpeza” de suas estruturas e uma reestruturação de seus impostos, à luz dos objetivos de torná-lo menos complexo, extinguir os tributos de incidência cumulativa, redefinir as bases do modelo federativo e melhorar a distribuição da carga tributária entre os membros da sociedade. A ausência de preocupação com uma reforma mais abrangente, que concilie os diversos interesses dos agentes envolvidos em sua realização, porque excessivamente focada na meta do ajuste fiscal, como ocorreu com as propostas anteriores, dificilmente abrirá caminhos para uma efetiva modernização e para sua transformação em instrumento vital que permita ao Estado a promoção de políticas mais favoráveis para a sociedade, sem ter, para isto, de descuidar dos compromissos assumidos com a política de austeridade fiscal.

5.4 A reforma da gestão tributária: avançando nos caminhos da eficiência e da transparência

Em relação à estrutura de impostos, o período pós-Constituição de 1988 mostrou-se desfavorável para progressos em sua qualidade, devido principalmente aos compromissos assumidos com o ajuste fiscal num contexto de ausência de iniciativas para a realização de reformas mais abrangentes capazes de conciliar os vários interesses que seriam com elas afetados, sem descurar destes compromissos. Em compensação, no campo da administração tributária, o avanço foi significativo, tornando o Estado brasileiro, em todos os níveis de governo, capacitado a cobrar, com eficiência e maior transparência, os impostos dos contribuintes. Uma verdadeira “revolução” na máquina da arrecadação e da fiscalização ocorreria neste período, impulsionada pelo avanço do processo de informatização e pela absorção, pelo fisco brasileiro, das novas tecnologias de informação, modernizando – e muito! – suas estruturas, em termos de controles, procedimentos, instituição de canais e de comunicação com os contribuintes.

No plano federal, após a unificação – ainda que parcial – do fisco ocorrida com a criação da SRF, em 1968, quando os antigos departamentos da Direção-Geral da Fazenda Nacional foram extintos e integrados em uma estrutura sistêmica, que se reproduziu em todos os órgãos descentralizados, continuou-se avançando, nas décadas seguintes, no aprofundamento deste processo. Sucessivas mudanças nos planos de carreira dos técnicos da SRF (em 1970, 1975 e 1985) foram reduzindo as diferenças das categorias – em termos de funções e remuneração – até culminar com a edição da Lei nº 10.593, de 06/12/2002, que a reestruturou e organizou a Carreira Auditoria-Fiscal da Previdência Social e a Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho. Nesta reestruturação, a Carreira da Auditoria da Receita Federal passou a contar com dois quadros, o de Auditor-Fiscal da Receita Federal (antes Auditor-Fiscal do Tesouro Nacional) e o de Técnico da Receita Federal (antes Técnico do Tesouro Nacional), passando-se a exigir, de ambos, curso superior ou equivalente, o que antes só existia com o primeiro.

Ao avanço na unificação da carreira e na exigência de melhor qualificação dos técnicos aliou-se a ampliação de seu quantitativo: de acordo com o estudo da FGV/SindiReceita (2005, p.80-82), entre 1995 e 2005 registrou-se um crescimento de 33,3% no número de Auditores-Fiscais e de 38% no de Técnicos da Receita Federal. Confirma estas mudanças a conclusão a que chega o estudo da FGV/SindiReceita (2005, p. 83), ao atribuir papel de destaque alcançado pela Secretaria da Receita Federal no setor público brasileiro, de que isto se devia também “(...) à alta qualificação técnica dos integrantes de seu quadro de pessoal próprio”.

O maior avanço no processo de unificação do fisco federal, que poderia se traduzir em redução de custos administrativos tanto para o fisco quanto para o contribuinte (a unificação e compartilhamento dos cadastros dos contribuintes) e, em síntese, em mais eficiência na administração dos tributos, veio na forma da criação do que passou a ser chamado de Super-Receita, em 2007, quando a Lei nº 11.457, de 16 de março, aprovou a fusão da Secretaria da Receita Federal e da Secretaria da Receita Previdenciária, com a nova denominação de Secretaria da Receita Federal Brasileira (SRFB). Era este o passo que faltava para, conforme o estudo da FGV/SindiReceita (2005, p. 84) “complementar a modernização da administração tributária brasileira”. Completou-se, com isto, o processo iniciado no final da década de 1960 de unificação dos serviços de controles aduaneiros e dos tributos internos.

Enquanto avançava na modernização de sua estrutura administrativa e de seu quadro de pessoal, a Secretaria da Receita Federal aprimorava também, favorecida pela evolução dos sistemas de comunicação e informatização, seus procedimentos de cobrança de tributos, de relacionamento com o contribuinte e de controle das obrigações fiscais. Em 1968, deu início, com a criação do Serpro, ao processamento eletrônico das declarações do Imposto de Renda das Pessoas

Físicas (IRPF); no ano seguinte (1969), à restituição do IRPF também por meio eletrônico; em 1975, instituiu a declaração simplificada do IRPF, facilitando a vida do contribuinte; em 1988, substituiu o sistema de base anual do IRPF pelo sistema de bases correntes, protegendo a arrecadação e o contribuinte que tinha direito à restituição do processo inflacionário; em 1991, instituiu a declaração de ajuste anual por meio magnético; e, em 1997, a entrega da declaração do IRPF pela internet.¹⁴

Entre as razões que o estudo da FGV/SindiReceita (2005, p. 82) aponta para considerar a Secretaria da Receita Federal “um dos órgãos mais bem estruturados e dotados de recursos” do setor público brasileiro, encontra-se também

(...) a disponibilização da internet para o pagamento de impostos e para a apresentação de todos os tipos de declarações obrigatórias por parte dos contribuintes, não só pessoas físicas como jurídicas. O mesmo meio tecnológico pode ser utilizado por contribuintes para vários tipos de consulta e, inclusive, para obtenção de certidão negativa quanto à sua situação fiscal.

Se no plano federal o fisco conseguiu moldar suas estruturas para desempenhar com maior eficiência a sua função na cobrança de tributos, estabelecendo, ao mesmo tempo, melhor relacionamento com o contribuinte, sua modernização no âmbito dos governos subnacionais (estados e municípios) foi também notável. Especialmente a partir de meados da década de 1990, uma estrutura acanhada, limitada e de poucos recursos para a tarefa de administração e fiscalização tributária passou a ser substituída por um sistema eficiente de cobrança de impostos, controle das operações e prestações realizadas pelos contribuintes, e de intercâmbio de informações e de cooperação entre os diversos fiscos para o melhor desempenho de suas tarefas.

O ponto de partida dessas transformações do fisco dos governos estaduais foi dado pela criação, em 1996-1997, do Programa Nacional de Apoio à Modernização Fiscal dos Estados e do Distrito Federal (PNAFE), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com recursos originalmente orçados em US\$ 500 milhões, no âmbito do Programa de Reforma do Aparelho do Estado e de Ajuste Fiscal exigido pela implementação do Plano Real, em 1994. Sinteticamente, seu objetivo foi o de melhorar a eficiência administrativa, a racionalização e a transparência na gestão dos recursos públicos estaduais.¹⁵

Tendo contado com a adesão das 27 administrações das Unidades da Federação, o PNAFE, apoiado em objetivos como os de cooperação mútua entre os entes federados, coordenação de suas atividades e estreitamento do relacionamento

14. Informações extraídas do *site* da Secretaria da Receita Federal, em 20/10/2009, na seção Memória da Receita Federal: www.receita.fazenda.gov.

15. Para mais detalhes acerca desse programa e de seus objetivos, ver o trabalho de Cartaxo (2004).

entre as instituições relacionadas à área fiscal (procuradorias fiscais, tribunais de contas, secretarias de governos e Ministério Público), contemplou, ao longo dos dez anos de sua implantação, a execução de práticas vitais para melhorar a eficiência destas administrações. Entre estas, devem ser destacadas: a formação de grupos temáticos, aos quais caberia aprofundar a análise e discussão de aspectos importantes para as administrações fiscais, como os de comércio eletrônico, auditoria computadorizada, contencioso fiscal e cadastro único do contribuinte; a criação do fórum das Unidades de Coordenação Estadual – UCEs, para debater temas de monitoramento do programa e identificar oportunidades de cooperação entre os participantes; o intercâmbio de experiências nacionais e internacionais na área fiscal, coordenadas pela Unidade Central do Programa (UCP); o compartilhamento de soluções técnicas e a disseminação de boas práticas fiscais, no âmbito do CST – Compartilhamento de Soluções Técnicas – e do GDFAZ – Grupo de Desenvolvimento do Servidor Fazendário; a implantação de sistemas integrados de gestão fiscal e de intercâmbio de informações, entre os quais o Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira – e o Sintegra – Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias e Serviços; e a implantação de serviços ao contribuinte e programas de atenção ao cidadão, como os de quiosques eletrônicos, autoatendimento pela internet, postos fiscais eletrônicos, entre outros (CARTAXO, 2004).

Visto em perspectiva, o PNAFE representou a porta de entrada e abriu uma grande avenida para a modernização do fisco estadual. Ele estabeleceu mecanismos de cooperação e de compartilhamento de informações fiscais entre os estados participantes do programa e destes com o governo federal; padronizou e integrou o sistema de informações, via Siafi, reunindo-os em um sistema maior, o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (Siafem); e, por meio do Sintegra, conectou as 27 Unidades da Federação numa rede que disponibiliza as informações relativas às operações interestaduais, propiciando a consulta pública aos cadastros estaduais do ICMS. Além disso, foi também no seu âmbito que se criou, em 1999, o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), um importante instrumento voltado para o objetivo de reforçar os mecanismos da transparência e do controle social, da ética e da cidadania fiscal e do fortalecimento da relação Estado-cidadão.

O sucesso e os resultados alcançados pelo PNAFE levaram à criação, em 2003, de outro programa também voltado para a modernização das estruturas administrativas e de planejamento dos estados, o PNAGE – Programa Nacional de Melhoria da Gestão Pública nos Estados. Financiado também pelo BID, com recursos estimados em US\$ 155 milhões na primeira fase, o PNAGE começou, em 2006, a receber as primeiras adesões, via assinatura de contratos, prevendo-se que dê novo impulso ao processo de modernização e de aumento da eficiência dos fiscos estaduais.

No fisco municipal, onde as limitações de recursos – humanos, financeiros, materiais – sempre foram maiores, o avanço da modernização do fisco foi significativo. Mas foi a criação do Programa Nacional de Apoio à Modernização dos Municípios, o PNAFM, em 2001, também financiado pelo BID, com recursos previstos em US\$ 300 milhões, que daria maior impulso e velocidade a este processo.

O objetivo do PNAFM, um programa similar ao PNAFE, é o de modernizar a gestão municipal, inclusive com a aplicação da informática, para garantir maior transparência e aumentar a eficiência da máquina administrativa e fiscal dos municípios. A divulgação periódica do orçamento e dos atos da gestão pública municipal e a criação de mecanismos para assegurar a participação no planejamento e definição do orçamento constam como requisitos do programa para os objetivos de transparência e democratização das decisões sobre as prioridades públicas, tidos como pedras angulares do aumento da eficiência na arrecadação e economicidade no gasto público.

A informatização do fisco municipal, que caminhou paralelo à implantação do PNAFM em algumas administrações, contribuiu para dar origem a sistemas reunindo um conjunto variado de informações sobre os contribuintes dos impostos municipais – predial e territorial urbano (IPTU) e serviços de qualquer natureza (ISS) –, continuamente alimentados e atualizados, substituindo o trabalho manual – e limitado – do fiscal nesta atividade, com a geração de relatórios gerenciais, que passaram a ser utilizados para planejar e programar, com bem maior eficiência, a ação fiscal. No caso do ISS, com o novo sistema caminhou-se, em muitas administrações, para a obrigatoriedade de o contribuinte, inclusive o da administração pública, transmitir por meio eletrônico a declaração de todos os serviços prestados, tomados ou vinculados, fosse o imposto devido ou não ao município. O fluxo cruzado de informações transmitido pelo prestador e pelo tomador do serviço relativo ao valor das operações, ao imposto a recolher e ao imposto retido passou a fornecer, assim, os dados necessários às administrações que adotaram este sistema, para viabilizarem o monitoramento, controle e definição da ação fiscal, com redução de custos na sua obtenção e aumento da eficiência da arrecadação (OLIVEIRA e LIMA, 2005).

O avanço na modernização das estruturas administrativas e de gestão fiscal dos diversos níveis de governo foi reforçado com programas similares igualmente destinados à modernização de instituições e agentes relacionados com o fisco, também financiados pelo BID, casos do Programa de Modernização do Controle Externo da União (TCI) e do Controle Externo dos Estados e Municípios (PROMOEX).

A revolução na modernização das estruturas do fisco deve ser concluída, como se espera, com mais dois instrumentos que se encontram a caminho:

o Cadastro Sincronizado e a Nota Fiscal Eletrônica (NF-e). Trata-se, o primeiro, de um sistema nacional que conta com a participação da Receita Federal, juntas comerciais, estados, Distrito Federal e municípios, e que, junto com a NF-e, visa à construção integrada dos cadastros dos diversos fiscos. Por sua vez, a NF-e – um documento digital, garantido pela assinatura digital, emitida pelos contribuintes e autorizada pela Secretaria da Fazenda – será transmitida para a Receita Federal, secretarias da Fazenda do destino da mercadoria e do embarque, no caso de exportação para o estrangeiro, e, quando couber, à Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUPFRAMA), permitindo o controle em tempo real das operações e prestações envolvendo o ICMS. Com estes novos instrumentos, devem se estreitar consideravelmente os caminhos da sonegação e ampliar-se, expressivamente, a eficiência da administração fiscal.

O sistema de impostos após 1988 não logrou modernizar sua estrutura, uma vez que estava condicionado pelo papel conferido à política fiscal de garantir o equilíbrio das contas públicas e a sustentabilidade da dívida. Em contraste, a máquina arrecadadora modernizou-se, em todos os níveis de governo, e capacitou-se a desempenhar, com eficiência, sua função de cobrar impostos. Para que os caminhos da máquina arrecadadora e da estrutura do sistema tributário convirjam e os impostos possam ser recuperados como instrumentos efetivos de política econômica e social do Estado, resta vencer resistências e realizar uma verdadeira e abrangente reforma do sistema tributário, resgatando importantes princípios que devem cimentar suas estruturas, como os da equidade e do equilíbrio macroeconômico e federativo.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. P. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. *In*: ABREU, M. P. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989*. Campinas: **Revista Economia e Sociedade**, v. 9, p.95-114, dezembro, 1997.
- AMED, F. J.; NEGREIROS, P. J. L. C. **História dos tributos no Brasil**. São Paulo: Edições SINAESP, 2000.
- ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. Curitiba: **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, pp. 69-85, jun. 2005.
- BALEIRO, A. O direito financeiro na constituição de 1967. *In*: **Constituição da República Federativa do Brasil**. 24 de janeiro de 1967.
- BENEVIDES, M. V. **O governo Kubitschek**: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **A evolução do imposto de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Ministério da Fazenda, Comissão de Reforma Tributária, 1966a.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza**. Rio de Janeiro: FGV, 1966b.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Executiva. **Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE**, BRASÍLIA, 2006.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **78 de Receita Federal: 1890-1967**. Rio de Janeiro: Direção-Geral da Fazenda Nacional DGNF/MF, Assessoria de Estudos, Programação e Avaliação, 1968.

CARDOSO DE MELLO, J. M. **Capitalismo Tardio**. Campinas: IE/UNICAMP, 1982.

CARTAXO, M. F. P. M. O papel do BID na modernização da gestão pública brasileira: uma análise do Programa Nacional de Apoio à Modernização Fiscal dos Estados (PNAFE) e do Distrito Federal. *In: IX Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, nov. 2004.

COSTA, J. A. **História do direito tributário**. Disponível em: <www.buscalegis.ifsc.br/revistas/index.../20285>. Acesso em: 24 jul. 2009.

IBGE. **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

FRANCISCO NETO, J. **Sistema tributário nacional na atualidade e a evolução histórica dos tributos**. São Paulo: Impactus, 2008.

FRITSCH, W. Apogeu e crise na primeira república: 1900-1930. *In: ABREU, M. de P. (Org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

FGV. **A nova administração federal: um estudo técnico sobre o fisco unificado**. Rio de Janeiro: FGV, SINDIRECEITA, 2005.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 13ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

GOLDSMITH, R. W. **Brasil 1850-1984: desenvolvimento financeiro sob um século de inflação**. São Paulo: Editora Harper e Row do Brasil Ltda, 1986.

LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LONGO, C. A. **Em defesa de um imposto de renda abrangente**. São Paulo: FIPE/Livraria Pioneira Editora, 1984.

LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora UNESP, IE/UNICAMP, 2002.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**: um guia de leitura. São Paulo: Editora Hucitec, 2009.

_____. **Teorias da federação e do federalismo fiscal**: o caso do Brasil. Belo Horizonte: Escola de Governo/Fundação João Pinheiro, 2007. (Texto para Discussão n. 43).

_____. A lógica das reformas do sistema tributário: 1966-2002 *In*: ALVES, P.; MÁRCIO P.; BIASOTO, J. G. (Orgs.). **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006.

_____. **Autoritarismo e crise fiscal no Brasil: 1964-1984**. São Paulo: Editora Hucitec, 1995a.

_____. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 2ª edição, 1991.

_____. **Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional**. São Paulo, Campinas, Editora da Unicamp, 1995b.

OLIVEIRA, F. A.; LIMA, L. **O Imposto sobre serviços de qualquer natureza no município de Belo Horizonte**: desempenho e perspectivas. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2005.

OLIVEIRA, F. A.; NAKATANI, P. The real plan: price stability with indebtedness. **International Journal of Political Economy**, New York: v. 30, n. 4, pp. 13-31, 2003.

OLIVEIRA, F. A crise da federação: da oligarquia à globalização. *In*: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **A federação em perspectiva**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

PRADO, S. **Descentralização do aparelho do Estado e empresas estatais**: um estudo sobre o setor público descentralizado brasileiro. Campinas, IE/UNICAMP, 1985. (Dissertação de Mestrado).

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.; ARAÚJO, E. **O dilema fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro, Editora da FGV, 2007.

VARSANO, R. *et. al.* **Uma análise da carga tributária do Brasil**. Brasília, Ipea, 1998. (Texto para Discussão n. 583).

O POTENCIAL DISTRIBUTIVO DO IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA FÍSICA (IRPF)*

Sergei Soares**
Fernando Gaiger Silveira**
Claudio Hamilton dos Santos***
Fábio Monteiro Vaz**
André Luis Souza****

1 INTRODUÇÃO

O Brasil mudou tanto na última década que é difícil escolher quais foram os fatos mais relevantes deste período. No entanto, não há dúvida que o aumento da carga tributária bruta (CTB) e a queda da desigualdade são dois fatos extremamente importantes verificados no período. Cada um deles tem sido exaustivamente debatido de forma isolada, mas a literatura relacionando os dois ainda é relativamente escassa.

Conforme mostram Barros, Henriques e Mendonça (2001), entre outros, o Brasil tem se caracterizado por apresentar altos níveis de desigualdade de renda desde que se constituiu como nação, e coeficientes de Gini (x 100) superiores ou próximos de 60 desde 1970. A escravidão, a concentração de terras e outros ativos, o regime primário-exportador, a ausência quase total de investimento em educação e outros fatores geraram uma das sociedades mais excludentes do planeta. Esta distribuição de renda injusta atravessou ileso – ou até mesmo neles se agravou – os períodos da imigração europeia, da industrialização por

* Os autores agradecem a Rodolfo Hoffmann, Sérgio Gobetti, Carlos Henrique Corseuil, Adolfo Sachsida, José Aparecido Carlos Ribeiro e aos participantes do seminário sobre o texto, realizado na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, por terem feito comentários extremamente úteis. Todos os erros remanescentes, omissões e interpretações são de total responsabilidade dos autores.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

*** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

**** Estatístico da Disoc/Ipea.

substituição de importações e as diversas crises externas e internas nos anos 1980 e 1990. Chegou-se ao final do século XX ainda com uma das piores distribuições de renda no planeta. A partir de 2001, este quadro começou a mudar. Sucessivas quedas na desigualdade levaram o país a ter, em 2007, o coeficiente de Gini mais baixo desde o início de sua medição,¹ apesar de a distribuição de renda ser ainda extremamente desigual. Esta quebra da tendência de longo prazo faz com que a redução da desigualdade seja um dos fatos macroeconômicos mais importantes dos últimos anos.

Do lado tributário, Dos Santos, Gobetti e Ribeiro (2008), entre outros, mostram que, em 1997, os brasileiros pagavam uma CTB de pouco menos de 27% do produto interno bruto (PIB). Nos 11 anos que se seguiram, houve um aumento considerável da CTB, que chegou a 36% do PIB em 2008. Isto indica um ritmo de aumento da CTB de pouco menos de 1 ponto percentual (p.p.) do PIB a cada ano. Embora elevações desta magnitude da carga tributária não sejam totalmente inusitadas em tempos da paz, é certo que são bastante raras na experiência internacional, o que faz deste aumento um fato extremamente relevante nos últimos dez anos.

Não é objetivo deste estudo julgar se a carga tributária é excessiva ou adequada; há argumentos bons nos dois sentidos. Tampouco cabe aqui opinar sobre se os direitos sociais e o pagamento de juros que originaram seu crescimento foram justos e/ou necessários, ou se os resultados sociais e o equilíbrio fiscal poderiam ter sido alcançados de outra maneira. Analisar os programas de transferência e as mudanças no mercado de trabalho que levaram à queda da desigualdade também não é o objetivo deste texto. Todos estes temas foram objeto de análise em sua literatura própria.

Há uma literatura que indiretamente analisa a relação entre carga tributária e desigualdade, e o faz pelo lado do gasto público. O impacto das transferências públicas sobre a distribuição de renda tem sido exaustivamente discutido por Hoffmann (2006b), Soares (2006), Soares *et al.* (2006) e Barros *et al.* (2006). A conclusão unânime é que estas transferências têm sido fundamentais para a redução das desigualdades de renda no país. Mas as ordens de pagamento que nutrem estas transferências têm custo, e os recursos que as sustentam devem ser, de algum modo, arrecadados da distribuição primária de renda. Ou seja, tão importante quanto saber para onde vão os recursos públicos é saber de onde eles provêm.

1. O Gini é medido pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) desde 1976. Não há ano no qual ele tenha sido inferior ao Gini de 2007. No entanto, algumas estimativas do Gini de 1960 são menores que a de 2007. A comparabilidade não é completa, porque o Censo de 1960 fazia a pergunta a respeito da renda de modo muito distinto de como ela é feita na PNAD.

As duas faces do processo distributivo têm, no entanto, recebido atenção desigual. Enquanto o debate tributário tem sido dominado por questões de eficiência e equilíbrio federativo, o debate distributivo tem sido dominado pela análise da distribuição primária e das transferências governamentais, o que deixou a análise distributiva da tributação em um limbo acadêmico e político. Os poucos textos disponíveis que abordam o mesmo tema deste trabalho são: Rocha (2002b), Hoffmann (2002), Receita Federal (2004) e Silveira (2008).²

A linha de pesquisa na qual este texto se inscreve tem como objetivo ajudar a eliminar o limbo supracitado. Mais especificamente, tenciona discutir os impactos distributivos de como foi feito o aumento da carga tributária e, em termos mais gerais, o impacto distributivo da carga tributária em si.

O impacto distributivo da carga tributária é preocupante na medida em que a composição da carga tributária no Brasil é extremamente pesada em tributos indiretos, que são reconhecidamente regressivos. Como mostra Silveira (2008), o fato de estes tributos estarem muito menos concentrados que a renda domiciliar *per capita* – os mais pobres pagam proporcionalmente mais que os mais ricos – faz com que a carga tributária no Brasil seja bastante regressiva. Ao mesmo tempo, o imposto direto mais obviamente progressivo, o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), é responsável por meros 6% da arrecadação total. O IRPF é, em qualquer país, um imposto altamente distributivo, uma vez que tem alíquotas explicitamente progressivas e taxa diretamente aquilo que é tão desigualmente distribuído nas economias capitalistas: a renda. O objetivo deste texto em particular é analisar os impactos distributivos do IRPF, seu papel no aumento da carga tributária e sua evolução recente.

Para tanto, serão apresentados na segunda seção os dados básicos da tributação direta e indireta e do aumento da CTB no Brasil. Em seguida, será discutido o que a teoria econômica tem a dizer sobre a incidência econômica dos impostos diretos, principalmente o IRPF.

As seções quatro e cinco analisarão o IRPF brasileiro tanto do ponto de vista puramente descritivo como também em comparação ao imposto equivalente de outros países.

Finalmente, as seções seis e sete apresentarão aquilo que se considera a principal contribuição original deste texto: microssimulações detalhadas da incidência do IRPF, feitas com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e da Pesquisa de Orçamentos Familiares

2. O tema deste trabalho são os impactos distributivos do IRPF. Sobre tributação em geral, há também: Hoffmann, Silveira e Payeras (2006), Afonso, Araújo e Vianna (2004), Magalhães *et al.* (2001), Vianna *et al.* (2000), Immervoll *et al.* (2006) e Goñi, Lopez e Serven (2008).

(POF). Estas simulações foram feitas com grande cuidado – levou-se em conta a composição do domicílio fiscal, possíveis deduções com educação e saúde, entre outros detalhes –, mas são inevitavelmente imperfeitas, uma vez que foram feitas usando-se dados da PNAD e da POF, que contêm diversas limitações, apontadas mais adiante. Com estas simulações, serão realizadas estimativas do impacto distributivo de diversas mudanças tanto de alíquota quanto de regras de dedução.

O estudo será encerrado com algumas sugestões de política.

2 O COMPORTAMENTO DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA NO BRASIL NA ÚLTIMA DÉCADA

A complexidade do sistema tributário nacional – constituído de diversos impostos e de quase uma centena de contribuições, taxas e outras formas de cobrança compulsória da sociedade – tornou a carga tributária um conceito difuso, difícil de ser contabilizado de forma uniforme pelos próprios economistas. Atualmente, nem mesmo os órgãos do governo federal utilizam critérios comuns para a mensuração da CTB, como pode ser visto nas disparidades entre os números divulgados pelo IBGE e pela Secretaria da Receita Federal (SRF). Isto sem contar as estimativas paralelas corriqueiramente encontradas em publicações acadêmicas.

Não há, entretanto, dúvidas de que a CTB brasileira³ aumentou consideravelmente nos últimos nove anos. As Contas Nacionais, publicadas pelo IBGE, apontam que a CTB saltou de 26,8% para 34,1% do PIB entre 1997 e 2008.⁴ Estimativas da SRF do Brasil apontam que, em 2007, a CTB atingiu 34,8% do PIB. Utilizando a metodologia exposta em Dos Santos e Costa (2008), a Coordenação de Finanças Públicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) estima que a CTB tenha atingido 36,2% em 2008.

Dados os óbvios impactos macroeconômicos e distributivos associados a uma elevação dessa natureza, não é surpreendente que a CTB esteja no centro do debate macroeconômico brasileiro atual. No entanto, como já foi dito acima, este fato em si não interessa aos autores neste trabalho. O que interessa é a composição da CTB e, portanto, seus efeitos distributivos. Para não suscitar debate sobre o tamanho da CTB, se seguirão sempre, neste trabalho, as estimativas das Contas Nacionais.

3. *Grasso modo*, a CTB é o total de impostos, taxas e contribuições compulsoriamente pagos pelo setor privado ao governo – mesmo aqueles destinados a financiar a poupança do próprio setor privado como as contribuições previdenciárias e para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). O adjetivo *bruta* é adicionado para enfatizar que, ao contrário da carga tributária *líquida*, este número não leva em conta o dinheiro que o governo devolve ao setor privado na forma de transferências ou de outros pagamentos como juros, aposentadorias, pensões, seguros-desemprego, bolsas família e assim por diante.

4. Esses números são baseados nas novas Contas Nacionais (referência 2000) publicadas em 21 de março de 2008 (IBGE, 2008). Até esta data, acreditava-se que o salto recente da CTB tinha sido ainda maior, saindo de cerca de 28% do PIB em 1995 para perto de 38% do PIB em 2006.

Nas Contas Nacionais, a tributação é classificada nas seguintes categorias: *i*) impostos sobre produtos e serviços; *ii*) impostos sobre a renda, a propriedade e o capital; *iii*) contribuições previdenciárias; e *iv*) outros impostos sobre a produção. Dadas algumas peculiaridades da tributação no Brasil e as preocupações distributivas dos autores deste capítulo, o estudo se ocupará principalmente de duas destas categorias: os impostos sobre produtos e serviços e os impostos sobre a renda e propriedade. Os outros impostos sobre a produção respondem por apenas 4% da arrecadação tributária brasileira, portanto não serão mais mencionados.

Por sua vez, as contribuições previdenciárias são outro caso. Apesar de as contribuições para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o FGTS incidirem pesadamente sobre o trabalho – usualmente considerado o fator fraco na distribuição de renda funcional –, elas não são regressivas do ponto de vista interpessoal, pois não incidem sobre rendimentos informais. Ademais, as contribuições previdenciárias também têm tido forte crescimento nos anos mais recentes devido à crescente formalização da força de trabalho e, segundo Dos Santos e Costa (2008), hoje respondem por 9,4% do PIB. Ou seja, as contribuições previdenciárias são componentes inegavelmente importantes da CTB – tanto do ponto de vista de arrecadação quanto por seus efeitos sobre o mercado de trabalho e a distribuição da renda. O motivo de elas também terem sido deixadas de lado neste texto⁵ é, portanto, apenas o fato de não se ter como fazer justiça às complexidades inerentes à sua análise no pouco espaço disponível.

Isso coloca os impostos sobre produtos e serviços de um lado e os impostos sobre a renda e propriedade do outro. As duas categorias têm incidência e portanto consequências distributivas radicalmente diferentes. Os impostos sobre produtos incluem a maior parte dos impostos altamente regressivos tais como o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Silveira (2008) demonstra que, em termos proporcionais, os pobres pagam muito mais ICMS, Cofins e IPI que os mais ricos. Estes tributos são os campeões da regressividade de uma carga tributária bastante regressiva. Outros, como o Imposto sobre Serviços (ISS) e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide-Combustíveis) podem não ser tão regressivos como os outros três, mas todos são pagos, proporcionalmente, em maior medida pelos mais pobres.

Entretanto, os impostos sobre a renda e a propriedade são os teoricamente mais progressivos na CTB. Incluem, além do IRPF, os outros componentes do

5. Silveira (2008) trata também das contribuições previdenciárias. Neste trabalho, estas serão tratadas apenas como importante dedução no IRPF.

sistema do Imposto de Renda (IR): a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a hoje extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF). Incluem também os impostos sobre propriedade: o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), além do minúsculo Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

Silveira (2008) mostra que, embora ambos sejam potencialmente progressivos, o IPTU é levemente regressivo e o IPVA é neutro, com pequeno viés progressivo. As incidências econômicas da CPMF, da CSLL e do IRPJ são, por sua vez, muito difíceis de calcular – não há estimativas na literatura sobre o seu impacto distributivo. O ITR, potencialmente muito progressivo, tem arrecadação irrisória.

Qual foi a contribuição de cada um dos dois conjuntos de tributos citados para o aumento da carga tributária e qual é a sua contribuição para a CTB hoje? A tabela 1 mostra a composição da CTB em 1997 e em 2007.

Note-se que, apesar de os regressivos impostos sobre produtos terem perdido espaço na CTB, eles ainda formam o grupo tributário preponderante, sendo responsáveis por 40,7% dos impostos que se paga no Brasil.

TABELA 1

Composição da carga tributária bruta (1997 e 2007)

Categoria	Arrecadação 1997 (% do PIB)	Arrecadação 1997 (% da CTB)	Arrecadação 2007 (% do PIB)	Arrecadação 2007 (% da CTB)
Impostos sobre produtos	11,6	43,0	14,3	40,7
Impostos sobre a renda e a propriedade	6,4	23,9	10,0	28,6
Contribuições previdenciárias	7,6	28,5	9,4	26,8
Outros tributos	1,2	4,6	1,4	4,0
Total	26,9	100,0	35,0	100,0

Fonte: Dos Santos e Costa (2008).

Em termos de contribuição para o ajuste tributário (tabela 2), o quadro é um pouco mais promissor. Os impostos sobre a renda e a propriedade foram responsáveis pela maior parte do ajuste fiscal. Este grupo aumentou sua arrecadação em 3,6 p.p. do PIB e foi responsável por 43,8% do aumento da CTB. No entanto, os impostos sobre produtos também foram importantes: 2,7 p.p. do PIB foram responsáveis por 33,2% do aumento da CTB.

TABELA 2

Contribuição para o aumento da carga tributária bruta (1997 a 2007)

Categoria	Contribuição absoluta (em pontos percentuais do PIB)	Contribuição relativa (em % do aumento)
Impostos sobre produtos	2,7	33,2
Impostos sobre a renda e a propriedade	3,6	43,8
Contribuições previdenciárias	1,7	21,1
Outros tributos	0,2	2,0
Total	8,2	100,0

Fonte: Dos Santos e Costa (2008).

No âmbito dos impostos sobre a renda, a propriedade e o capital, no entanto, os tributos cujo peso mais aumentou foram aqueles cujas consequências distributivas são mais nebulosas. Os dois painéis da tabela 3 mostram a anatomia da tributação sobre renda, propriedade e capital em 1997 e 2007. O IRPF, cujos efeitos são mais distributivos, caiu de 25,7% para 21,15% da tributação sobre renda e patrimônio. Houve algum aumento no IPTU e IPVA, os quais, juntos, são levemente regressivos,⁶ mas a maior parte da elevação verificada na linha IPTU, IPVA, CPMF, *causa mortis* e outros se deveu à elevação da CPMF (que subiu muito com a mudança da alíquota em 1999). A grande ganhadora foi a tributação sobre a renda das empresas, seja na forma de IRPJ, seja de CSLL.

TABELA 3

Anatomia da tributação sobre renda, patrimônio e capital

Categoria	% do PIB	% da CTB	% da tributação sobre propriedade e renda
Painel 1 – Arrecadação em 1997			
IRPJ e CSLL	2,14	7,98	33,36
IRPF	1,65	6,15	25,71
IR sobre capital, remessas e outros	0,90	3,35	14,01
IPTU, IPVA, CPMF, <i>causa mortis</i> e outros	1,73	6,44	26,92
Painel 2 – Arrecadação em 2007			
IRPJ e CSLL	3,97	11,30	38,96
IRPF	2,16	6,14	21,15
IR sobre capital, remessas e outros	1,32	3,76	12,94
IPTU, IPVA, CPMF, <i>causa mortis</i> e outros	2,75	7,82	26,95

Fonte: Dos Santos e Costa (2008).

6. Mesmo um IPTU com alíquota única poderia ser progressivo se a razão *valor do imóvel/renda* entre os ricos for superior à mesma razão entre os pobres. É certo que os imóveis de propriedade dos mais ricos têm valor de mercado muito superior aos dos imóveis de propriedade dos mais pobres, sendo bastante possível que este valor aumente mais que proporcionalmente à renda. No entanto, devido ao fato de a planta básica de valores estar desatualizada em quase todas as cidades brasileiras, o IPTU de fato pago passa a ser regressivo. Se a planta básica de valores fosse atualizada e houvesse um sistema de alíquotas com alguma progressividade (ainda que leve), o IPTU passaria a ser um imposto bastante progressivo. Para mais detalhes, ver Carvalho Jr. (2009).

A tabela 4 mostra que o IRPJ e a CSLL foram responsáveis por quase um quarto do ajuste fiscal total, no qual o IRPF foi responsável por apenas 6,2%. Na próxima seção, será visto que é muito difícil saber, mesmo teoricamente, quem paga o IRPJ e a CSLL. Se forem acionistas ou diretores, então tratam-se de impostos progressivos. Todavia, se forem trabalhadores ou consumidores, então o IRPJ e a CSLL são potencialmente regressivos. Ou seja, o potencial de progressividade do aumento da tributação sobre renda, patrimônio e capital fica atenuado pela composição desta mesma tributação, em particular pela fraqueza arrecadatória do IRPF.

Esta seção chega a três conclusões. A primeira é que a CTB é regressiva. Isto é um problema distributivo uma vez que, segundo as Contas Nacionais, a CTB respondeu, em 2008, por cerca de 36% do PIB, havendo aumentado em cerca de 9 p.p. do PIB entre 1997 e 2008 (e cerca de 8,2% do PIB entre 1997 e 2007).

TABELA 4

Contribuição dos tributos na categoria renda, patrimônio e capital ao ajuste fiscal global

Categoria	Aumento em pontos percentuais do PIB	Contribuição para o aumento da CTB
IRPJ e CSLL	1,83	22,32
IRPF	0,5	6,2
IR sobre capital, remessas e outros	0,42	5,12
IPTU, IPVA, CPMF, <i>causa mortis</i> e outros	1,02	12,44
Total	3,78	46,10

Fonte: Dos Santos e Costa (2008).

A segunda conclusão é que a CTB de hoje é possivelmente menos regressiva que há dez anos. Isto pode ter ocorrido devido ao aumento da tributação sobre renda e patrimônio (que é provavelmente progressiva), embora tenha sido atenuado pelo aumento da tributação sobre a renda das empresas.

Seria possível argumentar que talvez o efeito do aumento da CTB não tenha sido regressivo uma vez que é possível que ela tenha se tornado menos regressiva. Para que isto ocorresse, a regressividade global da CTB teria que ter caído mais que o aumento no volume da CTB. Embora não se conheçam os números exatos, é improvável que este seja o caso. Ou seja, a terceira conclusão é que o aumento da CTB de 1997 a 2007 também foi regressivo.

Os autores não acreditam que reduções consideráveis na CTB sejam factíveis – ou mesmo desejáveis – no quadro atual da economia brasileira. Nestas condições, resta encontrar os meios para mudar sua composição de forma que ela seja mais progressiva e seja desfeito o efeito concentrador de renda do seu aumento.

Um dos principais agentes desta mudança potencial é o IRPF. Contudo, antes de se entrar na descrição pormenorizada deste tributo, cabe resumir o que a teoria econômica tem a dizer sobre a tributação direta em geral.

3 O QUE DIZ A TEORIA ECONÔMICA SOBRE A TRIBUTAÇÃO DIRETA EM GERAL?

A tabela 2 mostrou que, embora um terço do aumento da carga tributária tenha sido estabelecido com base em aumentos e na introdução de tributos altamente regressivos sobre produtos, perto da metade deste aumento teve como base impostos sobre renda e patrimônio. Ou seja, apesar de os impostos sobre produtos ainda corresponderem a quase metade da CTB, os impostos diretos sobre renda e patrimônio responderam, em 2007, por 28% destes. Se os outros impostos diretos sobre renda e patrimônio forem tão distributivos quanto o IRPF, então os protestos dos autores deste estudo contra a sua fraqueza arrecadatória estão superdimensionados. Em outras palavras, se a incidência econômica do IR sobre ganhos financeiros, do IRPJ e da CSLL for de fato sobre os mais ricos, então reclamar do pequeno papel do IRPF na tributação não faz sentido.

Uma vez que não se tem nenhum tipo de dado sobre a distribuição desses outros tributos diretos, não será possível fazer qualquer tipo de simulação com eles como se fez para o IRPF (seção 4). As únicas fontes plenamente confiáveis sobre os rendimentos de capital de pessoa física são os próprios dados da Receita Federal, que têm sido até recentemente absolutamente sigilosos. Igualmente, outras fontes de dados, como a Pesquisa Industrial Anual (PIA) do IBGE, não contêm as informações necessárias para que se estime a incidência dos impostos sobre a renda das empresas. Mais uma vez, apenas os dados da própria Receita Federal permitiriam uma análise empírica. Neste vácuo informacional, pode-se apenas discutir a incidência destes outros tributos, tão relevantes na CTB, usando-se a teoria econômica e o bom senso.

A discussão de incidência tributária começa com a premissa de que todos os impostos são pagos por pessoas. Dito de outro modo, somente as pessoas pagam impostos, uma vez que as empresas, os governos e outras organizações, do ponto de vista da distribuição de renda, são ficções organizativas. Uma consequência disto é a incidência legal de um imposto ser, quase por definição, totalmente diferente da incidência econômica. Isto ocorre quase que por definição, uma vez que a incidência legal de um imposto sobre a empresa é a própria empresa, mas a incidência econômica é necessariamente uma pessoa. Quando se tributa uma empresa, não fica claro quem paga o imposto – se serão seus trabalhadores, diretores, acionistas, fornecedores ou consumidores. O certo é que, em última instância, os pagantes serão indivíduos.

Esclarecido esse ponto, o que a teoria econômica tem a dizer sobre a incidência de tributos? O princípio geral é que tanto do ponto de vista dos custos de eficiência como da incidência, a pergunta a ser feita é sempre sobre a elasticidade da despesa, ativo ou renda que o imposto está gravando. Se a variável geradora do imposto é altamente elástica, o responsável poderá repassar o imposto, ou então haverá uma perda de eficiência com a redução da oferta deste fato gerador.

3.1 O imposto de renda da pessoa física – rendimentos do trabalho

Esta seção iniciará pelo próprio IRPF. Segundo a teoria da tributação ótima, exposta em Mirrlees (1971), o IRPF gera um custo de eficiência ao levar os indivíduos com maiores rendimentos do trabalho (e, portanto, mais produtivos) a trabalharem menos. Se reduzirem sua oferta de trabalho, então também poderão repassar parte do imposto aos empregadores. No caso limite, se sua oferta de trabalho for infinitamente elástica, ou eles param de trabalhar ou repassam todo o imposto a seus empregadores e/ou seus clientes.

Entretanto, a evidência empírica, com base em pesquisas domiciliares sobre participação no mercado de trabalho, deixa claro que não é verdade, em geral, que incrementos no IRPF gerem reduções generalizadas de oferta de trabalho medida em *horas*. Apesar de não haver estudos para o Brasil, há um grande volume para países desenvolvidos. MaCurdy, Green e Paarsch (1990) e Triest (1990) mostram, para os Estados Unidos, que os efeitos de mudanças de alíquotas do IR sobre a probabilidade de trabalhar ou as horas trabalhadas são pequenos ou zero, com a possível exceção de mulheres casadas em algumas especificações. Bourguignon e Magnac (1999) mostram que não há qualquer mudança em horas ou probabilidade de trabalhar na França. Colombino e Del Boca (1990) constatam que há efeitos significativos em horas apenas para mulheres casadas italianas, o mesmo resultado encontrado por Van Soest, Woittiez e Kapteyn (1990) para os Países Baixos. Ou seja, com a possível exceção de mulheres casadas em alguns países, não há resposta, seja em horas trabalhadas, seja em probabilidade de participar do mercado de trabalho, ao efeito-preço induzido por uma tributação maior.

Qual a seria a explicação para esses resultados tão fortes e surpreendentes? Uma primeira hipótese é o efeito-renda ser mais forte que o efeito-preço. Há coeficientes negativos nas estimações supracitadas. A história de explicações desta natureza é que as pessoas têm uma necessidade de renda alta, o que faz com que trabalhem mais se há uma queda no salário horário. Entretanto, pode ser que o mercado de trabalho seja tão rígido que as horas trabalhadas sejam todas soluções de canto e que pequenos ajustes não sejam viáveis (será que você pode dizer ao seu empregador: “vou trabalhar meia hora a menos por dia, porque, com a nova alíquota do IRPF, não compensa trabalhar oito horas”?).

Há, no entanto, outra linha de literatura mostrando a alta elasticidade-preço da oferta de trabalho quando medida em *renda*. Estudos feitos com os dados do próprio IR nos Estados Unidos indicam que há uma forte resposta a mudanças em alíquotas, principalmente para o mais ricos. Feldstein (1995) e Feenberg e Poterba (1992), entre outros, chegam à conclusão de que há uma forte resposta dos ricos – principalmente os muito ricos –, medida em termos de *renda*, a mudanças na tributação.

A contradição entre os estudos sobre o IR feitos com base em pesquisas domiciliares e aqueles com base em registros administrativos é apenas aparente. Para a maioria dos analistas, trata-se de elisão fiscal por parte dos ricos. Não é que eles trabalhem menos, eles simplesmente encontram outros modos de declarar sua renda, inclusive a renda do trabalho. Trabalhos como o de Slemrod (1995) deixam claro que há muita transposição de renda entre rubricas, mostrando que os mais ricos são muito capazes de aproveitar qualquer imperfeição na legislação para reduzir o imposto que pagam. A conclusão é relativamente fácil: dado que não há evidência de que a oferta de trabalho mude em função do IRPF, sua incidência recai sobre os indivíduos tributados, não havendo grandes efeitos negativos em termos de eficiência. Todavia, os indivíduos mais ricos são muito bons em evadir a tributação por meios legais – e possivelmente até por meios fora da lei.

3.2 O imposto de renda da pessoa física – rendimentos do capital

Ao contrário do que fazem vários outros países como os Estados Unidos, o Brasil pratica tributação linear sobre os rendimentos do capital. Ganhos no mercado de ações, dividendos, rendimento dos fundos de investimento e outros rendimentos do capital são tributados linearmente, o que significa dizer que um pequeno e um grande investidor pagam, ambos, a mesma porcentagem dos seus ganhos ao fisco. A proposta óbvia seria considerar critérios de progressividade também na tributação dos rendimentos do capital. O que diz a teoria econômica sobre tributação do capital?

Ocorre mais ou menos uma repetição da discussão sobre tributação do trabalho. Se o indivíduo tributado decide poupar menos em função da alíquota, ele gera uma perda de eficiência e também repassa parte de sua tributação ao investidor dos recursos poupados, que pagará um preço maior pelos mesmos recursos. A literatura sobre este tema também é extensa, embora bem menos conclusiva que a literatura sobre oferta de trabalho. Um resumo pode ser encontrado em Bernheim (1999).

3.3 O imposto de renda sobre as pessoas jurídicas

Há duas questões distintas no que tange ao Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ). A primeira é que o IRPJ é usado por muitos profissionais liberais e até por empregados para escapar do IRPF. A história se dá da seguinte forma: um profissional liberal que não deseja infringir a lei, mas também não deseja pagar uma taxa marginal de 27,5%, cria uma empresa e recebe seus honorários – rendimento do trabalho – como pessoa jurídica. Esta pessoa jurídica então passa a trabalhar com lucro presumido de 32% do faturamento bruto (ou de 16% se o faturamento for inferior a R\$ 120 mil) e paga 15% de IRPJ sobre este lucro presumido. Desta forma, o normal é ter-se a tributação de pessoa jurídica/prestador de serviços como ilustra a tabela 5.

TABELA 5

Tributação do faturamento de pessoas física via lucro presumido

(Em %)

IRPJ = 15% x 32%	= 4,8% (ou 2,4% quando o faturamento for inferior a R\$ 120 mil)
CSLL = 9% x 32%	= 2,88%
PIS/Cofins	= 3,65%
ISS	= 5%
Total	16,33% (ou 13,93% quando o faturamento < R\$ 120 mil)

Fonte: Consulta à legislação tributária e a tributaristas.

Há ainda INSS = 11% + 20% do valor declarado de pró-labore, mas é comum registrar-se pró-labore de um salário mínimo (SM), sobre o qual se paga menos INSS e há isenção de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF). Na prática, declarar como pessoa jurídica é vantajoso para rendas superiores a R\$ 15 mil mensais. Ou seja, parte do IRPJ não é, de fato, IRPJ, mas IRPF travestido.

A segunda questão diz respeito ao imposto pago por uma pessoa jurídica “de verdade”. Se uma empresa paga, do ponto de vista contábil, imposto sobre renda ou lucro, quem o paga do ponto de vista econômico? Este tema é bem mais complicado que o da incidência dos tributos sobre rendimentos do trabalho e do capital de pessoas físicas. Quem está envolvido financeiramente com uma pessoa jurídica? Primeiro, os acionistas, mas se a empresa for de capital aberto, estes podem residir em vários países e depararem-se com esquemas de tributação de dividendos muito diferentes. Há também os trabalhadores, os diretores (que não podem ser considerados como meros trabalhadores da empresa), os consumidores finais e os acionistas, trabalhadores, diretores e consumidores de empresas que vendem ou compram da pessoa jurídica sendo tributada. Não se irá nem tentar apontar linhas de pesquisa para responder a estas perguntas. Há alguma evidência internacional, fraca, resumida em Auerbach (2005), de que, no curto prazo, os acionistas pagam pelo menos uma parte do IRPJ.

4 O IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA FÍSICA DE 2001 A 2008

Desde sua simplificação em 1989 até 2008, o IRPF foi caracterizado por duas alíquotas relativamente baixas e relativamente próximas.⁷ Desde antes de 1989, o IRPF tem sido também caracterizado por baixa arrecadação, seja esta calculada como porcentagem do PIB ou da CTB.

Como é de conhecimento geral, as alíquotas eram, até 2008, de 15% e 27,5%. Em 2008, rendimentos abaixo de R\$ 1.373 não sofriam tributação, rendimentos entre R\$ 1.373 e R\$ 2.743 eram taxados em 15%, e rendimentos acima de R\$ 2.743 eram taxados a 27,5%. O que a maior parte das pessoas que pagam IRPF não parece saber é que as alíquotas desse imposto são *marginais*. Ou seja, os primeiros R\$ 1.373 de todos os contribuintes eram isentos de tributação. Os R\$ 1.373 seguintes de todos os contribuintes eram tributados em 15%. Portanto, ninguém paga 27,5% de sua renda em IRPF – apenas indivíduos com rendas extremamente elevadas pagam algo próximo a 27,5%.

Apesar de as porcentagens associadas às alíquotas não terem variado de 2001 a 2008, os limites de incidência variaram um pouco de ano a ano. Espera-se manter estes limites mais ou menos constantes em termos reais. No entanto, como eles devem ser fixados com antecedência, e a inflação nunca é perfeitamente previsível, os valores reais variam de ano a ano. Limites mais baixos levam a taxas médias de tributação mais altas; não corrigir os limites das alíquotas pela inflação, ou corrigi-los imperfeitamente, é uma forma de aumento do IR.

A tabela 6 mostra os limites, deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio de cada ano, das alíquotas de 15% e 27,5%. A receita tem reajustado os limites de modo a mantê-los próximos da inflação esperada, e as variações não têm sido muito grandes.

É claro que as alíquotas e seus limites contam apenas parte da história. As deduções, incluindo a dedução simplificada, são tão importantes quanto as alíquotas. Com deduções generosas, um contribuinte consegue levar grande parte de sua renda do reino do tributável para o do não tributável. As principais deduções permitidas no Brasil são:

- contribuição previdenciária oficial (sem limite);⁸
- gastos com saúde (sem limite);
- deduções de R\$ 1.584,60 anuais (R\$ 132,05 mensais) por dependente;

7. A Medida Provisória (MP) nº 451, de 15 de dezembro de 2008, aplicável ao ano-calendário de 2009, aumentou o número de alíquotas de duas para quatro, mas manteve-as ainda bastante próximas. Estas mudanças não serão analisadas neste texto, uma vez que ainda não há microdados nem da POF nem da PNAD disponíveis para 2009.

8. Para quem contribui para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), há um limite de contribuição.

- pensão alimentícia (sem limite);
- gastos com educação até o limite de R\$ 2.480,66 anuais para cada pessoa listada na declaração (contribuinte mais os dependentes);
- dedução de R\$ 1.313,69 mensais, aplicável aos rendimentos de aposentadorias, para indivíduos com idade igual a 65 anos ou mais;
- pessoas com doenças graves e crônicas (por exemplo, pessoas com câncer ou problemas cardíacos) têm dedução de toda sua renda – são isentas de IRPF; e
- há algumas deduções menores, como as com os gastos resultantes de doações a entidades filantrópicas.

TABELA 6

Limites nominais e reais das alíquotas do imposto de renda da pessoa física

Ano	Nominal		Deflacionada (IPCA)	
	15%	27,50%	15%	27,50%
2001	900	1.800	1.455	2.911
2002	1.058	2.115	1.578	3.154
2003	1.058	2.115	1.375	2.749
2004	1.058	2.115	1.290	2.579
2005	1.164	2.326	1.328	2.654
2006	1.249	2.497	1.368	2.734
2007	1.314	2.625	1.388	2.774
2008	1.373	2.743	1.373	2.743

Fonte: SRF.

Obs.: Valores mensais do rendimento.

Finalmente, é possível também optar por uma dedução única, chamada de declaração simplificada ou desconto simplificado, de R\$ 11.669,72.

Todos os valores supracitados valem para o ano-calendário de 2007 e foram estabelecidos na Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007.

Segundo dados de 2004 da SRF (2008), o ordenamento das deduções segundo seu volume quantitativo foi: desconto simplificado (31%), despesas médicas (20%), abatimento com dependentes (16%), contribuição previdenciária oficial (12%) e gastos com instrução (8%). As outras deduções têm valores menores. Esta estrutura não varia muito de ano para ano, embora haja crescimento das deduções para gastos com saúde.

É visível o viés de se utilizarem gastos com saúde nas deduções do IRPF. De modo geral, a estrutura de deduções do IRPF no Brasil é relativamente simples e enxuta. Isto é verdade tanto em comparação com outros países como com o próprio Brasil no passado.

Depois de calculada a renda tributável, feitas as deduções e aplicadas as alíquotas, como fica a arrecadação do IRPF? A tabela 7 mostra o IRPF como porcentagem do PIB e da CTB. A tendência é claramente de gradual aumento do IRPF, tanto em relação ao PIB como em à CTB. No entanto, os valores são aparentemente baixos: o IRPF não passa de 6,4% da CTB nem de 2,3% do PIB.

TABELA 7

Arrecadação do imposto de renda da pessoa física como porcentagem do PIB e da CTB

	Em R\$ bilhões correntes	IRPF ¹	
		Em % do PIB	Em % da CTB
2002	26.942	1,82%	5,64%
2003	31.531	1,85%	5,81%
2004	37.556	1,93%	5,89%
2005	43.011	2,00%	5,92%
2006	47.695	2,01%	5,90%
2007	56.003	2,16%	6,14%
2008	66.600	2,30%	6,36%

Fonte: Coordenação de Finanças Públicas (CFP)/Ipea, SRF do Brasil e IBGE.

Nota: ¹ IRPF = IRPF (não retido na fonte) + IRRF (sobre os rendimentos do trabalho).

Será que o Brasil é uma nação na qual, além de concentrarem em suas mãos grande parte da renda, os indivíduos na cauda superior da distribuição de renda também pagam pouco imposto (direto)? Para responder a esta questão, serão feitas algumas comparações internacionais.

5 COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS

Felizmente para os objetivos deste capítulo, estatísticas tributárias para uma série de países não são muito difíceis de encontrar. O Foro de Administração Tributária da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) fornece publicações mais ou menos regulares, nas quais se podem encontrar informações tributárias básicas para uma série de países, tanto membros da OCDE como alguns não membros.

Dois conceitos são de comparação relativamente fácil entre países. O primeiro é a estrutura de alíquotas. Apesar de as moedas e estruturas de preços serem diferentes entre países, é possível usar a paridade do poder de compra (PPC) para fazer comparações úteis, embora imperfeitas. No entanto, as alíquotas e seus limites estão longe de determinarem a estrutura do IRPF. Em primeiro lugar, porque as deduções variam muito entre países e são tão complexas que é quase impossível fazer uma comparação válida. Em segundo lugar, porque a estrutura de arrecadação também varia entre países. Países com alto grau de

informalidade terão muito mais dificuldade em arrecadar, com a mesma estrutura de alíquotas, que países com baixa informalidade. Portanto, um segundo conceito de comparação é necessário.

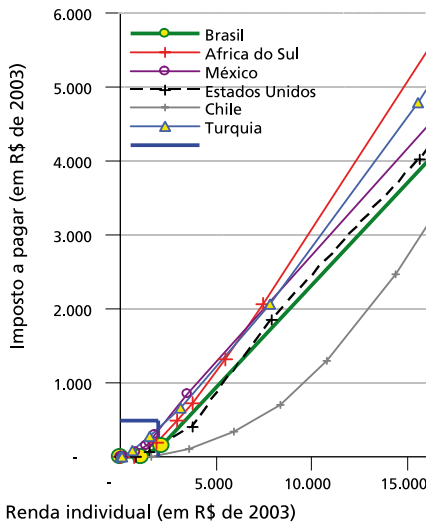
O segundo conceito é simplesmente a arrecadação total do IRPF em cada país, seja este total relativo ao PIB ou à CTB. Este conceito também é de fácil comparação.

Começando pela comparação de alíquotas, o gráfico 1 mostra o imposto a pagar como função da renda individual do contribuinte para o Brasil, África do Sul, Chile, México, Turquia e Estados Unidos. Fora os Estados Unidos, que foi incluído pelo fato de ser um país altamente desigual, os países incluídos são todos de renda média, porém muito desigualmente distribuída. As linhas que representam a tributação em cada país dependem apenas das alíquotas e dos limites a partir dos quais estas se aplicam. As alíquotas e limites se referem a 2003, sendo todos os valores expressos em reais de 2003, convertidos com base na PPC.

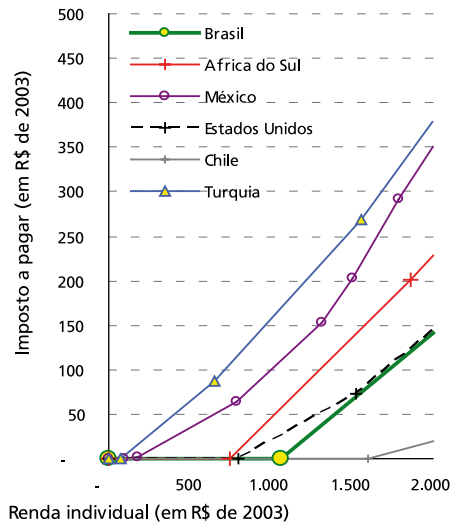
GRÁFICO 1

Imposto devido como função do rendimento total de um contribuinte individual

Painel 1 – Renda de até R\$ 20.000/mês



Painel 2 – Renda de até R\$ 2.000/mês



Fonte: Alíquotas do Brasil – SRF; Chile – Servicio de Impuestos Internos de Chile; África do Sul – South African Revenue Service; de outros países – Foro de Administração Tributária da OCDE. Valores da PPC – *World Development Indicators* do Banco Mundial.

As linhas do gráfico 1 são indicadores muito imperfeitos da tributação da renda em cada país. Isto porque, além das alíquotas, as regras de isenção mudam muito (mesmo) de um país para o outro, sendo por vezes até difícil expressar sistemas tão diferentes em um único gráfico. Além das regras, os comportamentos de elisão e evasão também mudam muito. Finalmente, e talvez o fato mais importante, como a distribuição da renda nos diferentes países também varia muito, o mesmo sistema de alíquotas, com as mesmas isenções e o mesmo comportamento de elisão ou evasão teria resultados arrecadatários muito diferentes em cada país. Embora no gráfico haja apenas seis países, o anexo deste trabalho contém as alíquotas e seus limites para 33 países (os 30 da OCDE, Chile, África do Sul e Brasil, cujos números se encontram na tabela 6).

O painel da esquerda do gráfico 1 inclui todos os limites de alíquota dos países analisados, o que faz com que, para todos os países salvo Chile e Estados Unidos, o gráfico mostre de fato apenas a última alíquota marginal. No caso dos Estados Unidos, há uma última alíquota (35%), que vale a partir de R\$ 31.289 (US\$ 26.645) mensais. Isto ocorre porque a renda nos Estados Unidos é extraordinariamente alta e muito desigual, o que faz com que haja uma população com rendas elevadas naquele país muito maior que a existente em qualquer outro país. A Noruega, por exemplo, tem renda quase tão elevada quanto a renda dos Estados Unidos, mas como ela é distribuída de modo muito mais igualitário, ostenta um número muito menor de indivíduos ricos enquanto porcentagem da população.

O Chile tem uma última alíquota (43%) que vale a partir de um valor relativamente alto (R\$ 16.062), mas é provavelmente uma alíquota pouco relevante em termos de arrecadação, uma vez que, apesar de bastante desigualmente distribuída, a renda média no Chile é muito mais baixa que a nos Estados Unidos. O mesmo ocorre com a Turquia. Os outros dois países têm alíquotas máximas a partir de limites bem inferiores. A última alíquota sul-africana (40%) começa a partir de R\$ 7.438, e a última mexicana (34%), a partir de R\$ 3.510. A última alíquota brasileira é a mais baixa de todas, tanto no valor percentual como no limite: 27,5% a partir de R\$ 2.625.

Para ver melhor como o imposto devido brasileiro se compara com os desses outros países, é útil focar a parte inicial da distribuição de renda. O painel 2 deixa claro que o Brasil: *i*) começa a cobrar imposto depois (em termos de renda) dos outros países; e *ii*) deixa de aumentar as alíquotas antes. Dito de outro modo, a evidência das alíquotas é que o Brasil cobra IRPF de poucos e, mesmo destes poucos, cobra pouco.

É claro que a evidência das alíquotas é incompleta e as deduções, comportamento de elisão e evasão, assim como os detalhes da distribuição de renda que completariam o quadro são complicados demais para analisar de

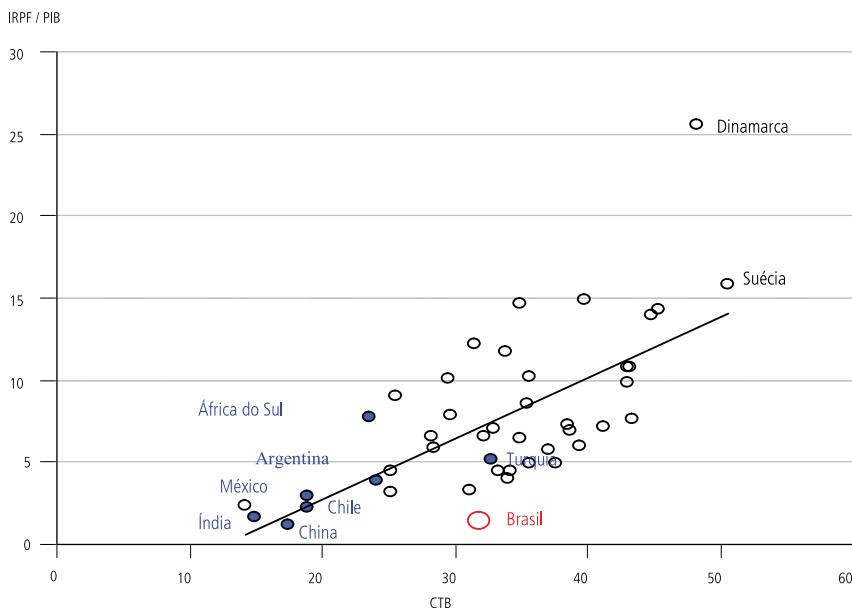
modo breve. Para se ter uma ideia global do efeito das regras do IR, é necessário comparar arrecadação com arrecadação.

O gráfico 2 mostra o IRPF como função da CTB, ambos em relação ao PIB. Conforme o esperado de uma tributação equilibrada entre tributos diretos e indiretos, quanto maior for a CTB, maior será o IRPF – o que pode ser visto pela inclinação positiva da reta de tendência relacionando as duas grandezas. Uns cobram mais impostos, outros menos. Apesar de a amostra ser dominada por países ricos da OCDE, países em desenvolvimento como África do Sul, Argentina, Chile, Turquia, Índia e China também estão na amostra e se encontram assinalados em azul (círculos preenchidos). Todos se encontram mais ou menos próximos da reta de tendência.

Todos esses países – salvo o Brasil, um forte *outlier* no gráfico – têm pesada carga tributária e pouca arrecadação de IR. De fato, apenas a China arrecada menos IRPF em proporção do PIB que o Brasil. Mas a China tem CTB bem inferior à brasileira. O outro *outlier* é a Dinamarca, onde o IRPF é superior a 25% do PIB. Neste caso, contudo, trata-se de um *outlier* positivo (no sentido matemático do termo – o valor observado é muito superior ao valor predito pela regressão).

GRÁFICO 2

Arrecadação do Imposto de Renda da Pessoa Física como porcentagem da carga tributária bruta



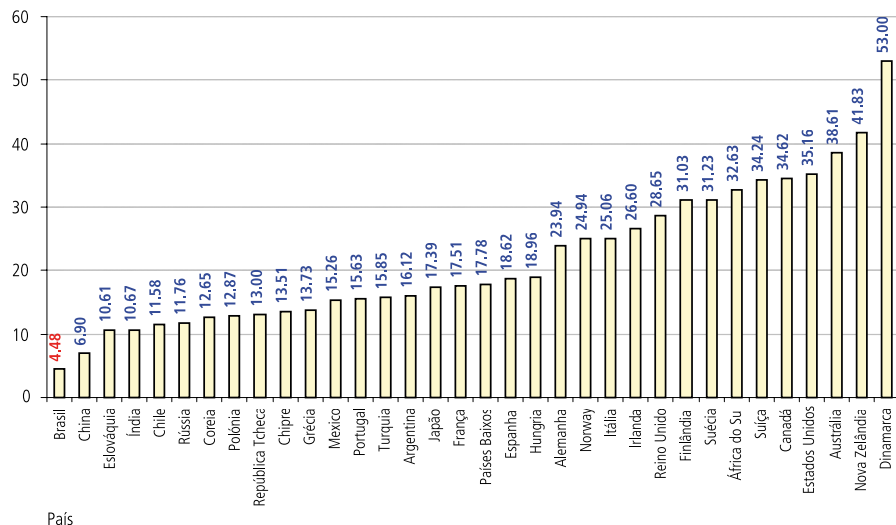
Fonte: Brasil: Santos, Gobetti e Ribeiro (2008). Outros países: OCDE.

Se o IRPF for dividido pela CTB, se terá um indicador do peso do IR na CTB – é isto que se mostra no gráfico 3.

GRÁFICO 3

Imposto de Renda da Pessoa Física como porcentagem da carga tributária bruta

IRPF/carga tributária bruta



Fonte: Brasil: Santos, Gobetti e Ribeiro (2008). Outros países: OCDE.

O que pode ser depreendido desses gráficos? O Brasil é um país que cobra muito imposto de sua população, mas cobra relativamente pouco dos indivíduos mais abastados. Relativamente à norma internacional, a estrutura tributária brasileira é pesada em tributação indireta, leve em tributação direta e absurdamente leve em IR. É fato que a tributação indireta é regressiva (menos concentrada que a renda, o que quer dizer que os mais pobres pagam proporcionalmente mais que os mais ricos) e que, como se verá, o IRPF é altamente progressivo. Portanto, a interpretação dos gráficos 1 a 3 indica que, no Brasil, além de deterem uma parcela extremamente elevada da renda, os indivíduos nos décimos e centésimos superiores da distribuição de renda também pagam pouco imposto. O Brasil é o país do imposto para os pobres.

6 SIMULAÇÕES USANDO A PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS

Se o objetivo é transformar a estrutura tributária, um bom ponto de partida é simular o que ocorreria se todos seguissem as regras e, depois, estimar o que ocorre no mundo real, com elisão e evasão. A vantagem desta abordagem é a

possibilidade de dimensionar quais são os ganhos arrecadatários de mudanças de alíquotas ou regras de deduções e quais são os ganhos possíveis de medidas para reduzir elisão ou evasão. A desvantagem é que, se o mundo ideal for muito diferente do mundo real, corre-se o risco de se realizarem simulações que apenas fazem sentido em um mundo fantasioso.

A única fonte sobre rendimentos dos indivíduos e famílias no Brasil com dados recentes é a PNAD. A POF oferece dados melhores, mas ocorre apenas uma vez a cada cinco anos. Além disso, há apenas uma POF, a de 2003, com cobertura nacional. Posteriormente, usaremos a POF para outros fins, mas, para simular como seria o IRPF se todos seguissem as regras, não há alternativa à PNAD. Isto é um pouco inconveniente uma vez que a PNAD sofre de algumas limitações potencialmente sérias.

A principal limitação da PNAD é medir mal as rendas muito elevadas. Considerando que o objetivo do IRPF é justamente taxar fortemente estas rendas, trata-se de uma limitação grave. Ela é mitigada na medida em que a pior submensuração ocorre nos rendimentos do capital, cuja tributação é linear e não progressiva. Na renda do trabalho, a submensuração é menor, mais ainda assim existe. Uma das razões da submensuração de rendas é inerente ao uso de uma pesquisa amostral: as rendas elevadas são poucas e, portanto, a probabilidade de caírem na amostra é pequena.

Uma segunda limitação óbvia é que a PNAD não oferece informações sobre o IRPF de fato pago. Isto quer dizer que, quando se for analisar a elisão e/ou evasão, será necessário mudar de base de dados e de ano para a POF de 2003.

Uma terceira limitação é que a isenção mais importante do IRPF – gastos com saúde ou relacionados a estados de saúde – não aparece na PNAD. Isto ocorre porque esta pesquisa não mede nem gastos com saúde, nem estados de saúde,⁹ nem atividades relacionadas à saúde. Quanto à educação, a PNAD não mede gastos, mas pergunta quem frequenta a escola e se a escola frequentada é pública ou privada.

Finalmente, não está claro se todos os declarantes da PNAD informam de fato a renda bruta conforme pedido no *Manual do Entrevistador*. Rocha (2002a) argumenta que muitos declarantes não sabem sua renda bruta e respondem de fato a renda líquida. Este defeito talvez não seja tão sério na medida em que isto deve ocorrer mais entre os indivíduos com renda e nível de escolaridade baixos – não exatamente o grupo demográfico pagante de IRPF.

9. Por estados de saúde entenda-se a possibilidade de haver membros do domicílio doentes que necessitam de cuidados médicos, e principalmente se há membros com doenças graves, que requerem cuidados médicos caros.

Uma primeira visão do potencial tributário do IRPF pode ser obtida comparando-se o montante do imposto devido por pessoa com a densidade de trabalhadores e de rendimentos do trabalho. Isto é mostrado no gráfico 4.

O gráfico 4 exibe três aspectos distintos, todos com escala vertical diferente. O primeiro é a densidade de indivíduos com rendimentos do trabalho de acordo com o rendimento do trabalho. A linha preta indica quantas pessoas têm rendimento entre x e $(x + dx)$, onde x é um nível de rendimento do trabalho como, por exemplo, R\$ 1.000. Quanto maior é o valor no eixo vertical, mais indivíduos têm rendimentos próximos ao valor correspondente no eixo horizontal. Há um máximo próximo do valor de R\$ 550 e uma redução monótona a partir deste ponto. No início da primeira faixa do IRPF, R\$ 1.314, a densidade de indivíduos já caiu a 40% do que era no pico de R\$ 550.

A segunda densidade representa a massa de *rendimentos* de todos que ganham em torno do valor x , representada pela linha azul tracejada. Como o rendimento aumenta quase tão rapidamente quanto diminui a densidade de indivíduos, a massa de rendimentos cai relativamente pouco até o valor de aproximadamente R\$ 5.500. Contudo, depois começa a cair rapidamente, porque há pouca gente com rendimentos acima deste valor.

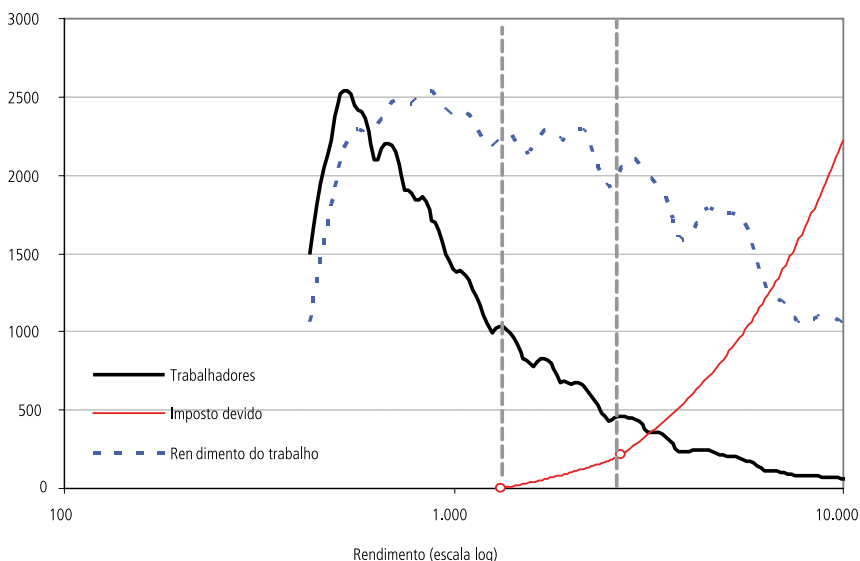
GRÁFICO 4

Densidade de indivíduos e rendimentos do trabalho e imposto devido (*naif*)

Imposto devido (em R\$)

Densidade de trabalhadores

Densidade de rendimentos do trabalho



Fonte: Simulações feitas a partir de microdados da PNAD de 2007.

Finalmente, a linha vermelha contínua representa o imposto devido por alguém com renda x . Trata-se de um cálculo primário do imposto devido, uma vez que não leva em conta nenhum tipo de dedução ou declaração. Ele representa o imposto devido de um indivíduo hipotético e irracional que faz declaração completa, mas não tem nenhuma dedução (mais adiante serão feitas simulações mais realistas).

O objetivo do exercício é mostrar que, devido ao fato de haver muito poucos indivíduos com rendas muito elevadas, há cada vez menos renda a ser tributada acima de R\$ 6.000. Isto quer dizer que alíquotas muito altas para os muito ricos, apesar de serem potencialmente justificáveis do ponto de vista da justiça distributiva, são pouco eficazes do ponto de vista da arrecadação. É claro que esta conclusão deve ser interpretada com cautela, uma vez que as rendas muito altas são subestimadas na PNAD.

6.1 Cálculo do imposto simulado

Estando claras as limitações da PNAD para este tipo de trabalho, como prosseguir? O ponto de partida é analisar, na documentação da SRF, os parâmetros relevantes para o cálculo do IRPF: as alíquotas e seus limites, as deduções item a item, a dedução simplificada e os parâmetros para a declaração conjunta.

Conforme já dito, até 2008, os limites para as alíquotas foram simples. Eles se encontram na tabela 1, apresentada na seção 4.

O cálculo das deduções foi bem mais complicado. Em ordem inversa de complicação, tem-se o que se segue.

1. A dedução por dependente foi dada aos contribuintes potenciais que tinham dependentes – procedimento simples.
2. A dedução de aposentado foi dada aos aposentados com idade dentro das determinações legais – não houve problemas.
3. A dedução em educação foi dada a todos os contribuintes potenciais que estavam matriculados ou tinham dependentes matriculados em escolas privadas – este foi um procedimento imperfeito, mas não houve muitas complicações.
4. As deduções com as contribuições para a previdência social oficial foram feitas aplicando aos trabalhadores que se declaram contribuintes as diferentes normas de recolhimento para cada um dos tipos de afiliação à previdência: se ao RGPS ou aos regimes próprios de previdência social – procedimento um pouco mais complicado, uma vez que os regimes têm regras diferentes entre si.

5. A dedução com gastos de saúde foi estimada usando-se o modelo econométrico a seguir. A partir da POF de 2003, os gastos em saúde foram estimados em dois estágios: o primeiro constituiu-se de um *probit* para determinar quem tinha gasto positivo em saúde, e o segundo, de um modelo linear para determinar a magnitude do gasto. As variáveis incluídas no modelo foram sujeitas à limitação de estarem tanto na POF como na PNAD. Com os parâmetros estimados para 2003 a partir da POF, eles foram aplicados aos dados da PNAD de cada ano. Estes valores previstos foram então deduzidos da renda tributável declarada na PNAD, respeitando o princípio de não haver imposto negativo (se os valores previstos fossem maiores que a renda tributável, o IRPF devido seria zero).
6. Não foi possível elaborar um modelo para realizar estimativas em relação a indivíduos com doenças graves e crônicas – que são isentos de pagar IR –, uma vez que nem a informação disponível na PNAD de 2003, cujo suplemento foi sobre utilização dos serviços de saúde, permite esta estimação.

Assim que foram definidas as deduções detalhadas, e supondo-se que os contribuintes são perfeitamente racionais, calculou-se o imposto devido para as situações a seguir.

1. Para as pessoas sem cônjuges, calculou-se o IRPF devido usando-se as deduções detalhadas e comparou-se este valor com aquele devido usando-se a dedução simplificada. O menor dos dois foi escolhido.
2. Para pessoas com cônjuges, calculou-se o IRPF devido para as seguintes situações:
 - declaração conjunta e detalhada;
 - declaração conjunta e simplificada;
 - declarações separadas e detalhadas;
 - declarações separadas e simplificadas; e
 - declarações separadas, uma detalhada e a outra simplificada.

Para cada caso, supôs-se racionalidade perfeita por parte dos declarantes. Em outras palavras, o menor valor do imposto devido foi sempre o escolhido.

6.2 Resultados

Uma vez simulado o IRPF devido para cada indivíduo na PNAD, foram feitos os cálculos distributivos usuais, que foram surpreendentes. Os dois painéis do gráfico 5 mostram as curvas de concentração do IRPF e da renda total – tanto

para a renda individual dos indivíduos com renda positiva como para a renda domiciliar *per capita*.

Os passos para o cálculo da curva de concentração são:

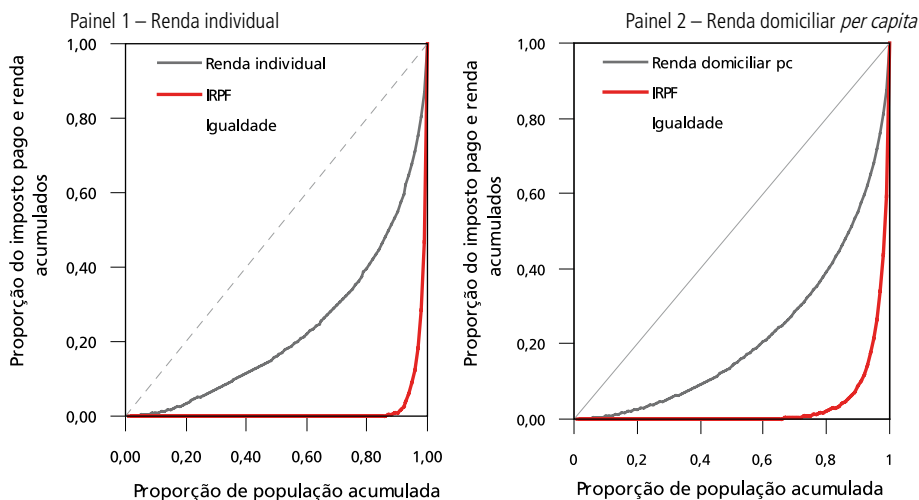
- ordenar a população pela renda total líquida, excluindo-se os tributos;
- no eixo horizontal, acumular a população ordenada pela renda; e
- no eixo vertical, acumular tributos pagos.

Todas as curvas de concentração começam no ponto (0,0), no qual não há população acumulada, tampouco renda acumulada, e terminam no ponto (1,1), no qual toda a população e todos os rendimentos foram contados. Uma curva de concentração nunca pode decrescer, pois se trata da acumulação de valores não negativos. A reta de perfeita igualdade é a linha diagonal ligando o ponto (0,0) ao ponto (1,1), e corresponde a uma distribuição perfeitamente igualitária. Finalmente, o dobro da área entre a curva de concentração e a reta da igualdade perfeita se chama coeficiente de concentração.

O gráfico 5 mostra a curva de concentração da renda total, também chamada de curva de Lorenz, e a curva de concentração do IRPF estimado. Trata-se de um resultado impressionante na medida em que a curva de concentração do IRPF se aproxima, no caso da renda individual, de uma distribuição totalmente concentrada, na qual um grupo infinitesimal concentra todo o pagamento do imposto. Todos os contribuintes se encontram entre os 15% mais ricos da população. Dado que a renda média situa-se próximo do percentil 75, isto quer dizer que, no Brasil, cobra-se IRPF apenas de membros das famílias dos contribuintes cuja renda é muito acima da média.

No caso da renda domiciliar *per capita*, o IRPF simulado é um pouco menos concentrado, mas ainda assim a quase totalidade dos contribuintes encontra-se acima do percentil 73, no qual se situa a renda média da renda domiciliar *per capita*.

GRÁFICO 5

Curva de Lorenz e curva de concentração do Imposto de Renda da Pessoa Física (2007)

Fonte: Alíquotas e deduções – SRF; distribuição de renda – microdados da PNAD.

Os coeficientes de concentração do IRPF são 0,96 e 0,92 para a distribuição de renda individual e a de renda domiciliar *per capita*, respectivamente. São valores muito concentrados, mostrando que poucos pagam IR no Brasil, mesmo supondo-se que não haja elisão ou evasão. Entretanto, a arrecadação é muito pequena: o total do imposto devido corresponde a 4,9% da renda individual total (que, por definição, equivale à arrecadação sobre a renda domiciliar *per capita* total).¹⁰ Ou seja, há muito espaço para uma pequena piora na focalização do IRPF cobrado de pessoas que ganham menos que os limites presentes, e muita necessidade de cobrar mais, pois com 4,9% da renda não é possível pensar-se em reduzir os impostos indiretos.

Calcular o impacto distributivo de um tributo de posse de sua curva de concentração é relativamente fácil. Isto porque há um resultado matemático, bastante intuitivo, rezando que a curva de Lorenz (que é a curva de concentração da renda total líquida) nada mais é que a soma ponderada das curvas de concentração de todas as fontes de renda. Os fatores de ponderação são os pesos de cada renda na renda total. Rendas positivas como o rendimento do trabalho, o rendimento do capital e as transferências públicas entram com peso positivo. Rendas negativas como transferências privadas ou tributos públicos entram com sinal negativo. Analogamente, o coeficiente de Gini é a soma ponderada dos coeficientes de concentração, usando os mesmos pesos. Em termos analíticos, tem-se:

10. Por acaso, o número é quase igual aos 4,9% do PIB advindos dos registros administrativos, mas isto não passa de uma coincidência feliz, uma vez que 4,9% do PIB equivale a, no mínimo, 9% da renda medida pela PNAD.

$$G = \sum_k c_k \mu_k$$

onde c_k representa o coeficiente de concentração da renda do tipo k com relação à renda total, e μ_k a porcentagem da renda k na renda total – lembrando que, para tributos, μ_k é negativo.

É possível subtrair o coeficiente de Gini dos dois lados da equação acima:

$$G - G = 0 = \sum_k c_k \mu_k - G$$

Aproveitando-se do fato de que a soma dos pesos das rendas é, por definição, igual a 1:

$$1 = \sum_k \mu_k$$

é possível multiplicar o coeficiente de Gini por 1 sem mudar a equação:

$$0 = \sum_k c_k \mu_k - G \sum_k \mu_k = \sum_k (c_k - G) \mu_k$$

Ou seja, é possível classificar as fontes de renda em duas categorias: *i*) as rendas que contribuem para a igualdade, se $(c_k - G) \mu_k$ for negativo; e *ii*) as rendas que contribuem para a desigualdade, se $(c_k - G) \mu_k$ for positivo. Como μ_k , para um tributo, é sempre negativo, tributos cujos coeficientes de concentração forem superiores ao coeficiente de Gini contribuem sempre para a igualdade, e tributos cujos coeficientes de concentração forem inferiores ao Gini contribuem sempre para a desigualdade.

A contribuição do IRPF para o coeficiente de Gini das famílias é, portanto: $(c_{IR} - G) \mu_{IR} = (92,70 - 50,23) 0,047 = 1,99$ p.p. do coeficiente de Gini, o que equivale a 4% do coeficiente de Gini das famílias no Brasil. Igualmente, se o coeficiente de concentração for mantido inalterado, cada p.p. de aumento da razão IRPF/renda reduzirá o coeficiente de Gini em 0,42 ponto de Gini.

No entanto, se o aumento for acompanhado por uma redução concomitante de um tributo regressivo como a Cofins – cujo coeficiente de concentração foi calculado por Silveira (2008) –, o impacto de cada p.p. de aumento do IRPF será: $[(c_{IR} - G) - (c_{Cofins} - G)] 0,01 = (c_{IR} - c_{Cofins}) 0,01 = (92,70 - 38,96) 0,01 = 0,54$ ponto de Gini.

É possível fazer a mesma conta para o igualmente regressivo ICMS – cujo coeficiente de concentração foi também estimado por Silveira (2008) em 38,85: $(c_{IR} - c_{ICMS}) 0,01 = (92,70 - 38,85) 0,01 = 0,54$ ponto de Gini novamente.

6.3 Evolução no tempo

Qual tem sido a tendência no pagamento do IRPF? Uma vez pronta a sintaxe para simular o IRPF, é relativamente fácil mudar os parâmetros e aplicá-la à distribuição de renda de outros anos. Fez-se isto para 2002-2006. Os resultados são apresentados na tabela 8.

TABELA 8

Coefficientes de concentração e pesos do Imposto de Renda da Pessoa Física para trabalhadores e famílias

Ano	Coeficiente de concentração		Ano	Redução no Gini (em pontos)	
	Trabalhadores	Famílias		Trabalhadores	Famílias
2002	94,44	93,37	2002	-1,86	-1,78
2003	93,87	92,91	2003	-1,96	-1,82
2004	93,51	92,46	2004	-2,05	-1,89
2005	93,74	92,83	2005	-2,09	-1,94
2006	93,52	92,70	2006	-2,11	-1,99
2007	93,98	93,02	2007	-2,01	-1,87

Ano	Peso na renda (em %)		Ano	Redução no Gini (em %)	
	Trabalhadores	Famílias		Trabalhadores	Famílias
2002	4,73	4,47	2002	-3,4	-3,3
2003	4,75	4,51	2003	-3,7	-3,5
2004	4,86	4,60	2004	-4,0	-3,7
2005	4,87	4,61	2005	-4,1	-3,8
2006	4,86	4,68	2006	-4,2	-4,0
2007	4,86	4,63	2007	-3,9	-3,6

Fonte: Alíquotas e deduções – SRF; distribuição de renda – microdados da PNAD.

A tabela 8 mostra uma leve tendência de aumento do IRPF como proporção da renda total e uma leve queda nos coeficientes de concentração. Isto teve como consequência um pequeno aumento da redução do coeficiente de Gini engendrada pelo IRPF. De modo geral, o principal recado é a grande estabilidade do IRPF e de seus efeitos distributivos.

7 ESTIMATIVAS DE ELISÃO USANDO A PESQUISA DE ORÇAMENTOS FAMILIARES

O supracitado recado sobre os efeitos distributivos potenciais do IRPF, no entanto, ainda carece de informação sobre quanto IRPF de fato é pago pelos contribuintes. Se há muita elisão e evasão, o impacto distributivo potencial fica comprometido. Nesta seção, será aproveitado o fato de a POF de 2003 perguntar quanto IRPF foi realmente pago por cada família para estimar a elisão e evasão.

Para o cálculo de evasão, refizeram-se as contas elaboradas para a PNAD de 2003 na POF de 2003. Calculou-se o IRPF teórico, usando-se os parâmetros legais

de 2003 e supondo-se que todos os contribuintes são perfeitamente racionais, não esquecem nem perdem nenhum recibo, assim como declaram e pagam todo o IR devido. Este número será comparado ao valor declarado pelas próprias pessoas na POF. Dado que indivíduos com diferentes inserções no mercado de trabalho têm possibilidades muito diferentes de não declarar e não pagar o IR que devem, se analisará separadamente o comportamento de elisão e evasão de domicílios fiscais cuja renda é majoritariamente advinda de diferentes fontes. Estas fontes são: *i*) a renda dos empregados; *ii*) a renda dos empregadores; *iii*) a renda dos trabalhadores por conta própria; *iv*) a renda da previdência; e *v*) outras rendas.

O primeiro resultado é a existência de muita evasão e/ou elisão, principalmente por parte dos domicílios cujas rendas lhes permitem evadir ou elidir a tributação direta. A tabela 9 mostra que porcentagem do IRPF devido é elidida ou evadida, por categoria de família.

A primeira conclusão é que existe uma quantidade razoável de evasão e elisão. De cada três reais, um real que deveria ser pago ao fisco na forma de IRPF fica no bolso ou na bolsa de quem o ganhou (ou do seu advogado). Um terço da arrecadação do IRPF equivale a 0,7% do PIB (mais ou menos o dobro do orçamento do Programa Bolsa Família) ou pouco mais que 2% da CTB. Não é pouco dinheiro.

TABELA 9

Evasão e elisão do Imposto de Renda da Pessoa Física devido

Renda de maior contribuição para a renda familiar	IRPF teórico (em R\$ 1.000.000) (1)	IRPF declarado (em R\$ 1.000.000) (2)	Imposto evadido (em R\$ 1.000.000) (3) = (1) - (2)	Evasão (3)/(1)
Todos	36,658	22,579	14,079	38
Empregado	15,516	12,155	3,362	22
Empregador	6,953	1,440	5,513	79
Conta própria	5,405	1,057	4,347	80
Previdência pública	4,824	5,976	-1,152	-24
Outros	3,960	1,951	2,009	51

Fonte: Microdados da POF.

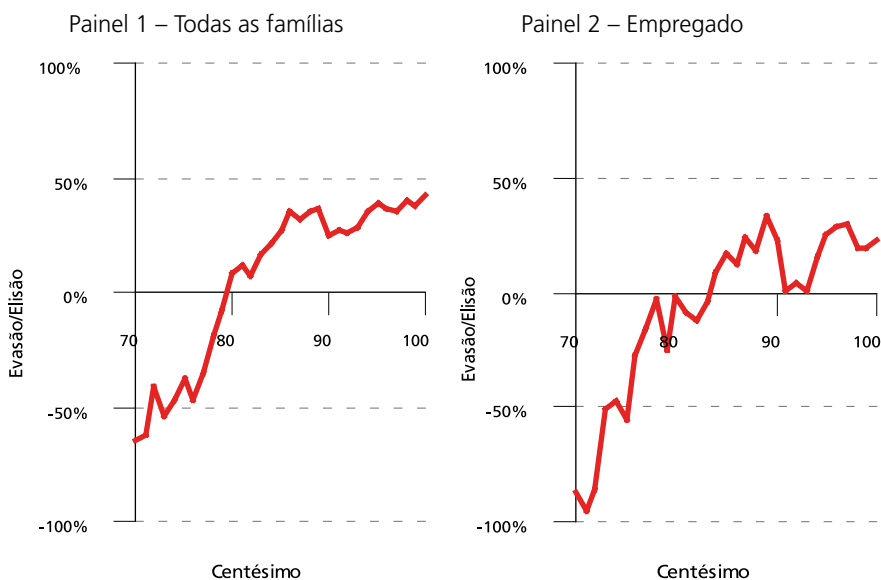
A segunda conclusão é que a elisão e a evasão variam muito segundo a categoria de renda que mais contribui para formar a renda do domicílio fiscal. Os domicílios que subsistem principalmente da renda de empregadores ou trabalhadores por conta própria quase não pagam imposto, evadindo ou elidindo 80% do que deveriam entregar ao fisco. Por sua vez, as famílias cuja principal fonte de renda é o vínculo empregatício evadem 22% do que ganham. Os domicílios que dependem

principalmente da previdência pública pagam mais IR que deveriam pagar. Acredita-se que isto se deva ao fato de que foram supostos contribuintes ultrarracionais e há muitas deduções para idosos aposentados, os quais não deduzem tudo o que poderiam.

Os números na tabela 9 são, entretanto, médias. Como se comportam a evasão e a elisão ao longo da distribuição de renda? São as famílias com maior renda que mais evadem ou elidem, ou trata-se de fenômenos democráticos, cuja incidência se dá de modo igual ao longo da distribuição de renda?

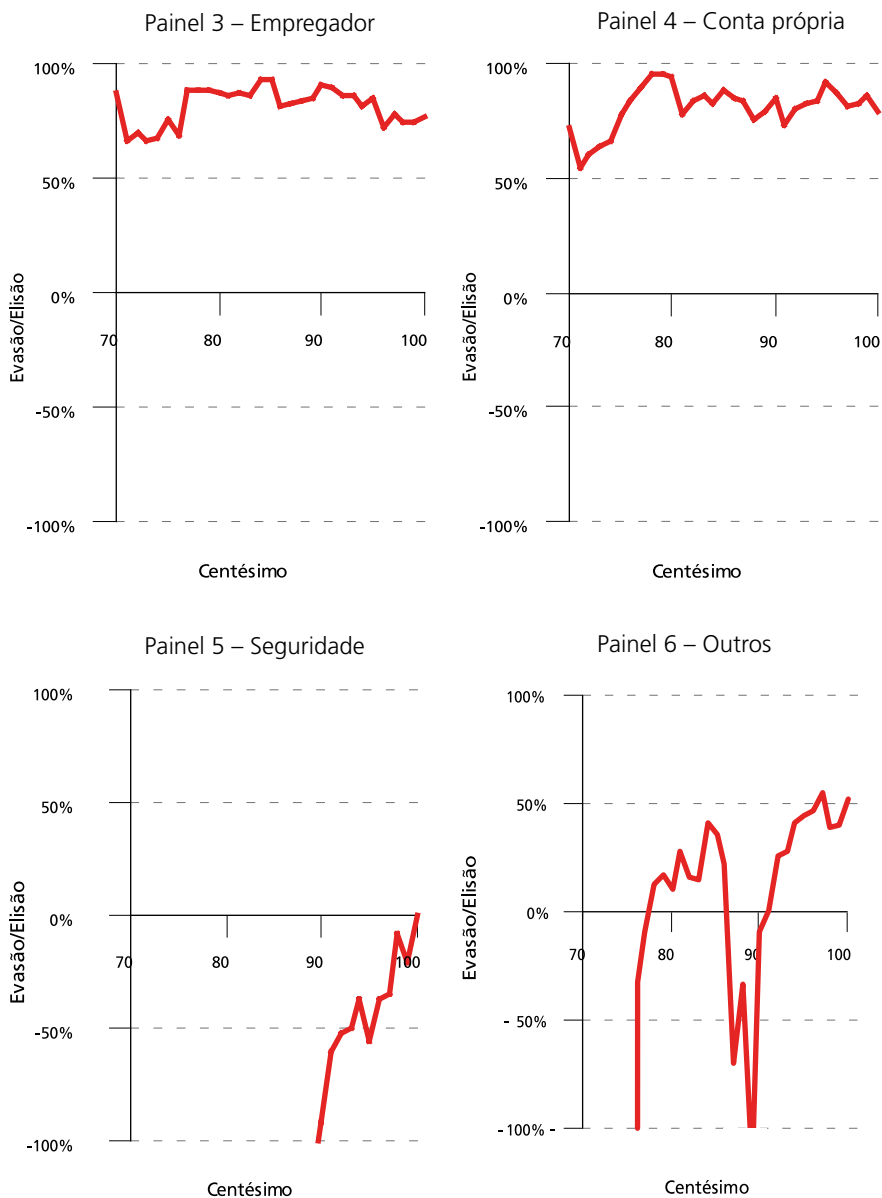
O gráfico 6 mostra as taxas de evasão a partir do centésimo 70 (há pouquíssima renda tributável antes deste centésimo) para as seis categorias de família já utilizadas na tabela 9. É importante ressaltar que não se trata da taxa de evasão de uma dada renda, e sim de um determinado tipo de domicílio fiscal. *Empregado* não se refere à renda dos empregados, mas aos domicílios fiscais cuja principal renda provém de contrato empregatício.

GRÁFICO 6

Taxa de evasão ou elisão ao longo das distribuições de renda

(Continua)

(Continuação)



Fonte: Microdados da POF.

Os resultados variam segundo o tipo de domicílio. Os domicílios cuja renda principal advém do trabalho por conta própria ou de empregadores evadem ou elidem seu IR mais ou menos igualmente ao longo da distribuição de renda. Em um

domicílio cuja renda advém de um trabalhador por conta própria, no centésimo 80, no qual a renda tributável *per capita* situa-se em torno de R\$ 14 mil, evade-se ou elide-se mais ou menos a mesma porcentagem da renda tributável que se evadiria ou se elidira em um outro domicílio equivalente, no centésimo 98, no qual a renda tributável *per capita* supera os R\$ 50 mil.

Entretanto, no caso dos domicílios cuja renda principal é a renda do vínculo empregatício, a evasão e a elisão aumentam consideravelmente ao longo da distribuição. Domicílios abaixo do centésimo 84 pagam mais IR que deveriam, os que se situam acima evadem ou elidem uma parte do que ganham. Na média, há uma evasão ou elisão de 22% porque a maior parte da renda encontra-se, por definição, nos centésimos superiores.

Como já foi dito, os domicílios de idosos cuja renda principal advém da seguridade pagam mais IRPF que deveriam, e os domicílios da categoria residual *outros* apresentam um comportamento errático.

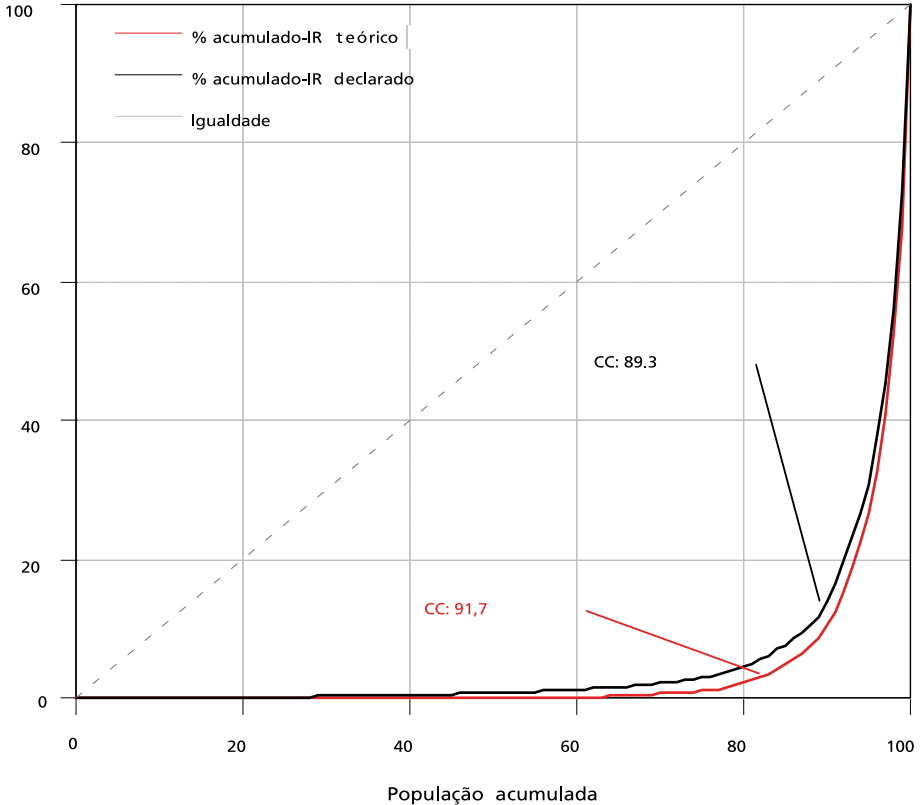
Há razões, inclusive, para acreditar que a evasão e a elisão para todas as famílias sejam bem maiores que os 38% exibidos na tabela 9. A POE, por ser uma pesquisa amostral, deixa escorrer por sua grade uma parte das rendas muito altas. Como estas rendas advém de rendimentos de empregadores, cuja taxa de evasão e elisão é maior que a dos outros rendimentos, a taxa global de evasão da renda tributável deve ser superior a 38%.

Viu-se que a evasão e a elisão são crescentes com o nível de renda. Isto sugere que o coeficiente de concentração do IRPF efetivamente pago seja menos progressivo que o do IRPF devido. Uma vez calculados o IRPF devido e o efetivamente pago, é possível fazer esta conta com certa facilidade. O gráfico 7 mostra tanto as curvas de concentração do IRPF pago e do devido como os seus coeficientes de concentração.

GRÁFICO 7

Curvas de concentração do Imposto de Renda da Pessoa Física devido e efetivamente pago

(IRPF devido e pago acumulado)



Fonte: Microdados da POF.

O IRPF devido tem um coeficiente de concentração 2,4 pontos maior que o IRPF de fato registrado na POF. Isto faz alguma diferença, mas como 89,3 continua sendo um coeficiente altamente progressivo, nem tanto. Contudo, há também uma redução importante do montante pago, o que reduz muito mais o impacto distributivo.

A tabela 10 mostra que o coeficiente de Gini seria reduzido em 1,2 ponto se todos pagassem o IRPF devido. Todavia, este impacto se reduz para 0,68 ponto, dadas a elisão e a evasão. Oitenta e cinco por cento desta redução se deve principalmente à redução de arrecadação, sendo apenas 15% devida à redução de progressividade.

TABELA 10

Redução do coeficiente de Gini, teórica e real

Tipo	Média	Gini	Redução
Renda familiar <i>per capita</i>	6,008	59,1	
Renda familiar <i>per capita</i> sem IR teórico	5,799	57,9	1,22
Renda familiar <i>per capita</i> sem IR declarado	5,879	58,4	0,68

Fonte: Microdados da POF.

É claro que essa análise sofre de certas limitações. A principal é que a POF trabalha com diferentes períodos de coleta. Destarte, nada garante que o período de coleta da informação seja igual ao período de coleta das diferentes deduções. Ou seja, há um erro de medida que é tanto maior quanto maior for a volatilidade na renda e no consumo dos domicílios fiscais.

No entanto, a análise deixa claras três conclusões importantes. A primeira é que domicílios cujas fontes de renda principal são a renda dos empregadores e a dos trabalhadores por conta própria virtualmente não pagam IRPF. É possível que alguns ou muitos dos indivíduos que são os esteios destes domicílios estejam declarando sua renda como pessoa jurídica, não como pessoa física, ou seja, a empresa paga o imposto. Isto, no entanto, nada mais é que uma das muitas formas de elisão fiscal disponíveis aos domicílios cuja renda advém majoritariamente da atividade empresarial ou do trabalho por conta própria.

Segundo, entre os domicílios cuja renda provém majoritariamente do vínculo empregatício há também uma grande quantidade de elisão e evasão fiscal. Isto não se deve ao fato de haver muita informalidade no vínculo empregatício, pois a grande maioria dos empregados sem carteira se encontra na cauda inferior da distribuição de rendimentos. Contudo, talvez tal fato se deva a algumas formas de ocultar os rendimentos, também disponíveis para os empregados com rendimentos altos, tais como os pagamentos em espécie (“*fringe benefits*”) ou o pagamento “por fora”.

Finalmente, dados o volume de elisão e de evasão e a queda do coeficiente de concentração do IRPF, ele perde quase metade de sua eficácia como redutor de desigualdade. Ou seja, o combate à elisão e à evasão já é em si uma política de redução da desigualdade no Brasil.

8 SIMULAÇÕES E SUGESTÕES DE POLÍTICA

Espera-se ter demonstrado que o IRPF é altamente progressivo e pouco arrecadado no Brasil. Portanto, para potencializar seus efeitos sobre a distribuição de renda, o principal desafio é aumentar sua arrecadação. Propostas para aumentar a progressividade do IRPF entre aqueles que já o pagam esbarram no fato de o IRPF já ser altamente progressivo, mas arrecadar muito pouco. O desafio para

aumentar a progressividade do sistema tributário é aumentar a arrecadação do IRPF de forma a poder reduzir a arrecadação de tributos altamente regressivos como a Cofins ou o ICMS.

Para tanto, tem-se sugestões de mudança nas alíquotas, nas deduções, na tributação da pessoa jurídica e na tributação dos rendimentos do capital.

Naturalmente, está-se consciente de que mudanças importantes foram feitas em 2008 no IRPF a ser pago sobre os rendimentos de 2009. Pelo regime antigo, o IRPF previsto para 2009 seria cobrado da seguinte maneira: a parcela dos rendimentos do trabalho até R\$ 1.434,59 ficaria isenta do imposto retido na fonte, a faixa entre R\$ 1.434,60 e R\$ 2.866,70 pagaria 15%, e a renda mensal acima de R\$ 2.866,70 seria tributada em 27,5%. Os valores levam em conta um reajuste de 4,5% nas faixas salariais, que já estava previsto. Em função da crise financeira, houve uma mudança nas alíquotas do IRPF que pode parecer que está de acordo com o que é proposto neste estudo. Contudo, com a MP nº 451, de 15 de dezembro de 2008, a Receita Federal manteve o reajuste nas faixas sobre as quais o imposto incide, mas criou dois novos intervalos com alíquotas intermediárias. A parcela entre R\$ 1.434,60 e R\$ 2.866,70 foi desmembrada, passando-se a pagar 7,5% na faixa entre R\$ 1.434,60 e R\$ 2.150. Para a parte do salário compreendida entre R\$ 2.150,01 e R\$ 2.866,70, a tributação continuará em 15%. A faixa acima de R\$ 2.866,70 também foi dividida. Sobre a parcela de R\$ 2.866,71 a R\$ 3.582 incidirá 22,5% de IR. A maior alíquota continua sendo 27,5%, que recairá apenas sobre a parte dos rendimentos que supera R\$ 3.582.

Entretanto, essas mudanças contemplam apenas parcialmente aquelas que parecem necessárias aos autores deste estudo. Em particular: *i*) os limites de renda a partir dos quais as alíquotas inferiores incidem não foram rebaixados – o que, na visão dos autores, inviabiliza aumentos significativos na arrecadação; *ii*) não foi instituída uma alíquota acima de 27,5% para qualquer faixa de renda, o que também parece desejável do ponto de vista distributivo – e em linha com as práticas tributárias dos países desenvolvidos ou com grau de desenvolvimento comparável ao do Brasil; e, finalmente, *iii*) as isenções não foram reduzidas, fato que é visto pelos autores como desfavorável ao necessário aumento da arrecadação. De fato, o principal efeito das novas regras foi o de reduzir a arrecadação do IRPF, de forma que sua motivação aparenta ter sido mais anticíclica que distributiva.

As recomendações dos autores são:

1) Alíquotas

- a) Concorda-se com o rebaixamento recente do limite a partir do qual incide a primeira alíquota. Há um resultado pouco conhecido, encontrado em Hoffmann (2006a), que é o seguinte: retirar renda de um indivíduo

qualquer cuja posição na distribuição de renda for acima de $(1 + G)/2$, onde G é o coeficiente de Gini, levará a uma redução da desigualdade. Resultados matemáticos tão claros e úteis para a tributação são raros e devem ser aproveitados para definir o patamar da primeira faixa do IRPF. O coeficiente de Gini ($\times 100$) da renda do trabalho no Brasil em 2007 era 52,76, o que leva ao percentil $(1 + 0,5276)/2 = 0,7638$. Segundo a PNAD, neste percentil a renda do trabalho em 2007 era exatamente R\$ 1.000. Para simplificar alguns cálculos, usou-se em vez disso o valor de R\$ 900. Este valor é R\$ 513 menor que o valor da primeira alíquota atual de 15%. O valor desta nova primeira alíquota é discutível, mas 7,5% parece bastante aceitável. Algo em torno de 5% estará em consonância com a prática internacional.

- b) Concorde-se, também, com a criação da alíquota de 22,5% – intermediária entre as alíquotas de 15% e 27,5%.
- c) Acredita-se ser desejável, ainda, a criação de mais duas alíquotas acima da atual alíquota marginal máxima de 27,5%. A comparação de alíquotas na seção 4 deste trabalho deve ter deixado claro que 27,5% é um valor muito baixo para os padrões internacionais. Ademais, 16% da renda do trabalho se encontra acima do limite de R\$ 2.587. Mais uma vez, o valor exato é discutível, mas sugere-se uma quarta alíquota, de 35%, igual à alíquota superior da Argentina, e outra de 45%, ligeiramente superior às alíquotas superiores do Chile (43%), África do Sul (40%) e Turquia (40%). Como hipótese, serão implementadas estas alíquotas a partir de R\$ 3.500 e R\$ 8.000. A escala de IR sobre as pessoas físicas ficaria, então, em:
- 5% de R\$ 900 a R\$ 1.300;
 - 15% de R\$ 1.300,01 a R\$ 2.000;
 - 20% de R\$ 2.000,01 a R\$ 2.500;
 - 27,5% de R\$ 2.500,01 a R\$ 3.500;
 - 35% de R\$ 3.500,01 a R\$ 8.000; e
 - 45% acima de R\$ 8.000.

2) Deduções

- a) Limitação das isenções de saúde a gastos catastróficos

Atualmente, todos os gastos em saúde podem ser deduzidos, sem limite da renda tributável do IRPF. Propõe-se que apenas os gastos com doenças catastróficas ou crônicas graves como câncer, ataques cardíacos e outras fatalidades sejam passíveis de dedução do IRPF.

b) Fim da dedução de aposentado idoso

As estimativas deste estudo são que a implementação das novas alíquotas e a redução das isenções elevariam a arrecadação do IRPF de 4,6% para 6,8% da renda total das famílias, aumentando levemente sua progressividade, de 93,52 para 93,98. Ou seja, o impacto distributivo, se a elevação da arrecadação do IRPF fosse compensada com uma redução da Cofins, seria:

$$(c_{IR} - c_{Cofins})\Delta(p_{IR} - p_{Cofins}) = 0,549 (6,8\% - 4,6\%) = 1,2 \text{ (x 100) ponto de Gini.}$$

Isto é, haveria, com as novas alíquotas, uma redução de 1,2 ponto no coeficiente de Gini. Pode não parecer muito, mas 1,2 ponto de Gini é uma mudança significativa. Equivale, por exemplo, à totalidade da redução no coeficiente de Gini que ocorreu de 1995 até 2007 devido à melhoria da progressividade dos benefícios previdenciários. É 20% maior que o efeito do programa Bolsa Família sobre a desigualdade desde sua criação.

3) *Rendimento do trabalho com outras vestes*

a) Imposto sobre *fringe benefits*

É prática comum de elisão fiscal as empresas pagarem salários não monetários aos empregados, isto é, na forma de carros, casas, viagens, e assim por diante. Há casos nos quais estes benefícios são indissociáveis da natureza do trabalho como, por exemplo, trabalhadores em plataformas petrolíferas que moram na própria plataforma. Mas há muitos casos nos quais se trata simplesmente de uma estratégia de elisão fiscal. Países como Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia e Índia imputam estas rendas à renda tributável ou têm um imposto específico para tributar este tipo de renda. Não há por que não fazer o mesmo no Brasil.

b) Progressividade no lucro presumido

Tal como foi explicado neste estudo, é vantajoso para algumas pessoas físicas com rendimentos do trabalho elevados se travestir de pessoa jurídica. Uma mudança nas regras do lucro presumido para que houvesse uma proximidade maior entre a tributação via IRPF e IRPJ mudaria isto e levaria a um aumento de arrecadação do IRPF.

Não há como estimar o impacto dessas duas mudanças, uma vez que a PNAD não fornece dados – por mais limitados que fossem – sobre elas. Dispondo-se dos registros administrativos da Receita Federal, seria possível fazer esta estimativa. No entanto, as simulações da POF sugerem que, caso seja possível, com tais mudanças, reduzir à metade a elisão ou evasão dos empregados de alta renda e a das pessoas jurídicas e trabalhadores por conta própria, haveria um aumento de 30% na arrecadação. Isto levaria a arrecadação de IRPF a obter 8,8% da renda das famílias. Novamente, não haveria mudanças significativas na progressividade,

o que significaria uma queda no coeficiente de Gini de: $0,02 \times 0,548 = 1,1$ (x 100) ponto de Gini. Ou seja, já se está falando de uma redução na desigualdade de 2,3 pontos de Gini.

4) Rendimento do capital

a) Tributação progressiva da renda do capital

Esta é a proposta mais especulativa das oito que se apresentam. O fato de vários países sujeitarem os rendimentos do capital à tributação progressiva sugere que o mesmo poderá ser feito no Brasil.

Não há como estimar com precisão o impacto das oito mudanças propostas, mas as quatro primeiras, cujo impacto pode ser estimado com as limitações já expostas neste trabalho, levariam a uma redução do coeficiente de Gini em aproximadamente 1,2 ponto. A estimativa do impacto das três mudanças que se seguem é menos precisa, mas estima-se que pode chegar a 1,1 ponto. Considera-se esta uma contribuição importante no processo de construção de uma sociedade mais equânime.

É importante ressaltar que não se propõe qualquer aumento da carga tributária, apenas uma modificação da sua estrutura, uma vez que se sugere que todos os ganhos de arrecadação do IRPF sejam compensados por deduções em tributos regressivos, como a Cofins.

Voltando ao resultado das simulações, deixa-se claro que estas são apenas sugestões. Este trabalho sofre de limitações teóricas e metodológicas evidentes. Talvez a maior de todas seja não trabalhar com os registros administrativos próprios da Receita Federal, que permitiriam estimações muito mais precisas que aquelas feitas com base em dados da PNAD ou da POF. Infelizmente, tais dados são sigilosos, e seu uso está sujeito a negociações com a Receita Federal do Brasil.

Finalmente, é importante destacar que se desaconselha a implementação imediata de qualquer uma das sugestões supracitadas sem a realização de estudos mais aprofundados. Todas devem ser entendidas como contribuições aos debates democráticos sobre tributação, distribuição de renda no país e a relação entre os dois. Devem também ser ponderadas com muito cuidado e colocadas sob forte escrutínio técnico, acadêmico e político antes de se efetuarem eventuais mudanças. No entanto, espera-se ter contribuído para a literatura, ainda muito incipiente, sobre os efeitos distributivos da tributação direta.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A.; VIANNA, S. W. **Carga tributária indireta no Brasil**: análise da incidência efetiva sobre as famílias. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Série de Estudos Econômicos e Sociais, n. RE1-04-02, fevereiro, 2004.
- AUERBACH, A. J. Who bears the corporate tax? A review of what we know. **NBER Working Paper**, n. 11.686. Oct. 2005. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w11686>>.
- BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. **Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira**. *Econômica*, v. 8, n. 1, p. 55-81, junho, 2006. Disponível em: <<http://www.uff.br/cpgeconomia/economica.htm>>.
- BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. **A estabilidade inaceitável**: desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.
- BERNHEIM, D. Taxation and saving. **NBER Working Paper**, n. 7.061, Mar. 1999. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w7061>>.
- BOURGUIGNON, F.; MAGNAC, T.; M. Labor supply and taxation in France. **Journal of Human Resources**, v. 25, n. 3, p. 358-389, 1999.
- CARVALHO JÚNIOR, P. H. B. **Aspectos distributivos do IPTU e do patrimônio imobiliário das famílias brasileiras**. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão). No prelo.
- COLOMBINO, U.; DEL BOCA, D. The effect of taxes on labor supply in Italy. **Journal of Human Resources**, v. 25, n. 3, p. 390-414, 1990.
- FEENBERG, D. R.; POTERBA, J. M. **Income inequality and the incomes of very high income tax payers**: evidence from tax returns. NBER Working Papers, n. 4.229, Dec. 1992. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w4229>>.
- FELDSTEIN, M. The effect of marginal tax rates on taxable income. **Journal of Political Economy**, n. 103, p. 351-372, 1995.
- GOÑI, E.; LOPEZ, H.; SERVEN, L. **Fiscal redistribution and income inequality in Latin America**. World Bank Policy Research Working Paper, n. 4.487, Jan. 2008. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/01/24/000158349_20080124094447/Rendered/PDF/wps4487.pdf>.

HOFFMANN, R. O efeito potencial do imposto de renda na desigualdade. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 32, n. 1, abr. 2002. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/ndex.php/pppe/article/view/217>>.

_____. Queda da desigualdade da distribuição de renda no Brasil, de 1995 a 2005, e delimitação dos relativamente ricos. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2006a.

_____. Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. **Revista Econômica**, v. 8, n. 1. p. 55-81, jun. 2006b. Disponível em: <<http://www.uff.br/cpgeconomia/economica.htm>>.

HOFFMANN, R.; SILVEIRA; GAIGER, F.; PAYERAS, J. A. P. **Progressividade e sacrifício equitativo na tributação**: o caso do Brasil. Brasília: Ipea, maio, 2006. (Texto para Discussão, n. 1.188). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>.

IBGE. **Sistema de Contas Nacionais**: Brasil 2000-2006. Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro, 2008.

IMMERVOLL, H. *et al.* Simulating Brazil's tax-benefit system using Brahms, the Brazilian household microsimulation model. **Economia Aplicada**, v. 10, n. 2, abril/junho, 2006.

MaCURDY, T.; GREEN, D.; PAARSCH, H. Assessing empirical approaches for analyzing taxes and labor supply. **Journal of Human Resources**, v. 25, n. 3, p. 415-490, 1990.

MAGALHÃES, L. C. G.; SILVEIRA, F. G.; TOMICH, F. A.; VIANNA, S. W. **Tributação, distribuição de renda e pobreza**: uma análise dos impactos da carga tributária sobre alimentação nas grandes regiões urbanas brasileiras. Brasília: Ipea, dez. 2001. (Texto para Discussão, n. 804). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>.

MIRPLEES, J. A. An exploration in the theory of optimum income taxation. **Review of Economic Studies**, p. 175-208, 1971.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). O Imposto de Renda das Pessoas Físicas no Brasil. **Estudos Tributários**, n. 14, dez. 2004.

ROCHA, S. **A investigação do rendimento na PNAD**: comentários e sugestões à pesquisa nos anos 2000. Rio de Janeiro, 2002a. (Texto para Discussão, n. 899). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>.

_____. O impacto distributivo do imposto de renda sobre a desigualdade de renda das famílias. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 32, n. 1, abr. 2002b. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/279>>.

SANTOS, C. H.; COSTA, F. R. Uma metodologia de estimação da carga tributária bruta brasileira em bases trimestrais. São Paulo: **Economia Aplicada**, v. 12, n. 4, p. 581-606, out./dez. 2008.

SANTOS, C. H.; GOBETTI, S. W.; RIBEIRO, M. B. **A evolução da carga tributária bruta brasileira no período 1995-2007**: tamanho, composição e especificações econométricas agregadas. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão). No prelo.

SILVEIRA, F. G. **Tributação, previdência e assistência sociais**: impactos distributivos. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2008.

SLEMROD, J. **High income families and the tax changes of the 80s**: the anatomy of the behavioral response. NBER Working Paper, n. 5.218, Aug. 1995. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w5218>>.

SOARES, F. V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. G. **Programas de transferência de renda no Brasil**: impactos sobre a desigualdade. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1.228). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>.

SOARES, S. Análise de bem-estar e decomposição por fatores da queda na desigualdade entre 1995 e 2004. **Revista Econômica**, v. 8, n. 1, p. 83-115, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.uff.br/cpgeconomia/economia.htm>>.

SRE. Secretaria da Receita Federal. Coordenação-Geral de Política Tributária. **Consolidação da declaração do Imposto de Renda das Pessoas Físicas – 2004**. Brasília, fevereiro, 2008. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/studotributarios/estatisticas/ConsolidaDirpf2004.pdf>>.

TRIEST, R. K. The effect of income taxation on labor supply in the United States. **Journal of Human Resources**, v. 25, n. 3, p. 491-516, 1990.

VAN SOEST, A.; WOITTIEZ, I.; KAPTEYN, A. Labor supply, income taxes, and hours restrictions in the Netherlands. **Journal of Human Resources**, v. 25, n. 3, p. 517-558, 1990.

VIANNA, S. W.; MAGALHÃES, L. C. G.; SILVEIRA, F. G.; TOMICH, F. A. **Carga tributária direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil**: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas em 1996. Brasília: Ipea, set. 2000. (Texto para Discussão, n. 757). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

OECD. Organization for Economic Cooperation and Development. **Tax administration in OECD and selected non-OECD countries: comparative information series** (2006). Feb. 2007. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/47/49/37363448.pdf>>.

SLEMROD, J. **Optimal taxation and optimal tax systems**. NBER Working Paper, n. 3.038, Feb. 1991. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w3038>>.

_____. **The economics of taxing the rich**. NBER Working Paper, n. 6.584, May 1998. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w6584>>.

ANEXO

ALÍQUOTAS TRIBUTÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL DE DIVERSOS PAÍSES (2003)

Para cada país, a coluna de uma dada alíquota mostra dois números. O superior é a alíquota, e o inferior representa o rendimento a partir do qual esta alíquota marginal se aplica. Por exemplo, a Austrália começa a tributar rendimentos em 17% a partir de A\$ 6 mil anuais. O Chile, por sua vez, tributa em 5% toda a renda a partir de 4.716 mil pesos anuais. É claro que a tabela 1 é uma grande simplificação. Sistemas tributários são em geral muito complexos, e a inclusão de seus critérios e parâmetros em uma única tabela somente é possível à custa de muita simplificação.

TABELA 1

Alíquotas do imposto sobre a renda das pessoas físicas em diversos países

País	Dedução básica	Alíquota 1	Alíquota 2	Alíquota 3	Alíquota 4	Alíquota 5	Alíquota 6	Alíquota 7	Alíquota 8	Alíquota 9
África do Sul	4.615	18,00 27.000	25,00 67.000	30,00 107.000	35,00 137.000	38,00 197.000	40,00 267.000	43,00 259.000		
Alemanha		19,90 7.236	- -	48,50 55.008						
Austrália		17,00 6.000	30,00 21.600	42,00 52.000	47,00 62.500					
Áustria	887	21,00 3.640	31,00 7.270	41,00 21.800	50,00 50.870					
Bélgica	5.570	25,00 0	30,00 6.840	40,00 9.740	45,00 14.530	50,00 29.740				
Canadá	1.241	16,00 0	22,00 32.183	26,00 64.368	29,00 104.648					
Chile (000) ¹		5,00 4.716	10,00 10.580	15,00 17.633	25,00 24.686	33,00 31.740	39,00 42.320	43,00 52.900		

(Continua)

(Continuação)

País	Dedução básica	Alíquota 1	Alíquota 2	Alíquota 3	Alíquota 4	Alíquota 5	Alíquota 6	Alíquota 7	Alíquota 8	Alíquota 9
Coreia (000) ¹	600	9,00	18,00 10.000	27,00 40.000	36,00 80.000					
Dinamarca	35.600	5,50	11,50 198.000	26,50 295.300						
Espanha	3.400	9,06	15,84 4.000	18,68 13.800	24,71 25.800	29,16 45.000				
Estados Unidos	7.800	10,00	15,00 7.000	25,00 28.400	28,00 68.800	33,00 143.500	35,00 311.950			
Finlândia		12,00 11.600	16,00 14.400	22,00 20.000	28,00 31.200	35,00 55.200				
França		6,83 4.262	19,14 8.382	28,26 14.753	37,38 23.888	42,62 38.868	48,09 47.932			
Grécia	10.000	15,00	30,00 13.400	40,00 23.400						
Hungria		20,00	30,00 650.000	40,00 1.350.000						
Irlanda	1.520	20,00	42,00 28.000							
Islândia	321.900	25,75	30,75 4.089.450							
Itália	7.500	23,00	29,00 15.000	31,00 29.000	39,00 32.600	45,00 70.000				
Japão (000) ¹	380	10,00	20,00 3.300	30,00 9.000	37,00 18.000					
Luxemburgo ²		8,00 9.750	10,00 11.400	12,00 13.050	14,00 14.700	16,00 16.350	18,00 18.000	20,00 19.650	22,00 21.300	38,00 34.500
México	6.193	3,00	10,00 5.270	17,00 44.732	25,00 78.613	32,00 91.384	33,00 109.411	34,00 220.667		
Noruega	77.300	11,76	25,26 340.700	31,26 872.000						
Nova Zelândia		15,00	21,00 9.500	33,00 38.000	39,00 60.000					
Países Baixos	1.766	1,70	7,20 15.883	42,00 28.850	52,00 49.464					
Polônia	530	19,00	30,00 37.024	40,00 74.048						
Portugal	214	12,00	14,00 4.182	24,00 6.325	34,00 15.683	38,00 36.071	40,00 52.277			
Reino Unido	4.615	10,00	22,00 1.960	40,00 30.500						
República Eslovaca	38.760	10,00	20,00 90.000	28,00 180.000	35,00 396.000	38,00 564.000				

(Continua)

(Continuação)

País	Dedução básica	Alíquota 1	Alíquota 2	Alíquota 3	Alíquota 4	Alíquota 5	Alíquota 6	Alíquota 7	Alíquota 8	Alíquota 9
República Tcheca	38.040	15,00 0	20,00 109.200	25,00 218.400	32,00 331.200					
Suécia ²	11.400	0,00	20,00 284.300	25,00 430.000						
Suíça ³		0,77 16.100	0,88 27.900	2,64 36.500	2,97 48.600	5,94 63.800	6,60 68.800	8,80 91.100	13,20 154.700	11,50 664.300
Turquia (milhões)	540	15,00	20,00 5.000	25,00 12.000	30,00 24.000	35,00 60.000	40,00 120.000			

Fonte: Alíquotas do Chile – Servicio de Impuestos Internos de Chile; África do Sul – South African Revenue Service; de outros países: Foro de Administração Tributária da OCDE.

Notas: ¹ Os zeros entre parênteses significam que, para este país, todos os valores foram expressos tirando-se os três zeros.

² Os valores para a Suécia são os reportados pelo Foro de Administração Tributária da OCDE. Outras fontes reportam valores mais elevados.

³ Para este país, duas faixas intermediárias foram retiradas da tabela por falta de espaço.

ASPECTOS DISTRIBUTIVOS DO IPTU E DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DAS FAMÍLIAS BRASILEIRAS*

Pedro Humberto Bruno de Carvalho Jr.**

1 INTRODUÇÃO

A elevada desigualdade de renda do Brasil é um grande problema social, que se intensificou com o modelo de crescimento econômico implantado durante a Ditadura Militar. A iniquidade se manteve relativamente estável até a década de 2000, atravessando os ciclos de crescimento e recessão econômica e o processo de democratização que engendrou a Constituição Cidadã de 1988. Vários programas focalizados, sobretudo de iniciativa federal, foram adotados para diminuir o problema, resultando na recente queda dos indicadores de desigualdade de renda (BARROS *et al.*, 2006). Há uma tendência de universalização dos programas de transferência de renda, que vêm reduzindo a desigualdade de renda no curto prazo. Contudo, esta tendência pode acabar sendo limitada pelo orçamento público no médio e longo prazo, sendo necessários outros mecanismos que possam reduzir a desigualdade. Não desconsiderando a importância do gasto público como fator indutor da desconcentração de renda, estudos como Silveira (2004) apontam para o papel regressivo da tributação nacional. Neste contexto, considera-se que a Constituição Federal (CF) de 1988, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), admite que apenas o Imposto de Renda (IR) e o Imposto Territorial e Predial Urbano (IPTU) podem ser de fato progressivos no atual Sistema Tributário Brasileiro.¹

* O autor agradece a assistência de Rafael Lacerda Pereira Gonçalves, bolsista do Centro de Integração Empresa Escola (CIEE), e os comentários e sugestões dos pesquisadores do Ipea Emmanuel Porto, Fabio Servo, José Aparecido Ribeiro, Marcelo Abi-Ramia, Maria da Piedade Morais, Paulo Augusto Rêgo e, em especial, Fernando Gaiger Silveira.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

1. O Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), previsto no artigo 153 da Constituição Federal (CF), ainda não foi regulamentado. A possibilidade de progressividade dos demais impostos sobre a propriedade – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD), Imposto de Transmissão de Bens Imóveis *Inter Vivos* (ITBI) – é questionável judicialmente, conforme decisões do Supremo Tribunal Federal (STF). O órgão declarou que somente Emenda Constitucional (EC) poderia tornar estes impostos progressivos (Súmula do STF nº 668/2003), trâmite observado somente no caso do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), tornado progressivo pela EC nº 29/2000. O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) também pode ser progressivo, mas está direcionado para o incentivo ao uso da propriedade rural.

Medir o grau de concentração da propriedade das famílias, representada no Brasil sobretudo pela propriedade imobiliária, é algo mais complexo que medir a concentração da renda. Além da falta de dados existentes sobre o patrimônio imobiliário, neste mercado específico estão presentes fatores como a subjetividade na atribuição de valores da propriedade, as variações da rentabilidade dos aluguéis e a maior volatilidade dos preços (estes sujeitos a variáveis macroeconômicas, política oficial de financiamento e provimento de obras públicas). As bases de dados que contêm informações sobre a propriedade imobiliária das famílias são a edição de 2002-2003 da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) e a de 2003 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ambas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Na POF de 2002-2003, o morador de cada domicílio, no caso de imóvel alugado, declara o aluguel efetivamente pago e, no caso de imóvel próprio, o aluguel estimado. Na PNAD de 2003, o morador de cada domicílio declara o valor de mercado do imóvel,² além do aluguel efetivamente pago (no caso de imóveis alugados). Com base nos dados destas duas pesquisas, estimou-se a rentabilidade dos aluguéis segundo vários atributos, de forma a mensurar o valor de mercado das propriedades imobiliárias das famílias, o qual é inserido no IPTU.

O importante aspecto distributivo do IPTU será debatido neste capítulo. Além de ser um imposto direto e real, com uma base de cálculo visível (difícil de ser sonegada), ele é o imposto direto que possui o maior número de contribuintes no Brasil e, como o IR, admite legalmente a progressividade das alíquotas. Portanto, o capítulo analisará a progressividade da carga tributária do imposto, medindo a sua tributação conforme estratos de valores de imóveis. Caso os imóveis mais valorados sejam tributados mais fortemente que os menos valorados, de fato pode-se considerar o IPTU progressivo; caso contrário, ele será julgado regressivo, e se poderá propor um esforço para mudança. É importante analisar não apenas a distribuição da carga tributária entre as faixas de valores de todos os imóveis do país ou de uma região, mas também a distribuição da carga tributária somente entre os contribuintes do imposto. Isto é importante por dois aspectos: em primeiro lugar, analisando-se apenas o universo de domicílios pagantes, tem-se uma ideia do grau de progressividade inerente ao próprio sistema tributário. Assim, aferem-se a progressividade das alíquotas, as avaliações imobiliárias oficiais e as políticas de descontos, que podem afetar a alíquota efetiva do imposto. Em segundo lugar, qualquer política pública que tendesse a ampliar a base tributária do IPTU, tendo ele uma distribuição regressiva entre pagantes, acentuaria o problema, mesmo que a distribuição geral da carga tributária entre a

2. Foram estabelecidos intervalos de valores, sendo o valor mais alto de R\$ 100 mil. No caso de imóveis declarados acima deste valor, procedeu-se a uma estimação especial.

população fosse anteriormente progressiva. Com os dados da POF de 2002-2003, também será possível analisar a distribuição do IPTU nas grandes regiões e grandes cidades brasileiras, informações que serão sintetizadas em quadros no decorrer do capítulo.

Este capítulo é fruto da continuação de um trabalho do autor intitulado *IPTU no Brasil: arrecadação, progressividade e aspectos extra fiscais*, publicado em dezembro de 2006. A pesquisa surgiu de um grupo de estudos da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) e da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, que analisa as propostas de reforma tributária com interesse tanto pelos aspectos urbanos e extrafiscais do IPTU quanto pelo problema da concentração de renda e riqueza. Esta visão mais abrangente é diferente da tônica das discussões da década de 1990 e início da década de 2000, que restringia a análise da reforma tributária aos temas sobre eficiência econômica, harmonização e estímulo à produção, focalizando a atenção nos impostos indiretos. Embora de maneira alguma se queira desmerecer a importância deste assunto nos dias atuais, é fundamental se criar no âmbito da reforma tributária um grupo de pesquisa ligado a temas como equidade, aspectos sociais e extrafiscalidade, de forma a se aproveitar o momento histórico do debate sobre a reforma. Todos os impostos sobre a propriedade têm características e efeitos econômicos específicos e não podem ser vistos na mesma ótica do IR e tampouco como um imposto indireto. É necessária uma linha de pesquisa que leve em conta, por exemplo, as avaliações da base de cálculo e a correlação entre patrimônio e renda. Além disso, as alternativas de uso do IPTU como política urbana e distributiva, permitidas pela CF de 1988 e regulamentada posteriormente no Estatuto das Cidades e na EC nº 29 de 2000, fornecem um leque de várias linhas de pesquisa acerca do tema. Este estudo enfatizará o aspecto distributivo tanto da carga tributária do IPTU residencial quanto de sua base de cálculo – os imóveis residenciais urbanos.

O capítulo está dividido em sete seções. Após esta introdução, a seção 2 faz uma breve análise legal da arrecadação do IPTU no Brasil e da estrutura dos impostos imobiliários em outros países. Analisam-se também os aspectos e as modificações legais recentes. A seção 3 discute a concentração do patrimônio imobiliário das famílias, mostrando resumidamente a metodologia de estimação por meio das bases de dados da PNAD de 2003 e da POF de 2002-2003. A seção 4 mostra a participação do pagamento do IPTU no valor dos imóveis e a seção 5, no rendimento (despesas) das famílias. Estes indicadores ajudam a analisar a progressividade efetiva do imposto. Na seção 6, examina-se a situação do IPTU em uma amostra das 12 principais cidades brasileiras, a respeito de aspectos legais, política de isenções e reduções, abrangência e distribuição da carga tributária. A seção 7 conclui o capítulo.

2 EVOLUÇÃO E ESTÁGIO ATUAL DOS IMPOSTOS IMOBILIÁRIOS NO BRASIL E NO MUNDO

Impostos sobre propriedade imobiliária são cobrados no Brasil desde a Constituição de 1891 (artigo 9º), que conferia competência aos estados para tributare imóveis rurais e urbanos. A Constituição de 1937 concedeu aos municípios a competência de tributar imóveis urbanos. A Lei nº 5.172/1966 – Código Tributário Nacional (CTN) –, que regula o sistema tributário nacional, estabelece em seu artigo 32 diretrizes gerais para o IPTU. Entre os dispositivos regulados, o CTN qualificou como zona urbana, para fins tributários, a propriedade que contar com pelo menos dois dos cinco serviços ou melhorias públicas a seguir: calçamento com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; esgotamento sanitário; iluminação pública; e escola primária ou posto de saúde a pelo menos três quilômetros do imóvel considerado.³

A Constituição de 1988, além de confirmar o papel do IPTU como imposto de grande potencial fiscal dos municípios, conforme as constituições anteriores, inova ao se preocupar com a progressividade e com os objetivos extrafiscais. Tal fato é explicitado no artigo 153, ao asseverar que o IR e o Imposto Territorial Rural (ITR) devem ser progressivos. O artigo 156 afirma que o IPTU poderá ser progressivo, em razão do valor do imóvel e da função social da propriedade, ou seletivo, de acordo com a localização, tamanho ou uso do imóvel.⁴ O artigo 182 afirma que o IPTU poderá ser progressivo no tempo para promover o adequado aproveitamento da propriedade de acordo com o que estabelecesse cada plano diretor municipal.

Infelizmente, apesar da preocupação do legislador quanto à progressividade e ao uso do IPTU como instrumento extrafiscal, o conservadorismo das interpretações do Poder Judiciário tem prevalecido. Muitas iniciativas municipais visando executar estas políticas foram embargadas tanto nos tribunais estaduais ou regionais quanto no STF. A título de exemplo, cite-se a aplicação de alíquotas diferenciadas do IPTU como instrumento de política urbana e progressividade tributária, que foi amplamente contestada no STF até 2000, e resultou na determinação de o município impetrado devolver ao contribuinte o imposto cobrado.

3. Essa classificação ainda é controversa. O STF, até o ano de 1996, vinha sistematicamente considerando imóvel urbano, para fins tributários, aquele que apresentava os critérios inseridos no Código Tributário Nacional (CTN). Após 1996, ele começou a alternar entendimentos, ora declarando que terrenos em zona urbana destinados a atividades agrícolas ou extrativistas não seriam considerados passíveis de cobrança de IPTU (Acórdão RE nº 100.427/DF de 1996 e Acórdão RE nº 738.628/SP), ora declarando o contrário (Recurso Especial nº 169.924/RS).

4. Esse artigo foi alterado pela EC nº 29/2000. O texto original somente previa que o IPTU poderia ser progressivo para garantir a função social da propriedade, o que era entendido pelo STF como diferenciação na tributação apenas entre imóveis edificados e terrenos vagos.

Em decisões proferidas em vários recursos extraordinários, o órgão vinha declarando inconstitucional a aplicação de alíquotas progressivas.⁵ Várias leis municipais foram anuladas judicialmente. Esta situação perdurou até 2000, quando foi promulgada a EC nº 29 (a qual também tratava do aumento dos recursos da saúde), que modificou o artigo 156, passando a permitir expressa e taxativamente que o IPTU poderia ter alíquotas progressivas em razão do valor do imóvel ou alíquotas variáveis conforme tamanho, localização ou uso do imóvel.⁶ Com isso, a atual estrutura tributária no Brasil passava a contar de fato com dois impostos efetivamente progressivos, o IR e o IPTU de alguns municípios. Além disso, o artigo 7º da Lei Federal nº 10.257/2001 regulamentou o artigo 182 da CF de 1988, que trata da adoção do instrumento *IPTU progressivo no tempo*. Fixou-se o aumento anual das alíquotas do IPTU até o limite de 15% para imóveis que não atendessem às diretrizes do plano diretor municipal relativas ao parcelamento, à edificação ou à utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.

No Brasil há cerca de 5.560 municípios, dos quais 96% efetivamente arrecadam o IPTU (STN, 2006); por conseguinte, existem mais de 5 mil legislações tributárias com diferentes estruturas de alíquotas. Carvalho Jr. (2008) analisou a estrutura de alíquotas de 365 municípios (todos com população acima de 50 mil habitantes) no ano de 2007 e constatou que apenas 14% destes municípios tinham alíquotas progressivas de IPTU (isto é, aumentavam a alíquota conforme o valor venal do imóvel). Em 6,8% deles, as alíquotas variavam conforme a localização do imóvel e em 5,5%, conforme tamanho do imóvel. Além disso, 26,9% destes municípios previam a possibilidade da incidência do *IPTU progressivo no tempo* em terrenos vagos. Com isso, pode-se dizer que cerca de um quarto das cidades brasileiras com população acima de 50 mil habitantes possui alíquotas progressivas ou seletivas, de acordo com o artigo 156 da CF de 1988. O estudo encontrou alíquotas medianas e modais nestes municípios (alíquotas mais comumente aplicadas), embora tenha havido grande variabilidade entre elas. Naqueles municípios com alíquotas únicas de IPTU (sem progressividade ou seletividade), a modal foi 0,8% para imóveis edificados e 2% para terrenos vagos; nos municípios que adotavam alíquotas variadas, elas comumente variavam num

5. A justificativa jurídica do STF acerca da ilegalidade de alíquotas progressivas de IPTU é que, sendo tal imposto "real" (sobre a propriedade), o princípio da capacidade contributiva do cidadão para aplicação da progressividade não seria válido. Segundo o STF, não se poderia afirmar que necessariamente contribuintes de imóveis mais valorizados tivessem de fato maior poder aquisitivo para arcar com uma alíquota maior que os demais.

6. Com isso, a Súmula nº 668 de 2003 do STF ainda declarava inconstitucional todas as leis tributárias municipais de IPTU com alíquotas progressivas anteriores à EC nº 29/2000, porém já estava pacificada juridicamente a controversa questão.

intervalo de 0,5% a 1,0%, no caso de imóveis edificados, e de 1% a 3%, no caso de terrenos vagos. As alíquotas do IPTU nesta amostra de cidades de população superior a 50 mil habitantes estão resumidas no anexo D.⁷

O imposto imobiliário tem sido historicamente uma importante fonte de recursos dos entes locais em todo o mundo. A base de dados do *Government Finance Statistics*, publicado periodicamente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), indica que na Argentina, Brasil, Bolívia, África do Sul, Líbano, Israel, Espanha, França, Bélgica, Holanda, Austrália, Nova Zelândia, Canadá e Estados Unidos os impostos sobre a propriedade⁸ chegaram a representar mais de 2% do produto interno bruto (PIB) destes países entre 2002 e 2005. Porém, estes indicadores somente foram significativos para a Argentina, Bolívia, Brasil e Líbano devido ao alto peso dos impostos sobre a propriedade financeira, como os incidentes sobre transações financeiras, no caso brasileiro representado pela antiga Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). Na Bélgica, Holanda e Espanha, foi o imposto sobre fortunas que impactou significativamente este indicador. Estes dados estão detalhadamente descritos no anexo A. Considerando-se somente os impostos incidentes sobre a propriedade imobiliária, o Brasil tem um indicador muito baixo, de apenas 0,46% do PIB para a média do período de 2002 a 2005, conforme mostra a sexta coluna da tabela constante no anexo A. Outros países latino-americanos ou de renda média, como a África do Sul, Cingapura, Líbano, Argentina e Colômbia, obtiveram índices superiores a 0,8%.

Com relação à participação desses impostos nas receitas dos entes locais, os impostos imobiliários chegaram a representar mais de 25% na Nova Zelândia, Austrália, França, Israel e Canadá. No Brasil, o IPTU representou apenas 6,3% das receitas municipais e, surpreendentemente, as alíquotas aplicadas aqui não são muito diferentes das da maioria dos países do mundo (com exceção dos Estados Unidos e de alguns países europeus). Desta forma, a baixa arrecadação nacional não pode ser explicada pela política de alíquotas, mas provavelmente pela ineficiência administrativa e pela concessão de isenções e reduções do imposto.⁹

7. O anexo D dividiu o IPTU em residencial, não residencial (que abrange comércio e indústria) e territorial (terrenos vagos, lotes e glebas). Na sétima coluna, foi indicado o critério de variação das alíquotas do IPTU para imóveis edificados (progressivas ou seletivas por localização, tamanho, padrão construtivo, entre outros). No caso do IPTU territorial, a nona coluna mostra o critério de variação denominado *umentos anuais*, que reflete o uso do instrumento IPTU progressivo no tempo, previsto no artigo 182 da CF de 1988, e que pode estar inserido nas legislações tributárias dos municípios analisados.

8. Inclui-se, além dos impostos sobre a propriedade imobiliária, impostos sobre heranças e doações, automóveis, ativos de empresas, grandes fortunas, transferência imobiliária e impostos sobre transações financeiras.

9. É importante ressaltar que alguns países europeus adotam o imposto sobre a riqueza, similar ao IGF, previsto na Constituição Federal Brasileira. Este imposto incide sobre a propriedade imobiliária juntamente com os impostos imobiliários locais, tornando a carga tributária incidente sobre a propriedade ainda maior. É o caso da Noruega, Dinamarca, Finlândia, Suécia, Alemanha, Suíça, França, Espanha, entre outros.

3 DESIGUALDADE E TRIBUTAÇÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO NO BRASIL

Para se estimar a desigualdade do patrimônio imobiliário das famílias brasileiras, é necessário examinarem-se as principais características do mercado imobiliário e a base de dados disponíveis em nível nacional. No presente trabalho não se analisará a concentração da propriedade jurídica do imóvel, mas o seu usufruto. Uma vez que as pesquisas amostrais da POF/IBGE e da PNAD/IBGE são domiciliares e as perguntas, limitadas (embora haja uma ampla demanda para se inserirem perguntas relativas à propriedade das famílias), não é possível estimar, com precisão, os demais imóveis de propriedade das famílias participantes da pesquisa. Além disso, o usufruto não deixa de ser uma boa medida de concentração, pois ele reflete o nível de bem-estar e conforto que a família usufrui, independente de o imóvel ser alugado, cedido por empregador ou parente, ou pertencente a pessoa jurídica.¹⁰ Outro indicador que será muito utilizado na estimação da concentração imobiliária é a rentabilidade do aluguel do imóvel, isto é, a proporção que o valor do aluguel representa no valor total do imóvel. Este dado é importante, tendo em vista que a POF de 2002-2003 pergunta sobre “despesa de aluguel do imóvel”.¹¹ Conhecendo-se o padrão de rentabilidade do aluguel dos imóveis, pode-se estimar o seu valor.¹²

Estudo de Varsano (1977) indicou que os valores dos aluguéis dos imóveis não acompanhavam o ritmo do crescimento da valorização imobiliária e, assim, a rentabilidade dos imóveis tenderia a cair conforme os imóveis urbanos se valorizassem. O autor realizou estudo sobre a evolução dos preços dos imóveis e do IPTU na década de 1970, encontrando forte aumento da regressividade vertical do imposto em virtude de a velocidade do aumento dos preços dos imóveis urbanos legais e equipados (por isso mesmo mais valorizados) ser maior que a dos valores venais estabelecidos por lei municipal para a cobrança do IPTU. Logo, os imóveis mais valorizados tenderiam a ter valores venais cada vez mais desatualizados e sofreriam uma alíquota efetiva menor que os imóveis com um processo de valorização menor. Com isso, a rentabilidade dos aluguéis seria mais alta em zonas degradadas, nas periferias dos grandes centros urbanos ou em conglomerados subnormais; alie-se a isto o fato de que as garantias locatícias costumam ser menores para pessoas de baixa renda. Todos estes dados corroboram a hipótese de que a rentabilidade dos aluguéis apresenta um viés fortemente regressivo em relação ao valor do imóvel.

10. Caso se estimasse apenas a desigualdade da propriedade jurídica do imóvel, um imóvel de luxo, habitado por um executivo e pago pelo seu empregador, por exemplo, não impactaria a medida de concentração.

11. No caso de o imóvel não ser efetivamente alugado (situação da maioria), perguntava-se sobre o provável valor de aluguel do imóvel, denominado despesa de aluguel imputado.

12. Um estudo à parte será publicado mostrando de maneira detalhada a estimação dos valores e o nível de concentração do usufruto dos imóveis das famílias brasileiras.

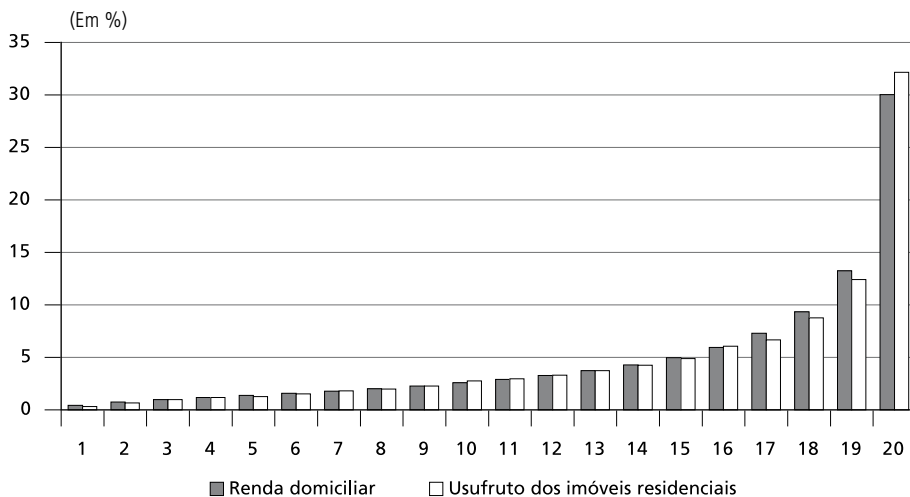
As PNADs de 2001 a 2006 mostraram que a proporção de famílias que pagam aluguel aumenta progressivamente até o terceiro décimo de renda familiar e, a partir de então, se estabiliza entre 15% e 18% do total de domicílios. A correta estimação das rentabilidades dos aluguéis é um dado importante, pois ela pode variar significativamente, distorcendo os reais valores de mercado dos imóveis e impactando de forma significativa qualquer análise distributiva da concentração da propriedade. Ainda, ao se utilizar os dados da POF de 2002-2003 sobre concentração de renda, observou-se que 10% das famílias mais ricas do país detinham 44,15% da renda familiar total.¹³ A concentração do patrimônio imobiliário das famílias foi medida em um estudo à parte, que elaborou um modelo de preços hedônicos de estimação dos valores dos imóveis com base nos valores de aluguéis declarados na POF de 2002-2003 (explícitos e imputados), rentabilidade dos imóveis, número de cômodos, localização geográfica e renda familiar. Chegou-se ao resultado de que 46,4% do total do patrimônio imobiliário residencial estimado¹⁴ era usufruído por apenas 10% das famílias brasileiras. Estes resultados podem ser mais bem compreendidos pela leitura do gráfico 1. Observa-se que a causa da maior discrepância entre a concentração do usufruto imobiliário residencial e a concentração da renda se verifica a partir do percentil 95. De fato, neste estrato, a concentração do usufruto do patrimônio imobiliário foi de 33,9% do total do patrimônio estimado, e a da renda, de 30,1% do total da renda estimada. Assim, verifica-se a importância de uma política tributária sobre o patrimônio como forma eficaz de reduzir a desigualdade, tributando a parte da população rica que não é atingida pelo IR, conforme demonstrado em estudo de Gold (1979).

13. Os resultados de concentração estão medidos em termos domiciliares ou familiares. Evidentemente, em termos *per capita* a concentração se torna maior, pois as famílias mais pobres em média têm um número maior de componentes.

14. Devido à restrição dos dados, o autor utilizou o patrimônio imobiliário usufruído e não a posse legal do patrimônio imobiliário, o que inclusive permite uma melhor análise do perfil distributivo do IPTU, uma vez que é comum o proprietário repassar ao inquilino o encargo do imposto. O indicador também agregou prováveis outros imóveis das famílias, tendo como base os gastos mencionados na rubrica *IPTU de outros imóveis*, na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2002-2003. Provavelmente, estes imóveis são de veraneio ou ociosos e deverão ser objeto de estudo posterior, junto com o instrumento de *IPTU progressivo no tempo* previsto no artigo 182 da CF de 1988 e regulamentado pela Lei nº 10.257/2001 – Estatuto das Cidades. A partir dos microdados da POF de 2002-2003, foi estimado que o valor total de imóveis ociosos ou de veraneio *que efetivamente pagam IPTU* representou 7,3% do total do parque imobiliário residencial no Brasil. Além disso, 10% das famílias mais ricas detinham R\$ 58,5 bilhões em imóveis ociosos ou de veraneio, perfazendo 47,6% da massa imobiliária ociosa ou de veraneio estimada. Estes indicadores seriam bem maiores se fossem considerados os imóveis que não pagam IPTU, o que torna necessário um estudo posterior da questão.

GRÁFICO 1

**Nível de concentração da renda domiciliar e do usufruto dos imóveis residenciais por respectivo vigésimo de renda domiciliar e valor de imóvel:
Brasil urbano – domicílios (2003)**



Fonte: PNAD/IBGE de 2003 e POF/IBGE de 2002-2003.

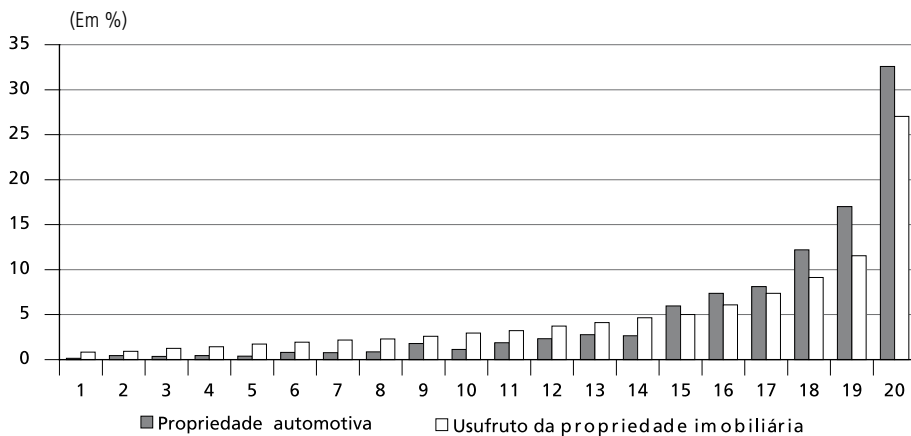
Elaboração do autor.

Todas as pessoas moram em algum lugar e o usufruto de uma moradia, mesmo ela sendo precária, é um patrimônio universal. Intuitivamente, pode-se dizer que, devido à menor frequência de outros tipos de propriedade no patrimônio das famílias, caso sejam adicionados ao índice de concentração da propriedade cotas ou ações em empresas, automóveis, joias, barcos, obras de arte, entre outras espécies de patrimônio, a medida de concentração da propriedade se tornaria ainda mais elevada. Por exemplo, Burhauser e Weathers (2000) destacam que nos Estados Unidos os mais pobres têm o seu patrimônio basicamente composto por benefícios sociais, benefícios previdenciários e automóveis. No caso do Brasil, o valor presente capitalizado dos rendimentos esperados dos benefícios assistenciais e previdenciários deveria ser incorporado ao patrimônio familiar num estudo que tenha a intenção de medir o nível de riqueza e sua concentração entre as famílias. Devido à complexidade do tema, este cálculo não será realizado neste trabalho, o qual se restringirá apenas a bens tangíveis (imóveis e automóveis, basicamente). Saliente-se que os benefícios assistenciais e alguns tipos de benefícios previdenciários têm distribuição progressiva entre as famílias, conforme estudo de Silveira (2004), e isto impactaria o nível da concentração de riqueza.

O gráfico 2 mostra a distribuição por vigésimos de renda domiciliar do usufruto da propriedade imobiliária residencial das famílias (já estimada) e da propriedade de veículos automotores (que incluem automóveis, motocicletas, barcos a motor, iates, caminhões, entre outros).

GRÁFICO 2

Nível de concentração do usufruto dos imóveis residenciais e do patrimônio automotivo por vigésimo de renda domiciliar: Brasil urbano – domicílios (2003)



Fonte: PNAD/IBGE de 2003 e POF/IBGE de 2002-2003.

Elaboração do autor.

Conforme se vê no gráfico 2, a concentração do usufruto da propriedade imobiliária por vigésimos de renda domiciliar declarada é menor que a concentração do usufruto da propriedade de veículos automotivos no ano de 2003. Isto ocorre porque apenas 15,8% das famílias naquele ano declararam possuir algum veículo automotivo, o que tornou a concentração deste tipo de propriedade muito mais alta. No caso dos imóveis que servem como moradia, todos têm algum valor estimado, mesmo sendo baixo, corroborando a tese de que a concentração da propriedade imobiliária tende a ser menor que a de outros tipos de propriedade tangíveis.

O IR tem representado no Brasil um perfil de progressividade muito abaixo do potencial. Em virtude de o país ter PIB e concentração de renda elevados, a aplicação de um sistema de alíquotas progressivas seria conveniente. Porém, o que de fato existem são apenas duas alíquotas progressivas e algumas reduções e isenções legais. As alíquotas atuais de 15% e 27,5% são pequenas e muito próximas uma da outra para uma progressividade mais efetiva da tributação pelo IR. Em países europeus, apesar da baixa concentração de renda, as alíquotas podem chegar a 55%, como no caso da Bélgica e da Noruega.¹⁵ Um problema adicional existente no Brasil é a grande permissividade de transferência do patrimônio de pessoas físicas para jurídicas, consentindo que o patrimônio de empresas seja usufruído

15. Além das altas alíquotas do IR, ainda existem contribuições para seguridade social, impostos sobre a propriedade imobiliária de alíquotas progressivas e impostos sobre a riqueza. Países como a Espanha, por exemplo, limitam a tributação do conjunto destes impostos a 60% da renda do contribuinte.

pela família cotista. Além disso, são relativamente comuns os casos em que as famílias cotistas usam o caixa das suas empresas para satisfação do patrimônio e gastos pessoais. Logo, a renda declarada para o IR do contribuinte que pratica esta conduta pode ser muito baixa *vis-à-vis* o seu padrão de consumo.¹⁶

Gold (1979) afirma que os impostos sobre a propriedade têm a capacidade de recair em contribuintes ricos que conseguem sonegar a renda. De fato, o pagamento dos impostos sobre a propriedade é uma condição para o reconhecimento do direito de propriedade por parte da legislação. Porquanto ele é um imposto altamente visível, de difícil sonegação, a sua inadimplência ocasionaria imediata perda de valor de mercado deste ativo. Evidentemente, há elevada inadimplência do IPTU, mas os dados da POF de 2002-2003 sugerem que isto ocorre em famílias de baixa renda, a maioria não inserida no mercado formal de imóveis. Por exemplo, um imóvel de luxo, com dívidas de IPTU, teria seu valor de mercado rebaixado, assim como um automóvel com dívidas no IPVA tem o seu valor diminuído e perde o direito de trafegar. Não é necessário um empenho investigatório de sonegação austero para diminuir a sonegação ou evasão, como no caso do IR,¹⁷ bastando haver um cadastro imobiliário atualizado e abrangente.

4 PROGRESSIVIDADE DO IPTU NO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DAS FAMÍLIAS

Este trabalho faz uma diferenciação importante entre a *carga tributária global do IPTU* e a *carga tributária dos pagantes do IPTU*. A primeira mostra a média do montante tributado de todo o estoque de patrimônio imobiliário residencial, independente de a propriedade ser contribuinte ou não do imposto. Ela denota o peso do imposto sobre o patrimônio, com uma visão mais macroeconômica e social, a partir do impacto do imposto na distribuição de renda de toda a sociedade. A *carga tributária dos pagantes do IPTU* mostra a média do montante tributado *somente dos imóveis que são contribuintes do IPTU* (cerca de 30% dos imóveis residenciais no Brasil, em 2003). Este indicador fornece a alíquota efetiva do imposto cobrada dos contribuintes,¹⁸ com uma visão mais microeconômica e setorial, evidenciando a progressividade ou regressividade inerente ao sistema tributário analisado. Os dois indicadores são importantes na análise do IPTU,

16. A Receita Federal tem empreendido o esforço de confrontar a renda declarada dos contribuintes com o gasto com cartões de crédito. Porém, isto não afetaria o contribuinte que adota a tática de efetuar gastos pessoais em nome de pessoa jurídica. Esta medida apenas teria maior capacidade de abranger os contribuintes do setor informal. Na realidade, a auditoria dos gastos administrativos de empresas privadas é algo muito custoso e complexo.

17. Uma das justificativas da Espanha para instituir o *impuesto sobre el patrimonio*, em 1991, foi que o sistema capitalista estava se sofisticando, com o aumento do fluxo de capitais e suas rendas e a diminuição do papel dos salários na composição da renda nacional.

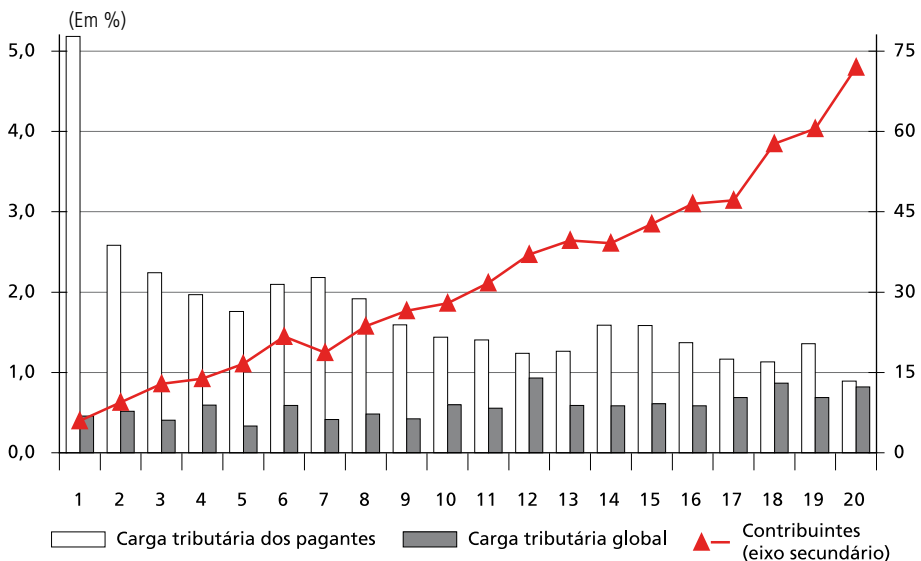
18. A alíquota inserida na legislação raramente é igual à alíquota efetiva. A alíquota efetiva seria a proporção entre a parcela que foi devidamente tributada e o valor de mercado do imóvel. A diferença entre a alíquota legal e a efetiva acontece porque sempre há reduções e descontos legais concedidos na base de cálculo do IPTU e, principalmente, porque as avaliações imobiliárias são deficientes e estão em desacordo com o mercado.

pois a carga tributária global indica o impacto atual do imposto na sociedade, e a carga tributária dos pagantes revela o perfil e os problemas distributivos do sistema tributário e os principais desafios para o incremento do IPTU.

O gráfico 3 apresenta a distribuição da carga tributária do IPTU no Brasil, ou seja, a participação do pagamento do IPTU no valor do imóvel tributado, indicado pelas barras no eixo principal, por vigésimos de valores de imóveis. Além disso, o gráfico 3 ilustra a proporção de domicílios que pagam o imposto na linha no eixo secundário. As barras escuras do gráfico 3 representam a carga tributária global, aquela incidente sobre todos os domicílios, pagantes ou não do imposto, e as barras claras, a carga tributária incidente somente entre os pagantes do imposto. Observa-se que a carga tributária global é progressiva, mas isso só acontece devido à pouca proporção de pagantes nos vigésimos baixos de valor de imóvel. A carga tributária incidente sobre os pagantes mostrou-se regressiva, conforme também se pode notar no gráfico 4. Isto é preocupante na medida em que, caso se programe uma política que aumente o universo de pagantes do IPTU, sem corrigir as devidas distorções administrativas do sistema, a carga tributária global do imposto pode tornar-se mais regressiva.

GRÁFICO 3

Nível de contribuintes, carga tributária do IPTU (global e dos pagantes) por faixa de valor de imóvel: Brasil urbano (2003)



Fonte: POF/IBGE de 2002-2003.

Elaboração do autor.

O gráfico 3 mostra que a proporção de domicílios pagantes do imposto aumenta com o valor do imóvel, embora o número de pagantes esteja muito abaixo do potencial. Em nível nacional, somente na classe de imóveis acima do oitavo decil pode-se encontrar um nível de declaração de pagamento de IPTU maior que 50%. São vários os fatores que podem fazer com que uma família declare não pagar o IPTU na pesquisa da POF de 2002-2003. Por exemplo, um município pode conceder isenção de IPTU a determinados grupos de famílias ou imóveis, o imóvel pode não ser cadastrado pelo município, o imóvel pode não ser legalizado ou regularizado, ou a família pode ser inadimplente.

Observam-se grandes diferenças em níveis regionais. Nas regiões Norte e Nordeste, a proporção de famílias que declarou pagar IPTU foi de apenas 12%, e somente a partir do sétimo decil de valores de imóveis observou-se uma proporção de famílias pagantes maior que 10%. A situação pode ser considerada grave, tendo em vista que a declaração de pagantes foi de apenas 42%, mesmo no último décimo dos imóveis mais valorados. Devido ao baixo número de pagantes, a carga tributária global nas regiões Norte e Nordeste é progressiva, mas considerando-se apenas o universo dos pagantes, a carga tributária é fortemente regressiva. Na região Centro-Oeste, a carga tributária global é relativamente neutra, ou pouco progressiva, em razão do baixo número de pagantes, mas se for considerado o universo dos pagantes, tem-se uma forte regressividade, igual à verificada nas regiões Norte e Nordeste. Estes indicadores de abrangência do número de pagantes são bem melhores nas regiões Sudeste e Sul, com cerca de 40% dos domicílios declarando pagar IPTU; contudo, devido a esta proporção maior de pagantes, a carga tributária global mostrou-se apenas levemente progressiva. Considerando-se apenas o universo de contribuintes, tem-se uma carga tributária fortemente regressiva. Especificamente no estado de São Paulo, devido ao maior número de domicílios pagantes se comparado a outros estados, mesmo a carga tributária global foi regressiva.¹⁹ O estado do Rio de Janeiro mostrou uma característica peculiar: o universo de pagantes do IPTU se concentrou quase completamente a partir do sétimo decil de valores de imóveis. Tal fato se explica pela ampla política de isenções e descontos concedidos na capital fluminense e, ademais, pela existência de um grande número de imóveis irregulares. Por isso, tanto a carga tributária global quanto a carga tributária dos pagantes acabaram sendo progressivas.

Para se realizar uma análise da regressividade horizontal, examinando a ocorrência de níveis de tributação díspares em imóveis de valores de mercado semelhantes em decorrência de avaliações imobiliárias oficiais deficientes, deve-se

19. Os dados relativos aos estados e à legislação tributária das principais capitais estaduais serão vistos mais detalhadamente na seção 6.

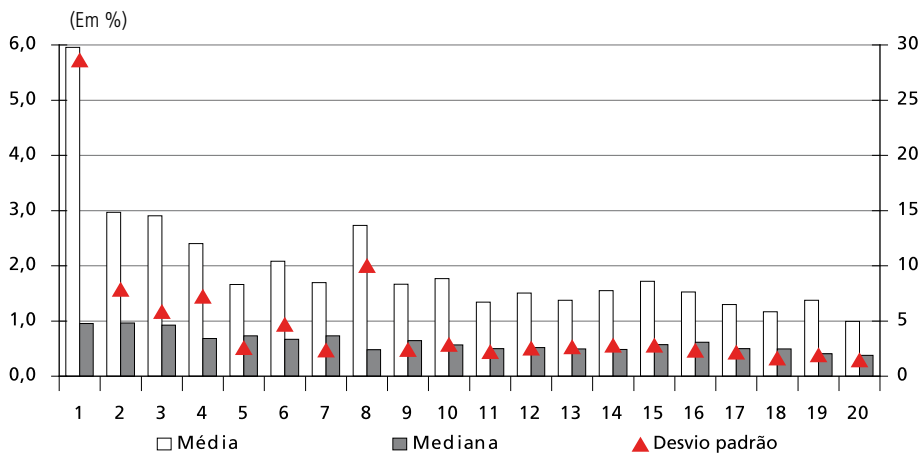
considerar somente o universo dos pagantes e então comparar a mediana e a média da carga tributária.²⁰ Conforme mostrado no gráfico 4, observou-se que a média se aproxima da mediana e o desvio padrão da alíquota efetiva diminui conforme aumentam os estratos de valores de imóveis, denotando que há maior regressividade horizontal (diferença entre o valor avaliado e o de mercado) nos estratos mais baixos. Diversos autores, como De Cesare (2004) e Varsano (1977), afirmam que os imóveis de valores de mercado mais baixos têm maior probabilidade de sofrerem erros no processo de avaliação imobiliária para fins tributários. Esta percepção é bastante intuitiva, porque os erros avaliatórios costumam ter valores discretos, afetando mais que proporcionalmente os imóveis de valores mais baixos. Por exemplo, é mais provável que um imóvel de valor de mercado de R\$ 10 mil seja avaliado em R\$ 15 mil (uma sobreavaliação de 50%) que um imóvel de R\$ 200 mil ser sobreavaliado em R\$ 300 mil. O gráfico 4 mostra que, em nível nacional, a mediana da alíquota efetiva das famílias pagantes que estão na classe dos 50% imóveis mais valorados foi de 0,52%. Para a classe dos 50% menos valorados, a mediana da alíquota efetiva foi de 0,68%. Os 50% imóveis menos valorados tiveram uma tributação superior em um terço à sofrida pelos imóveis mais valorizados e o desvio padrão foi quatro vezes superior, corroborando a hipótese de que a regressividade horizontal é maior nos imóveis menos valorados.

Em níveis regionais, observou-se que, para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a tributação efetiva sobre o valor do imóvel de quem paga o imposto é regressiva e mais alta que nas regiões Sul e Sudeste, embora o universo de pagantes e a carga tributária global sejam bem menores. De fato, a mediana da classe dos 50% dos imóveis menos valorados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste oscilou entre 0,65% e 1,50%, e entre 0,35% e 0,80% na classe dos 50% superiores. Nas regiões Sudeste e Sul, estes indicadores variaram entre 0,55% e 1% para a classe dos 50% menos valorados, e entre 0,40% e 0,65% para os 50% mais valorados.

20. A comparação entre a média e a mediana da alíquota efetiva do IPTU entre os pagantes do imposto é um bom indicador para se avaliar a regressividade horizontal do sistema tributário. A regressividade horizontal existe quando imóveis de valores de mercado similares são tributados em níveis bem diferentes devido ao processo avaliatório deficiente. Dentro de cada estrato de valor de imóvel utilizado no presente trabalho (vigésimos de valores de imóveis), se o desvio padrão das alíquotas efetivas de cada imóvel for alto, a diferença entre a média e a mediana será alta, caso exista algum viés nas avaliações.

GRÁFICO 4

Média, mediana e desvio padrão da alíquota efetiva do IPTU entre os pagantes por faixa de valor de imóvel: Brasil urbano (2003)



Fonte: POF/IBGE de 2002-2003.

Elaboração do autor.

A regressividade entre os contribuintes de impostos imobiliários é realidade até em países desenvolvidos com alta tributação sobre a propriedade e ampla experiência no assunto, como o Canadá. Segundo estudo de Chawl e Wannell (2003, p. 3) a respeito deste país (que não adota alíquotas progressivas), as famílias inseridas no primeiro sexto de renda dedicam, em média, 10% de sua renda ao pagamento do imposto imobiliário e as inseridas no último sexto dedicam apenas 1,8%. Estima-se que há um aumento de 9% no coeficiente de Gini²¹ do Canadá devido aos impostos imobiliários, mostrando que estes podem ter perfil regressivo mesmo em países com alta sofisticação em avaliação imobiliária e com grande eficiência administrativa. A aplicação de alíquotas progressivas diminuiria a regressividade natural dos impostos imobiliários.

O IPTU, malgrado seja um imposto direto e real, podendo inclusive ter alíquotas progressivas, na prática acaba apresentando uma carga tributária regressiva. A principal justificativa para a regressividade verificada entre os contribuintes do IPTU seria a grande regressividade das avaliações imobiliárias municipais para incidência do IPTU. De fato, o sistema avaliatório se constitui no principal desafio da tributação sobre a propriedade em todo o mundo. O que acontece na maior parte dos municípios brasileiros são sistemas avaliatórios antigos e desatualizados que não refletem o dinamismo do mercado imobiliário do município. O instrumento pelo qual o município estipula o valor do metro

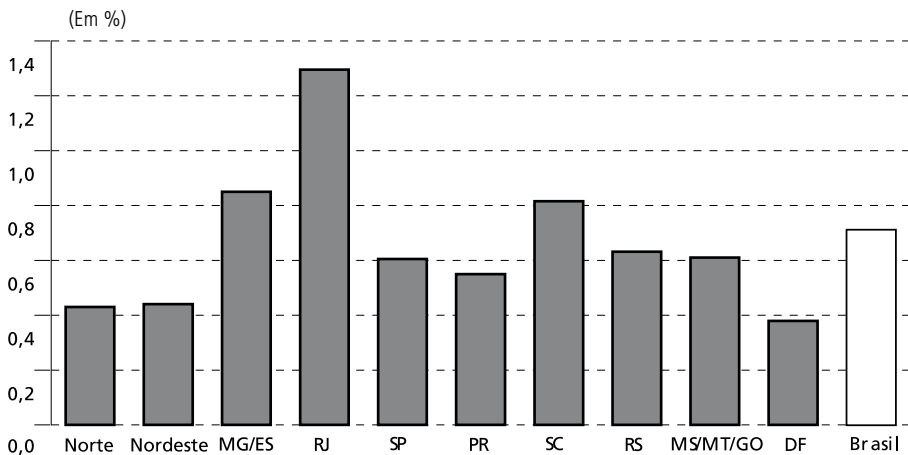
21. Esse aumento do coeficiente de Gini foi revertido com a diminuição de 11% ocasionada pela tributação sobre a renda.

quadrado do terreno por face de quadra,²² zona fiscal ou qualquer outra divisão urbana estabelecida para determinar o valor de mercado do solo urbano chama-se planta genérica de valores (PGV). A PGV deve ser elaborada pela administração municipal como projeto de lei e apreciada pela câmara de vereadores, que pode aprová-lo, alterá-lo ou rejeitá-lo.²³ O fato de um trabalho técnico ter que passar por processo político aumenta a chance de tornar as PGVs no Brasil excessivamente defasadas.²⁴ O poder político municipal está sujeito à pressão política por parte da sociedade local e de grupos de interesse organizados, e o IPTU é um imposto direto e altamente visível, objeto de mais antipatia pelos contribuintes se comparado aos impostos sobre consumo.

Observa-se no gráfico 5 que o nível de tributação efetiva do IPTU no ano de 2003, mesmo em imóveis de valores acima de R\$ 85 mil (o que seria o último decil em nível nacional), é baixo e com diferenças significativas entre algumas Unidades da Federação (UF).

GRÁFICO 5

**Tributação do IPTU sobre imóveis de valor acima de R\$ 85 mil (percentil 90):
Brasil urbano – estados e regiões (2003)**



Fonte: POF/IBGE de 2002-2003.

Elaboração do autor.

22. A parte edificada do imóvel costuma ser estimada por meio de avaliações de custo da edificação, descontando-se ou acrescentando-se fatores tais como padrão de construção, idade do imóvel, inclinação, existência de condomínio e garagem, entre outros aspectos técnicos de engenharia civil. Porém, a preocupação com o valor do terreno deveria ser maior, pois além de a localização ser o principal componente do valor do imóvel, é o terreno que sofre os processos de valorização ou desvalorização.

23. Esse é o único caso no Brasil em que a base de cálculo de um imposto precisa ser estabelecida por projeto de lei, segundo entendimento do STF (RE nº 87.763-1 de 7/6/1979 e Súmula nº 160 de 19/06/1996).

24. Registre-se o caso do município de Porto Alegre, em que uma nova planta genérica de valores (PGV) não é aprovada desde 1990, tendo a Câmara Municipal de Porto Alegre diversas vezes rejeitado vários projetos de PGV do Executivo.

O gráfico 5 mostra que no Brasil há uma tributação média de 0,7% do último décimo de imóveis mais valorados. Somente o estado do Rio de Janeiro se destaca, com um nível de tributação de 1,3% sobre estes imóveis.²⁵ Por sua vez, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a carga tributária não chega a 0,5% dos imóveis inseridos no último décimo nacional. Ao se analisarem as alíquotas legais de outro importante imposto sobre a propriedade no Brasil, o IPVA, os estados as têm delimitado entre 3% e 5% do valor avaliado do automóvel, ou seja, quase dez vezes superiores à média da alíquota do IPTU. Além disso, os valores venais dos veículos costumam ser fixados com base em pesquisa realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), que leva em consideração o preço médio dos automóveis praticado no mercado, portanto bastante realista em oposição à maioria das avaliações imobiliárias municipais para fins tributários.

5 PROGRESSIVIDADE DO IPTU NO RENDIMENTO DAS FAMÍLIAS

Outro indicador que fornece uma visão da progressividade da carga tributária do IPTU seria a participação do imposto na despesa familiar.²⁶ Nela verifica-se a capacidade contributiva da família, medida por sua renda, *vis-à-vis* o pagamento efetuado. Evidentemente, a base de cálculo do IPTU é o valor do imóvel e a despesa familiar pode não expressar corretamente o nível de progressividade do imposto; porém, o indicador oferece uma ideia da participação do imposto no orçamento das famílias e da harmonia com a sua capacidade contributiva. Varsano (1977) utiliza este indicador e relata que o IPTU teria característica naturalmente regressiva, pois a base de cálculo do imposto – o valor dos imóveis – tende a subir menos que a renda. Na realidade, para a década de 1970, devido ao acelerado crescimento econômico brasileiro, esta afirmativa estaria correta. Todavia, mais tarde se verificou que o preço da terra nos grandes centros urbanos da América Latina também subiu vertiginosamente, alcançando os níveis de países desenvolvidos, conforme Smolka e Morales (2005). Além disso, analisar o nível de progressividade do IPTU pelo orçamento familiar, com as séries estatísticas domiciliares atuais, é mais simples que estimar o valor do domicílio, como o presente trabalho procurou fazer.

O gráfico 6 expõe a distribuição do imposto por vigésimos de despesa domiciliar para o Brasil urbano. A barra branca mostra a participação média do IPTU na despesa familiar entre as famílias pagantes do imposto e a barra escura mostra a participação média do IPTU nas despesas domiciliares, considerando-

25. Ressalte-se que no município do Rio de Janeiro (onde se concentra a maioria dos imóveis do último décimo no estado) há uma política de isentar ou conceder grandes descontos aos imóveis mais populares, o que torna o número de pagantes concentrado no último décimo.

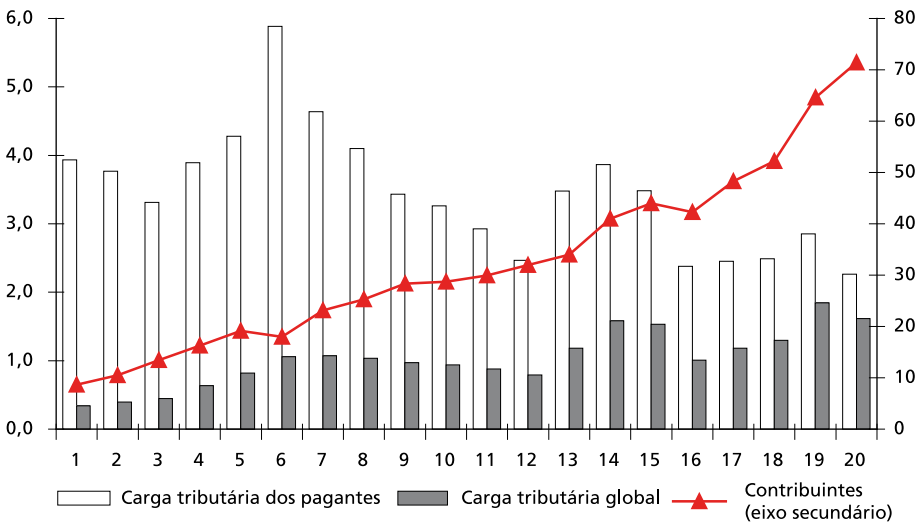
26. Também se poderia usar a participação do imposto na renda domiciliar, mas a probabilidade de o domicílio subdeclarar renda é maior que a de subdeclarar despesa, segundo vários estudos sobre POF.

se o total de famílias, pagantes ou não do imposto, ou seja, a carga tributária global. O indicador do nível de progressividade da participação do IPTU nas despesas domiciliares dos contribuintes (barra branca) permite ter-se uma noção da progressividade inerente ao próprio sistema tributário do IPTU e preverem-se os possíveis impactos e os desafios no campo distributivo da ampliação do universo de contribuintes. Foi escolhida a participação do pagamento do IPTU dentro da *despesa domiciliar* no lugar da *renda domiciliar* por existir uma tendência mundial em todas as pesquisas orçamentárias, como a POF de 2002-2003 (utilizada neste trabalho), de os entrevistados subdeclararem renda, tornando a declaração de despesa mais apropriada no caso, conforme Hoffmann, Silveira e Payeras (2006, p. 15).

GRÁFICO 6

Nível de contribuintes e participação do IPTU na despesa familiar (global e dos pagantes) por vigésimos de despesa familiar: Brasil urbano (2003)

(Em %)



Fonte: POF/IBGE de 2002-2003.

Elaboração do autor.

Como se vê no gráfico 6, a distribuição do IPTU na despesa familiar, similarmente ao que se depreende da análise para a participação do imposto no valor de mercado do imóvel, também é progressiva, considerando-se o universo de todas as famílias, para dados de 2003. A participação do IPTU na despesa de todas as famílias é em torno de 0,5% no segmento dos 20% mais pobres, por volta de 1,8% nos 10% mais ricos e em torno de 1,1% nos estratos intermediários, o que indica certa progressividade da carga tributária. Porém, considerando-se a distribuição somente no universo de pagantes, a situação se inverte: a participação média é de cerca de 4% da despesa das famílias pagantes entre os 50% mais pobres

e de 2,9% entre os 50% mais ricos. O percentual de domicílios pagantes aumenta progressivamente com o aumento da despesa familiar, passando de 10% dos domicílios entre os 10% mais pobres até abranger cerca de 70% dos domicílios entre os 10% mais ricos. Este padrão não se altera muito quando se compara o resultado das regiões metropolitanas com o das não metropolitanas, embora nas primeiras a abrangência do imposto nas famílias até o terceiro decil de despesa domiciliar seja de apenas 8%, número pequeno se cotejado com o indicador de 17% em regiões não metropolitanas. Este fenômeno tem como explicação as políticas de isenções oferecidas pelas capitais estaduais aos imóveis mais populares, – prática possível graças à ampla base imobiliária tributável (incluindo imóveis comerciais e industriais) destes municípios. Some-se a isto a existência de um grande número de assentamentos precários e informais, que em geral não estão incluídos no cadastro imobiliário fiscal e, portanto, não pagam o imposto.

Os dados regionais revelam que, nas áreas urbanas das regiões Norte e Nordeste, analisadas conjuntamente, verificou-se grande progressividade na participação do IPTU na despesa das famílias, característica mais uma vez justificada pelo baixíssimo número de pagantes destas regiões: apenas 12% de todas as famílias. Considerando-se este universo de 12% de famílias pagantes, observou-se certa neutralidade na distribuição, situada em torno de 2,5% a 3,5% da despesa familiar. No caso das áreas urbanas da região Sudeste, também houve progressividade na participação da despesa do IPTU no total das despesas de todas as famílias, que foi de 0,8% e 2,1% no primeiro e no último décimo de despesa domiciliar, respectivamente. Porém, a maior proporção de pagantes, se comparada às demais, é responsável por uma carga tributária global mais alta. Analisando-se somente o universo de 43% das famílias que declararam pagar IPTU na região Sudeste, verificou-se elevada regressividade do sistema: o imposto representou, em média, 4% do orçamento dos 60% mais pobres pagantes e 2,8% do orçamento dos 40% mais ricos pagantes. Na região Sul, a participação do IPTU no orçamento de todas as famílias também foi progressiva, sendo de 0,5% no primeiro décimo e de 1,4% no último décimo. Entre 40% das famílias pagantes do imposto na região Sul, também há um comportamento regressivo, de acordo com o qual o IPTU representou, em média, 3,5% da despesa dos 60% mais pobres deste grupo e 2,4% dos 40% mais ricos. Finalmente, a participação do IPTU nas despesas das famílias na região Centro-Oeste também é progressiva, devido ao fato de a região ter somente 27% de famílias pagantes, com o primeiro décimo de famílias dedicando apenas 0,5% de seu orçamento ao pagamento do imposto e o último décimo, 1,1%. Considerando-se apenas o universo de domicílios pagantes (27% das famílias), verifica-se elevada regressividade, com os 60% mais pobres destinando 3,6% de sua despesa ao pagamento do imposto e os 40% mais ricos, apenas 1,9%. A tabela 1 reúne estes dados regionais da

distribuição do IPTU considerando tanto o universo total de famílias quanto o universo restrito de famílias pagantes do imposto, além de mostrar a variação da carga tributária em função do valor do imóvel da família e em função da sua despesa. A tabela 1 resume os resultados obtidos acerca da carga tributária e distribuição do IPTU nacional e regionalmente, por quintos de valores de imóveis e renda familiar.

TABELA 1

Resumo analítico da distribuição do IPTU por quintos de valores de imóveis e despesa familiar: Brasil e grandes regiões (2002-2003)

Região	Quintos de valores de imóveis														
	Universo de todos os domicílios										Universo de domicílios pagantes				
	Proporção de pagantes					Média IPTU/valor do imóvel (%)					Média IPTU/valor do imóvel (%)				
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª
Brasil	8,5	18,1	29,4	44,5	62,2	0,5	0,5	0,6	0,8	0,9	3,0	2,0	1,4	1,5	1,1
Norte e Nordeste	2,8	6,6	6,1	12,0	32,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3	3,8	1,5	1,2	1,0	1,0
Sudeste	19,5	29,8	43,5	51,5	70,1	0,8	0,6	0,9	0,8	0,9	3,0	2,1	1,5	1,5	1,2
Sul	17,5	29,0	38,8	48,8	63,9	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	3,1	1,7	1,5	1,5	1,1
Centro-Oeste	8,3	17,5	28,1	31,9	48,0	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	2,3	1,5	1,2	1,1	1,0
Região	Quintos de despesas familiares														
	Universo de todas as famílias										Universo de famílias pagantes				
	Proporção de pagantes					Média IPTU/despesa familiar (%)					Média IPTU/despesa familiar (%)				
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª
Brasil	12,2	21,4	29,8	40,3	59,1	0,5	1,0	0,9	1,3	1,5	4,4	3,0	3,5	2,4	2,5
Norte e Nordeste	3,1	5,5	8,3	12,9	29,7	0,1	0,2	0,3	0,4	0,8	3,9	2,8	3,2	2,9	2,2
Sudeste	22,9	33,4	39,9	50,3	68,2	0,9	1,5	1,4	1,5	1,7	4,6	2,9	3,9	2,4	2,7
Sul	20,3	28,4	37,7	48,5	63,2	0,7	1,1	1,3	1,2	1,5	3,5	3,7	2,4	2,6	2,1
Centro-Oeste	11,7	19,1	25,2	31,8	46,0	0,5	0,7	0,8	1,0	1,1	3,8	3,4	3,0	2,7	2,5

Fonte: POF/IBGE de 2002-2003.

Elaboração: Dirur/Ipea.

6 ESTUDOS DE CASOS REFERENTES À TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA NAS PRINCIPAIS CAPITAIS ESTADUAIS

Esta seção tem o objetivo de fotografar a situação do IPTU nas principais capitais estaduais e no Distrito Federal nos anos de realização da POF, em 2002 e 2003. Com os dados da POF, pode-se analisar a discrepância entre a carga tributária do IPTU (alíquota efetiva do imposto) e a alíquota inserida da legislação tributária

de cada cidade selecionada, levando-se em conta tanto o total das famílias quanto a parcela de famílias pagantes do imposto. Se a diferença existente entre a carga tributária sofrida pelos pagantes do imposto e a alíquota legal for alta, isto significa que provavelmente há alta defasagem nas avaliações imobiliárias municipais inseridas na PGV ou concessão de descontos significativos na base de cálculo do IPTU. Os dados também permitem analisar a distribuição do imposto e a proporção de pagantes por quintos de valores de imóveis (a amostra para cidades é mais restrita, não se podendo dividi-la em mais estratos).

Tendo em vista que os dados da POF são de 2002 e 2003, ao se fazer uma análise da evolução da arrecadação do IPTU a partir de 2003, pode-se considerar que provavelmente ocorreu melhora administrativa no imposto, no caso de aumento significativo da sua arrecadação. Por exemplo, se um município, segundo a POF de 2002-2003, tem péssimos indicadores de cobertura e carga tributária do IPTU, mas nos anos posteriores se verificou aumento significativo da arrecadação, então provavelmente ocorreu alguma melhora significativa na administração do imposto, principalmente se o município tiver realizado trabalho de cadastramento e aprovado uma nova PGV. Uma vez que o número de pagantes do imposto é baixo e a defasagem nas avaliações imobiliárias oficiais é alta, conforme exposto neste capítulo, provavelmente um grande aumento real e consistente na arrecadação de IPTU de um município se deveria antes a melhoras administrativas que à mera elevação de alíquotas.²⁷

Analisando-se os dados municipais sintetizados no anexo C, constata-se que as capitais nordestinas estudadas, Fortaleza, Recife e Salvador, ilustrativas da realidade do IPTU residencial no Norte e Nordeste, apresentaram baixo nível de pagantes do imposto, apesar do desempenho um pouco melhor do Recife na tributação dos imóveis mais valorados. Entre as capitais do Sudeste, o Rio de Janeiro apresentou a arrecadação do IPTU residencial concentrada quase totalmente nos 20% imóveis mais valorados, com uma carga tributária de 1,4% neste estrato e uma carga muito pequena nos demais quintos. São Paulo, ao contrário, possui uma tributação no último quinto de apenas 0,5% (similar a Salvador), embora a tributação nos quintos intermediários seja bem maior que em outras capitais estudadas. No caso de Belo Horizonte, o IPTU é a principal receita tributária da cidade – maior que a do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) – e existe alta tributação *per capita*, apesar de a alíquota legal de 0,8% não ser tão elevada. Os dados mostraram que a carga tributária em

27. Observa-se que no Distrito Federal e nas capitais estaduais é baixo o risco de algum empreendimento comercial ou industrial elevar significativa e abruptamente a arrecadação do imposto (como no caso da instalação de uma planta industrial). Este fato é mais provável em cidades médias, que têm cada vez mais recebido investimentos industriais. Saliente-se que os dados de arrecadação divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) englobam tanto o IPTU do segmento residencial quanto o incidente sobre comércio, indústria e terrenos.

Belo Horizonte é superior inclusive à alíquota legal em todas as faixas de valores de imóvel, havendo possibilidade de que a maioria das avaliações imobiliárias possa estar acima do valor de mercado do imóvel.²⁸ Em Curitiba e Porto Alegre, o número de pagantes é maior que nas outras capitais estudadas e, apesar de somente Curitiba ter sistema de alíquotas progressivas, Porto Alegre teve uma melhor distribuição da carga tributária. No Centro-Oeste, Brasília possui baixo número de domicílios pagantes do IPTU (apesar do alto potencial), mas a carga tributária é superior à alíquota legal de 0,3%, o que provavelmente significa que as avaliações devem estar próximas do valor de mercado. Goiânia parece apresentar ampla abrangência do imposto e baixa defasagem da base de cálculo, embora as alíquotas também sejam baixas. Manaus e Belém possuem indicadores sofríveis de arrecadação, com o imposto abrangendo apenas 3,3% e 15,3% dos imóveis residenciais destas cidades, respectivamente. Em Belém, somente houve uma proporção razoável de pagantes no último quinto de valores de imóveis, e em Manaus nem isso ocorreu. O fato de Manaus isentar do IPTU os contribuintes de renda inferior a três salários mínimos (SM) revela a grande dificuldade de um município fiscalizar a renda do contribuinte, permitindo ampla margem para a sonegação. Um critério de isenção que levasse em conta fatores mais visíveis para a administração municipal, como a localização ou o valor venal do imóvel, seria menos custoso para fiscalizar.

Um fato importante é que São Paulo, Belo Horizonte e Curitiba mostraram regressividade da carga tributária global a partir do último pentil de valores de imóveis, ao contrário das demais, o que demonstra que estas cidades devem estar atentas à equidade na aplicação do imposto nos imóveis de alto valor. Porém, este fato também pode ser justificado pelo número maior de famílias pagantes do imposto nestas cidades. Em Belo Horizonte, Brasília e Goiânia, a carga tributária global se mostrou superior à alíquota legal. Isto pode ser explicado, primeiramente, por uma superavaliação imobiliária, que provavelmente ocorre nos imóveis de mais baixo valor de mercado; secundamente, pela possível existência de um alto desvio padrão nas avaliações imobiliárias, que pode elevar a média da carga tributária (embora a mediana seja significativamente mais baixa).²⁹ As alíquotas legais nestas três cidades também são mais baixas que nas demais (0,8%, 0,3% e 0,5%, respectivamente), o que pode acentuar este fato.

28. Esse dado deve ser mais bem estudado antes de se chegar a alguma conclusão a respeito. Mencione-se que, em virtude de em Belo Horizonte serem cobradas outras taxas urbanas por meio do carnê de impostos municipais (carnê do IPTU), talvez o entrevistado da POF possa declarar o valor total do carnê como o valor do IPTU pago. De qualquer maneira, a alta arrecadação *per capita* da cidade e a sua baixa alíquota de IPTU indicam, no mínimo, que as avaliações imobiliárias do município não estão muito abaixo do valor de mercado.

29. Outra hipótese é que, tendo em vista que nessas cidades pode ocorrer cobrança da taxa de limpeza pública por meio do mesmo carnê do IPTU, muitos entrevistados da POF de 2002-2003 poderiam não estar desagregando estes tributos.

Para facilitar o entendimento acerca desses dados municipais, foram elaborados os anexos B e C. O primeiro mostra indicadores distributivos do IPTU e o segundo tece comentários com base nos resultados encontrados. Ressalte-se que a sexta coluna da tabela constante no anexo B mostra o último percentil de valor de mercado dos imóveis do município associados a cada intervalo das faixas de valores venais (quinta coluna), baseadas nas quais são aplicadas as alíquotas do IPTU (no caso de município com várias alíquotas). Considera-se que o impacto distributivo de um sistema de alíquotas progressivas será pequeno se as avaliações imobiliárias estiverem muito abaixo do valor de mercado dos imóveis e se as alíquotas legais não forem ajustadas de acordo com a distribuição dos valores venais estabelecidos na PGV. Para um sistema de alíquotas progressivas num imposto sobre propriedade gerar uma carga tributária de fato progressiva, estes dois atributos – avaliações realistas e um ajustamento das alíquotas associadas às avaliações – devem estar presentes. Por exemplo, é inútil um município estabelecer em lei que imóveis de valores acima de R\$ 200 mil serão tributados a uma alta alíquota, se a PGV é muito defasada e irrealista, concentrando todos os imóveis que de fato têm valores de mercado acima de R\$ 200 mil em níveis inferiores e tributando-os na prática com menores alíquotas. O anexo B mostra que, na maioria das cidades com alíquotas progressivas de IPTU, a maior parte dos imóveis acaba concentrada nas bandas mais baixas de alíquotas, seja pelas diferenças entre as avaliações oficiais e os valores de mercado, seja por inadequação das faixas de valores aplicadas às alíquotas. Tome-se como exemplo a cidade de Curitiba. Apesar de o município ter um sistema com nove alíquotas progressivas, bem distribuídas de acordo com os valores do mercado imobiliário local, provavelmente as avaliações imobiliárias tornaram a distribuição da carga tributária regressiva a partir do último percentil.

Outro problema é que um município estabelece as faixas de valores venais de imóveis sujeitos a alíquotas progressivas numa distribuição bem diferente da distribuição de valores de mercado. Como exemplo de inadequação das alíquotas, podem ser citadas as cidades do Recife e de Belo Horizonte. No Recife, há cinco alíquotas diferentes; a segunda mais baixa abrange os imóveis compreendidos entre o percentil 25,5 e 73,7 (quase metade dos imóveis) e a alíquota mais alta é aplicada a partir do percentil 99 (somente 1% dos imóveis residenciais). Belo Horizonte possui três alíquotas (excluindo o intervalo de isenção), sendo a menor aplicada aos imóveis entre o percentil 12,9 e o 98,5, restando um número muito pequeno de imóveis sujeitos às outras duas alíquotas mais altas. Para acentuar este problema, se os valores venais estiverem defasados em relação aos de mercado, as alíquotas mais altas seriam ainda mais restritas.

7 CONCLUSÕES

A discussão sobre a melhoria da progressividade do sistema tributário nacional – por meio da diminuição do peso dos impostos sobre o consumo e do aumento do peso dos impostos diretos, notadamente IR e IPTU, a par da regulamentação do IGF – merece mais profundidade. Não se trata apenas de se proporem mudanças nas alíquotas ou instituição de um novo imposto. Os bens imobiliários continuam sendo o principal e mais popular investimento das famílias, não obstante o crescimento do mercado financeiro de títulos e ações, o qual ainda padece de certa restrição burocrática. Além disso, as famílias brasileiras têm histórica preferência por investimento em mercado de terras ou imobiliário urbano. Os imóveis são comumente usados como ativos financeiros no Brasil, em virtude tanto da baixa tributação pelo IPTU quanto das elevadas valorizações imobiliárias não tributadas, acarretando a existência de grandes ativos habitacionais ociosos e elevado crescimento do preço do solo urbano.

A distribuição do usufruto dos bens imobiliários residenciais, analisada neste capítulo com o apoio da POF/IBGE de 2002-2003, apresentou comportamento regressivo, maior que o da própria renda familiar na mesma pesquisa. Constatou-se que apenas 5% das famílias usufruem de 32,2% do parque imobiliário residencial. Este fato demonstra o grande potencial do IPTU enquanto instrumento tributário de impacto distributivo. Outra potencialidade do imposto é a utilização de seu processo de avaliação dos bens, embora complexo e custoso, enquanto instrumento de aferição de base de cálculo também para o IGF, transmissão de bens e heranças e o IR incidente sobre o lucro de transação imobiliária, além da cobrança da contribuição de melhoria.

O IPTU, conforme exposto neste trabalho, apresentou estrutura altamente regressiva entre os que são contribuintes de fato do imposto, mas esta regressividade é pouco visível devido à sua baixa abrangência nas famílias mais pobres (apenas 30% das famílias brasileiras foram contribuintes do imposto em 2003). Este aspecto é mais marcante que a regressividade da distribuição da carga tributária entre os contribuintes e acabou tornando a carga tributária global progressiva. Os dados nacionais demonstram uma carga tributária global de 0,65% do valor de mercado dos imóveis, sendo este indicador de 0,5% para os do primeiro quinto de valores de imóveis e de 0,8% para os imóveis do último quinto. Esta progressividade da carga tributária do IPTU apenas ocorreu graças à proporção de pagantes, que foi de 6% e 58% nestes respectivos quintos. Quando se analisa somente o universo de pagantes de IPTU, a situação se inverte: o primeiro quinto sofre uma carga tributária de 3% e o último quinto, de 1,1%. A mediana neste caso pode ser uma medida melhor que os dados médios, devido à alta regressividade horizontal (desvio padrão) das avaliações imobiliárias oficiais. Neste caso, a mediana para o primeiro quinto foi de 0,78% e para o último quinto, de 0,43%.

Um dado interessante é que a carga tributária global do IPTU apresentou padrão regressivo nas regiões e municípios estudados quando a proporção de pagantes se situava acima de 40% das famílias. Isto demonstra que, em cidades com maior proporção de pagantes, a regressividade do sistema é mais visível, e uma política de aumentar o IPTU, sem aplicar alíquotas progressivas ou rever a regressividade das avaliações imobiliárias, paradoxalmente aumentaria a iniquidade, apesar da ampla concentração da própria base de cálculo do imposto (patrimônio imobiliário). Isto também poderia aumentar a antipatia do contribuinte e a pressão política contra o imposto, embora o grupo de proprietários de imóveis mais valorados tenha maior poder de organização e costume realizar pressões políticas e judiciais contra o aumento da tributação de suas propriedades, impedindo a aplicação de grandes mudanças que passaram a ser permitidas pelas ECs e o Estatuto das Cidades.

Os motivos que tornaram o IPTU regressivo entre os contribuintes são vários e foram apontados no decorrer deste capítulo. A natureza regressiva inerente aos impostos sobre a propriedade é uma realidade em todo o mundo, uma vez que a propriedade imobiliária muitas vezes se mostra mais concentrada que a renda. O principal motivo no Brasil seriam os sistemas avaliatórios antigos e deficientes que, em geral, privilegiam a edificação no lugar da localização do imóvel. Elemento que atenuou (e até inverteu) a natureza regressiva do IPTU foi o baixo número de pagantes entre os imóveis menos valorados. O baixo número de pagantes pode ocorrer por vários motivos, entre os quais se destacam: a isenção tributária legal concedida pelo próprio município, que pode ser estabelecida por diferentes critérios, como renda, localização ou valor do imóvel; o cadastro imobiliário fiscal pouco abrangente, devido ao grande número de imóveis irregulares e ilegais; e a inadimplência, que pode ser frequente e ocorre quando o município não é eficiente na arrecadação e na cobrança judicial dos seus tributos, gerando este tipo de cultura. Os poucos pagantes acabaram tendo maior impacto sobre a distribuição da carga tributária que a própria natureza regressiva das avaliações imobiliárias, tornando o imposto levemente progressivo em nível nacional. O capítulo também mostrou a importância de o município ter cuidado no critério usado para estabelecer uma política de isenção, sendo preferível um critério sobre o qual ele tenha maior controle, como localização, valor venal, tamanho ou outra característica visível do imóvel. Nas capitais estaduais onde se adotou a renda do proprietário do imóvel como critério de isenção do IPTU, o número de pagantes do imposto foi extremamente mais baixo em relação aos municípios que aplicaram o critério de valor venal, tamanho ou localização do imóvel, por exemplo.

A aplicação de alíquotas progressivas, instrumento legal permitido pela EC nº 29/2000, foi adotada por muitos municípios brasileiros, mas seu impacto distributivo tem sido limitado, conforme observado nas capitais estaduais analisadas neste capítulo. Embora não se tenha analisado a situação distributiva antes e depois

da lei municipal que instituiu as alíquotas progressivas, dados revelam que, mesmo em municípios que aplicam alíquotas progressivas, como Curitiba, São Paulo e Belo Horizonte, a carga tributária foi regressiva a partir do último pentil de valores de imóveis. É importante ressaltar que nestas cidades é possível que as avaliações imobiliárias sejam tão regressivas a ponto de anular o efeito da progressividade das alíquotas. Outro fator importante é que as alíquotas podem estar estipuladas de tal maneira que não reflitam a verdadeira distribuição dos valores venais dos imóveis no município, base de cálculo do imposto, e com isto as alíquotas maiores acabam abrangendo um número muitíssimo reduzido de imóveis. Por exemplo, em Belo Horizonte, a alíquota maior só incide sobre imóveis de valor venal acima de R\$ 500 mil, o que significaria menos de 1% das residências da cidade, se estes valores venais fossem iguais aos de mercado.

O IPTU tem um índice de abrangência de apenas 50% no último décimo de valores de imóveis nas regiões Norte e Nordeste, enquanto no estado de São Paulo este indicador foi de 80%. O custo político da cobrança do IPTU, a cultura fiscal e a base tributária imobiliária das regiões Norte e Nordeste são elementos importantes para explicar esta realidade, assim como a alta dependência de transferências constitucionais dos municípios destas regiões, o que pode justificar o baixo desempenho delas. Tornar o IPTU mais abrangente e progressivo requer que os municípios recebam incentivos para executarem seus trabalhos de avaliação e cadastramento de maneira técnica e justa. Também são necessários mecanismos legais a fim de garantir maior transparência ao processo e livrá-lo de pressões políticas, tais como as exercidas quando se submete à aprovação das câmaras municipais uma nova PGV via projeto de lei. Infelizmente, no nosso modelo de federalismo, mudanças importantes de iniciativa dos municípios costumam ficar paralisadas em razão de questionamentos e liminares judiciais. É conveniente a criação de uma lei federal que regule o IPTU e as avaliações imobiliárias. Uma lei federal ou uma alteração no CTN poderia regular de maneira mais eficaz o imposto, por intermédio do estabelecimento de periodicidade máxima das reavaliações imobiliárias, o cadastramento dos imóveis, a harmonização da política de isenções e descontos e o controle externo das avaliações imobiliárias pelos tribunais de contas estaduais ou municipais. Também se pode estipular um intervalo de alíquotas, assim como foi feito com o ISS, que teve suas alíquotas delimitadas pela Lei Complementar Federal nº 116. Tal medida impediria que contribuintes de municípios diferentes fossem tributados com valores muito díspares, quer dizer, evitaria o fenômeno da iniquidade horizontal regional. O controle externo das PGVs municipais é respaldado implicitamente pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Seria importante que os estados explicitassem em suas constituições que uma das atribuições dos tribunais de contas estaduais é a análise das PGVs dos municípios. Deve-se pensar não só na mera instituição do IPTU, que existe em quase todos os municípios brasileiros, uma vez que é requisito

para que recebam transferências constitucionais, mas na sua eficácia e menor regressividade entre os contribuintes. Além das avaliações, os tribunais de contas estaduais poderiam analisar as políticas de concessão de isenções e descontos. Este controle poderia ser realizado por meio de convênios com universidades ou empresas especializadas, conforme ocorre nos Estados Unidos e Canadá. A regulação do imposto por lei federal é também importante, pois os valores venais dos imóveis, a par de afetarem o IPTU, servem como base para o cálculo do ITCMD (imposto estadual sobre heranças e doações), do ITBI (imposto municipal de transferência imobiliária), do IR sobre o lucro em transações imobiliárias e para discussões acerca da regulamentação do IGF.

Este capítulo visou quebrar o paradigma da discussão da baixa arrecadação do IPTU como sendo apenas “preguiça fiscal” e destacou o papel dos instrumentos urbanos e tributários de difícil execução, alvos de forte pressão política e contestação jurídica. O aumento da carga tributária via majoração de alíquotas não pode ser feito no caso do IPTU, tampouco se podem aplicar alíquotas progressivas sem se estipularem valores venais “realistas” e sem se ajustarem corretamente estas alíquotas segundo a realidade do mercado imobiliário local. Estes são fundamentos importantes que devem ser analisados quando se quer aumentar o peso dos impostos sobre a propriedade em qualquer país.

REFERÊNCIAS

- BARROS, R. P. *et al.* **Consequências e causas imediatas da queda recente da desigualdade de renda brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2006. (Texto para Discussão, n. 1.201).
- BROWN, P. K.; HEPWORTH, M. A. **A study of European land tax systems (second year report)**. London: Lincoln Institute of Land Policy, 2002. (Working Paper).
- BURKHAUSER, R. V.; WEATHERS, R. Access to wealth among the new-old and how it is distributed: data from the health and retirement study. *In*: SHAPPIRO, T.; WOFF, E. B. (Eds.). **The benefits and mechanisms for spreading asset ownership**. New York: Russell Sage, 2000.
- CARVALHO JR., P. H. B. Estrutura de alíquotas do IPTU nos municípios. **Boletim Regional e Urbano**, Brasília: Ipea, dez. 2008.
- _____. **IPTU no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extra-fiscais**. Brasília: Ipea, dez. 2006. (Texto para Discussão, n. 1.251).
- CHAWL, R. K.; WANNELL, T. Property taxes. **Perspectives: on Labour and Income**, Toronto, v. 4, n. 7, July, 2003. Disponível em: <HTTP://www.statcan.gc.ca/pub/75-001-x/00703/6578-eng.htm>.

DE CESARE, C. **Valuación de inmuebles para fines fiscales**. Impuesto a la propiedad inmobiliaria. Lincoln Institute of Land Policy, 2004.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Government Finance Statistics - Database 2007**. Washington, D.C.: IMF, 2007.

GOLD, S. D. **Property tax relief**. Lexington, MA: Lexington Books, 1979.

HOFFMANN, R.; SILVEIRA, F. G.; PAYERAS, J. A. **Progressividade e sacrifício equitativo na tributação: o caso do Brasil**. Brasília: Ipea, maio 2006. (Texto para Discussão, n. 1.188).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: microdados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004a.

_____. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003: microdados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004b.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Finanças do Brasil (Finbra)**. Brasília, 2006. Disponível em: < HTTP: // www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios >.

SILVEIRA, F. G. Impacto das transferências governamentais e da tributação na distribuição de renda no Brasil – Considerações sobre o documento gasto social do Governo Central: 2001 e 2002. *In*: Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 8, p. 131-140, fev. 2004.

SMOLKA, M.; MORALES, C. Apuntes sobre conceptos desarrollados por Martin Smolka respecto del mercado del suelo y el impuesto a la propiedad en América Latina. **Financiamiento de las ciudades latino americanas con suelo urbano**, 2005. (Documento de Trabajo).

VARSANO, R. O imposto predial e territorial urbano: receita, equidade e adequação aos municípios. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 581-622, dez. 1977.

ANEXO A

Principais características dos impostos sobre a propriedade (IP) e impostos imobiliários (IM) em alguns países e cidades (2002-2005)

País	Base de cálculo	Alíquotas do imposto imobiliário (%)	Período	Relação IP/PIB (média, %)	Relação IM/PIB (média, %)	Relação IM local/receitas locais (média, %)
Áustria	10% a 20% do valor de mercado	0,05 – 0,2	2002-2005	0,58	0,25	2,6
Bélgica	Valor cadastral	1,25 – 2,5	2002-2005	2,89	1,40	18,3
República Tcheca	Tamanho do imóvel	0,23 – 3,38	2002-2005	0,50	0,18	1,8
Dinamarca	Valor de mercado (três impostos incidentes sobre a propriedade imobiliária)	1,7 – 7,5 (somatório das três alíquotas)	2002-2004	1,92	1,24	3,6
Finlândia	Valor de mercado	0,22 – 1,0	2002-2005	1,16	0,43	2,4
França	Valor de renda (<i>taxe d'habitation</i> e <i>taxe foncière</i> , ambas com valores bem defasados)	5,0 – 15,0 (<i>taxe d'habitation</i>) 9,16 – 23,17 (<i>taxe foncière</i>)	2002-2005	4,63	3,59	28,9
Grã-Bretanha	Valor avaliado que é inserido em oito intervalos de valores (taxação por bandas)	2,5 (em média)	2002-2005	1,77	1,54	0,1 – Local 4,3 – Central
Grécia	Valor de mercado	0,3 – 0,8	2002-2005	1,08	0,19	5,1
Alemanha	Valor avaliado	1,5 (em média)	2002-2005	0,83	0,42	5,6
Irlanda	Valor avaliado com base na renda	1,5	2002-2005	0,68	0,55	5,3
Itália	Valor cadastral	0,4 – 0,6	2002-2005	1,54	0,91	5,7
Holanda	Valor avaliado	0,1 – 0,3	2002-2005	2,00	0,75	4,2
Noruega	Valor avaliado	0,2 – 0,7	2002-2005	0,48	0,21	1,5
Polônia	Tamanho da propriedade e tipo de uso	0,69 – 18,6 (por m ²)	2002-2005	1,46	1,39	10,3
Portugal	Valor de renda (renda anual = 4% do valor da propriedade)	0,7 – 1,3	2002-2003	0,57	0,52	8,2
Rússia	Valor de mercado	0,1 – 2,0	2003-2005	0,90	0,81	7,6
Espanha	Valor cadastral	0,4 – 1,05	2002-2004	3,35	1,08	11,6
Suécia	Valor avaliado	0,5 – 1,0	2002-2005	1,54	1,00	0,0 – Local 2,6 – Central
Estados Unidos	Valor avaliado	10,0 – 12,0 (Nova Iorque) 1,0 (Califórnia) 3,0 (Flórida) 4,1 – 6,6 (Chicago)	2002-2005	3,38	3,09	Não disponível
Canadá ¹	Valor avaliado	0,7 – 1,9	2002-2005	3,54	3,05	36,4
Austrália	Valor avaliado	0,11 – 2,5	2002-2005	2,45	1,14	37,6 – Local 2,5 – Estadual
Nova Zelândia	Valor do terreno (cobrado junto com taxa de serviços públicos)	Não disponível	2002-2005	2,21	1,98	50,0

(Continua)

(Continuação)

País	Base de cálculo	Alíquotas do imposto imobiliário (%)	Período	Relação IP/PIB (média, %)	Relação IM/PIB (média, %)	Relação IM local/receitas locais (média, %)
Israel	Tamanho da propriedade e tipo de uso	21,8 – 47,0 (por m ²)	2002-2005	2,86	2,38	39,4
Líbano	Valor de renda	4,0 – 14,0	2002-4	7,63	1,87	Não disponível
África do Sul	Valor de mercado	0,98 (Cidade do Cabo)	2002-2005	2,19	1,44	17,1
Tailândia	Valor de renda	12,5 (sobre o valor de renda)	2002-5	0,72	0,35	5,9
Indonésia	Valor avaliado	0,5	2002-2004	0,76	0,70	0,0 – Local 3,0 – Central
Singapura	Valor de renda	0,4 ou 1,0	2002-2004	0,94	0,83	Não disponível
Coreia do Sul	Preço legal do terreno e edificação	0,15 – 0,4	2005	0,65	0,06	0,00
Colômbia	Autoavaliação ou valor avaliado	0,1 – 1,6	2003-2005	1,01	0,81	10,2
Chile	Valor cadastral	1,0 – 1,2	2002-2005	0,69	Não disponível	Não disponível
Peru	Valor cadastral	0,2 – 1,0	2002-2005	0,35	0,30	7,8
Bolívia	Valor avaliado	0,35 – 1,5	2002-2005	4,33	1,63	10,7 – Local
Argentina	Valor cadastral	1,25 – 1,45 (Buenos Aires)	2002-2004	3,65	0,82	5,0 – Estadual
Brasil	Valor avaliado pelo município	0,8 – 1,8 (São Paulo)	2002-2005	2,44	0,46	6,3
		1,2 – 2,8 (Rio de Janeiro)				
		0,8 – 1,6 (Belo Horizonte)				
		0,3 – 1,0 (Brasília)				

Fonte: Brown e Hepworth (2002) e FMI (2007)

Nota: ¹ Chawl e Wannell (2003).

Elaboração do autor.

ANEXO B

Síntese da distribuição do IPTU residencial nas principais capitais estaduais e em Brasília

Cidade	Principais isenções e descontos	Critério de variação das alíquotas residenciais	Valor das alíquotas residenciais (%)	Faixa de variação das alíquotas (valor venal, R\$ mil)	Percentil do valor de mercado do imóvel (aliado à alíquota)	Universo de domicílios					Universo de domicílios pagantes					
						Indicador (%)					Carga tributária		Carga tributária			
						1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	Total	Média	Mediana			
Fortaleza	Isenção para imóveis de valor venal até R\$ 21,6 mil	Valor venal	0,6	21,6 – 50	43,7	Carga tributária (média)					0,24	1,34	0,98			
						0,14	0,01	0,28	0,23	0,57				0,24		
Recife	Isenção para contribuintes de baixa renda com imóveis até 50m ² e redução de 25% ou 50% para imóveis de valor venal até R\$ 21 mil	Valor venal	1,0	65,6 – 153	95,0	Carga tributária (média)					0,33	1,12	0,51			
						0,13	0,07	0,09	0,57	0,89				0,33		
Salvador	Isenção para imóveis de IPTU inferior a R\$ 18,00	Padrão de construção do imóvel	0,4 (bom)	153 – 349	99,0	Proporção de pagantes					29,2	0,71	0,20			
						8,2	7,0	9,5	51,6	80,0				29,2		
			1,4	> 349	100,0	Carga tributária (média)					0,18					
			0,1 (precarío)			Carga tributária (média)					0,50					
			0,2 (simples)			Carga tributária (média)					0,24					
			0,3 (médio)			Carga tributária (média)					0,04					
			0,4 (bom)			Carga tributária (média)					0,04					
			0,7 (luxo)			Carga tributária (média)					0,24					
			1,0 (alto luxo)			Carga tributária (média)					0,04					
						Proporção de pagantes					57,2	25,1				
						Proporção de pagantes					42,1	57,2	25,1			
						Proporção de pagantes					2,9	7,4	16,2	42,1	57,2	25,1

(Continua)

Cidade	Principais isenções e descontos	Critério de variação das alíquotas residenciais (%)	Valor das alíquotas residenciais (%)	Faixa de variação das alíquotas (valor venal, R\$ mil)	Percentil do valor de mercado do imóvel (aliado à alíquota)	Universo de domicílios					Universo de domicílios pagantes				
						Indicador (%)	Quintos de valores de imóveis					Carga tributária	Mediana		
							1ª	2ª	3ª	4ª	5ª			Total	Média
Belo Horizonte	Isenção para imóveis de valor venal até R\$ 12,3 mil	Valor venal	Isento	< 12,3	12,9	Carga tributária (média)	0,55	1,10	1,29	1,72	1,45	1,22	3,02	1,11	
			0,8	12,3 – 350	98,5	Proporção de pagantes	9,8	26,7	47,1	47,1	71,4	40,4			
			0,9	350 – 500	99,0										
			1,0	> 500	100,0										
Rio de Janeiro	Redução de 40% para imóveis de até 100 m ² e com valor venal inferior a R\$ 36,4 mil	Alíquota única	1,2	Não aplicável	100,0	Carga tributária (média)	0,07	0,17	0,05	0,59	1,46	0,47	1,58	0,50	
						Proporção de pagantes	4,5	15,7	14,3	42,0	70,7	29,5			
São Paulo	Isenção para imóveis de valor venal até R\$ 24 mil ou imóveis de valor venal até R\$ 60 mil com padrão simples	Valor venal	Isento	< 24	25,7	Carga tributária (média)	0,05	0,22	0,28	0,77	0,51	0,37	1,24	0,52	
			0,8	24 – 65,5	70,0	Proporção de pagantes	5,4	17,1	20,9	39,3	65,9	29,8			
			1,0	65,5 – 131,1	91,0										
			1,2	131 – 262	97,2										
Porto Alegre	Isenção para aposentados e pensionistas com renda até 3 salários mínimos (SM) ou imóveis de valor venal até R\$ 6 mil	Alíquota única	1,4	262 – 524	99,6	Carga tributária (média)	0,26	0,17	0,81	0,66	0,99	0,58	1,63	0,43	
			1,6	> 524	100,0	Proporção de pagantes	13,0	17,3	39,3	38,7	68,6	35,4			
			0,85	Não aplicável	100,0										

(Continua)

Cidade	Principais isenções e descontos	Critério de variação das alíquotas residenciais	Valor das alíquotas residenciais (%)	Faixa de variação das alíquotas (valor venal, R\$ mil)	Percentil do valor de mercado do imóvel (alíado à alíquota)	Universo de domicílios					Universo de domicílios pagantes		
						Quintos de valores de imóveis					Carga tributária	Médiana	
						1º	2º	3º	4º	5º			Total
Indicador (%)													
Curitiba	Imóveis com valor venal até R\$ 28 mil com até 70 m² e padrão simples Redução: imóveis com mata nativa e aposentados ou pensionistas com renda até 3 SM	Valor venal	0,20	< 20	18,9	0,33	0,29	0,47	0,83	0,69	0,52	1,23	0,41
			0,25	20 – 25	26,8	Carga tributária (média)							
			0,35	25 – 35	41,5								
			0,55	35 – 45	54,5								
			0,75	45 – 65	63,8								
Goiânia	Isenção para imóveis de até 60 m² localizados na 4ª região fiscal	Região fiscal (localização)	0,85	65 – 95	78,4	16,0	19,2	42,4	62,0	70,8	42,1	0,75	0,20
			0,95	95 – 125	88,3	Proporção de pagantes							
			1,00	125 – 155	92,2								
			1,10	> 155	100,0								
			0,20										
Brasília	Isenção para imóveis de até 120 m² em cidade-satélite de aposentados ou pensionistas com renda até 2 SMs	Alíquota única	0,36	Não aplicável	Não aplicável	0,41	0,15	0,29	0,34	0,61	0,36	0,75	0,20
			0,50			Carga tributária (média)							
			0,55			Proporção de pagantes							
			0,3	Não aplicável	100,0	Carga tributária (média)							
						Proporção de pagantes							
						0,27	0,50	0,33	0,38	0,43	0,38	1,29	0,49
						5,8	29,3	25,4	33,9	54,6	29,8		

(Continua)

Cidade	Principais isenções e descontos	Critério de variação das alíquotas residenciais	Valor das alíquotas residenciais (%)	Faixa de variação das alíquotas (valor venal, R\$ mil)	Percentil do valor de mercado do imóvel (alíado à alíquota)	Universo de domicílios					Universo de domicílios pagantes									
						Indicador (%)	Quintos de valores de imóveis					Carga tributária								
							1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	Total	Média	Mediana						
Belém	Isenção: imóveis de valor venal até R\$ 16 mil	Valor venal	Isento	< 16	34,5	Carga tributária (média)	0,13	0,02	0,22	0,82	0,29	1,94	1,31							
			0,3	16 – 35	62,0	Proporção de pagantes	1,6	1,3	13,8	55,9	15,3									
			0,4	35 – 90	84,0															
Manaus	Aposentados por invalidez	Valor venal	0,5	90 – 145	93,3	Carga tributária (média)	-	-	0,35	0,10	0,16	-	Não disponível							
			0,6	> 145	100,0									Proporção de pagantes	-	-	5,9	4,1	6,5	3,3
			0,9	Não aplicável	100,0															

Fonte: POF/IBGE de 2002-2003, códigos tributários municipais e legislações correlatas.
Elaboração do autor.

ANEXO C

Análise crítica da distribuição IPTU residencial nas principais capitais estaduais e em Brasília

Cidade	Política de isenções e descontos	Características de distribuição das alíquotas residenciais	Ano da última atualização da FGV (dados de 2004)	Análise da proporção de pagantes IPTU	Aspectos distributivos	Arrecadação real per capita por biênios: 2003-2004 e 2005-2006 (R\$ de 2006)
Fortaleza	A isenção abrange um número considerável de domicílios, estando próxima à metade dos imóveis.	Três alíquotas progressivas, porém os imóveis isentos e aqueles alcançados pela menor alíquota de 0,6% perfazem cerca de três quartos dos imóveis.	2003	Apenas 18,4% de pagantes, concentrados nos dois últimos quintos de valores de imóveis.	A carga tributária se mostrou progressiva devido ao baixo número de pagantes nos estratos mais baixos de valores de imóveis. Por outro lado, a tributação efetiva de 1% do valor de mercado do imóvel entre os pagantes (mediana) mostra pouca discrepância com a alíquota legal e pouca regressividade horizontal.	2003-2004: 35,93 2005-2006: 38,68 Aumento real de 7,5% provavelmente devido à nova PGY implantada em 2003. Mesmo assim o indicador é muito baixo, se comparado aos das outras capitais estaduais.
Recife	A política de isenção e redução é confusa, combinando vários critérios como tamanho, valor venal e renda do contribuinte (este último é um critério pouco visível para a administração municipal).	Cinco alíquotas progressivas mal calibradas. As duas mais baixas alcançam quase três quartos dos imóveis (isto se o valor venal for igual ao valor de mercado, podendo ser mais defasado).	1998	Apenas 29,2% de pagantes, concentrados quase exclusivamente nos imóveis mais valorados, entre os quais é alta a abrangência do imposto. O último quinto possui 80% de pagantes.	A carga tributária é altamente progressiva, uma vez que a tributação é concentrada nos imóveis mais valorados. A mediana da alíquota efetiva entre os pagantes foi de 0,5% do valor de mercado do imóvel com alta regressividade horizontal. Grande discrepância entre a tributação do imóvel de fato e a alíquota legal, sugerindo um sistema avaliatório defasado.	2003-2004: 80,30 2005-2006: 87,86 Aumento real de 9,4%, sugerindo melhoria administrativa significativa no período.
Salvador	A isenção abrange imóveis com IPTU de lançamento inferior a R\$ 18, que pelos intervalos das alíquotas podem estar entre R\$ 6 mil e R\$ 18 mil.	As alíquotas variam conforme o padrão de construção (luxuosiidade) do imóvel. O sistema requer um cadastro imobiliário fiscal bem elaborado e detalhado.	1998	Apenas 25,1% de pagantes, concentrados no estrato de imóveis mais valorados. Mesmo assim o IPTU atinge pouco mais da metade dos 20% imóveis mais valorados.	A carga tributária é progressiva devido ao baixo número de pagantes nos quintos de valores de imóveis mais baixos. Analisando apenas o universo de pagantes, a mediana da alíquota efetiva é de 0,2%, e os dados sugerem alta regressividade horizontal.	2003-4: 49,36 2005-6: 46,99 Redução real de 4,7% no período, sugerindo que o IPTU de Salvador ainda apresenta graves problemas.

(Continua)

(Continuação)

Cidade	Política de isenções e descontos	Características de distribuição das alíquotas residenciais	Ano da última atualização da PGV (dados de 2004)	Análise da proporção de pagantes IPTU	Aspectos distributivos	Arrecadação real <i>per capita</i> por biênios: 2003-2004 e 2005-2006 (R\$ de 2006)
Belo Horizonte	O município isenta imóveis de valor venal até R\$ 12,3 mil, que representam cerca de 13% dos imóveis do município.	Três alíquotas progressivas, mas mal calibradas, pois a menor alíquota e a faixa de isenção já abrangiam 98,5% dos imóveis do município, se avaliados a preço de mercado.	2002	40,4% dos imóveis são pagantes do IPTU ou cerca de 50% dos imóveis, se considerados aqueles fora do limite de isenção.	A carga tributária tem evolução progressiva até o penúltimo quinto. Isto sugere problema de regressividade vertical nos imóveis mais valorados, que deveria ser corrigido. A mediana da alíquota efetiva somente entre os contribuintes é de 1,1%.	2003-2004: 135,03 2005-2006: 145,37 Aumento real de 7,6% no período, mostrando um provável aumento do número de pagantes do imposto.
Rio de Janeiro	Concede-se redução de 40% da base de cálculo para imóveis de valor venal até R\$ 36,4 mil, o que abrangia cerca de 50% dos domicílios do município (isso se o valor venal fosse o mesmo do valor de mercado). Na prática, devido à defasagem avaliatória, a proporção de beneficiados deve ser maior. Também há desconto de 130 ufrirs no imposto a pagar e depreciação de 1% ao ano do valor venal original.	A alíquota é de 1,2%, bastante alta, se comparada a outras cidades.	1997	Cerca de 30% dos domicílios pagam IPTU e a proporção de pagantes só começa a ser significativa entre os 40% imóveis mais valorados.	A carga tributária do IPTU é basicamente concentrada nos imóveis mais valorados devido à concessão de isenções e descontos aos imóveis de mais baixo valor e o grande número de assentamentos irregulares. A mediana da alíquota efetiva somente entre os contribuintes é de 0,5%, mas a regressividade horizontal é muito alta. Isto se deve à possível defasagem da PGV combinado com os critérios de redução da base de cálculo.	2003-2004: 174,12 2005-2006: 178,38 Aumento real de 2,4%, mostrando que provavelmente a situação pouco se alterou.

(Continua)

(Continuação)	Cidade	Política de isenções e descontos	Características de distribuição das alíquotas residenciais	Ano da última atualização da PGV (dados de 2004)	Análise da proporção de pagantes IPTU	Aspectos distributivos	Arrecadação real <i>per capita</i> por biênios: 2003-2004 e 2005-2006 (R\$ de 2006)
São Paulo	<p>A isenção para imóveis de até R\$ 24 mil abrangeria 25% dos domicílios, se o valor venal fosse igual ao de mercado.</p> <p>A isenção aos imóveis de até R\$ 60 mil (com padrão consuetivo simples), já abrangeria 68,5% dos domicílios, se o valor venal for igual ao de mercado.</p>	<p>Cinco alíquotas progressivas conforme valor venal. Elas são mal calibradas, pois as duas menores alíquotas abrangem 91% dos domicílios (se o valor venal fosse igual ao de mercado).</p>	2002/2009	<p>Cerca de 30% dos domicílios pagam IPTU. Os 40% imóveis menos valorados possuem baixo índice de pagamento de IPTU.</p>	<p>A carga tributária é progressiva até os 80% mais valorados, mas há uma queda acentuada na tributação no quinto superior, indicando sérios problemas de regressividade vertical. A mediana da alíquota efetiva somente entre os contribuintes é de 0,5%, mas a regressividade horizontal também é alta.</p>	<p>2003-2004: 255,09 2005-2006: 240,64</p> <p>Queda real de 5,6%, mostrando que a situação pouco melhorou. Houve a aplicação de mais critérios de isenções e reduções para reduzir o alto custo político de uma nova PGV e de um sistema de alíquotas progressivas de IPTU.</p>	
Porto Alegre	<p>Se o valor venal fosse igual ao de mercado, a isenção para imóveis de até R\$ 6 mil não abrangeria nem 5% dos domicílios. O município também isenta proprietários aposentados e pensionistas de renda até 3 SM o que requer alto custo administrativo para fiscalização de renda e controle das fraudes.</p>	<p>A alíquota é única de 0,85%.</p>	1991	<p>35,4% dos domicílios declararam pagar IPTU e a proporção de pagantes passa a ser significativa entre os 60% imóveis mais valorados. O município apresenta uma abrangência do imposto superior a outras capitais estaduais.</p>	<p>A carga tributária é progressiva e a mediana da alíquota efetiva somente entre os contribuintes é de 0,43%, que destoa bastante da alíquota legal. A regressividade horizontal é muito alta, porque o município não atualiza sua PGV desde 1991.</p>	<p>2003-2004: 133,71 2005-2006: 131,05</p> <p>Queda real de 2,3%, mostrando que a situação pouco melhorou e continuará assim até uma nova PGV ser aprovada.</p>	

(Continua)

(Continuação)	Cidade	Política de isenções e descontos	Características de distribuição das alíquotas residenciais	Ano da última atualização da PGV (dados de 2004)	Análise da proporção de pagantes IPTU	Aspectos distributivos	Arrecadação real <i>per capita</i> por biênios: 2003-2004 e 2005-2006 (R\$ de 2006)
Curitiba	A isenção para imóveis de até R\$ 28 mil poderia abranger até 30% dos domicílios (se o valor venal for igual ao de mercado, o tamanho for inferior a 70m ² e o padrão construtivo for simples).	Nove alíquotas progressivas, sendo bem calibradas de acordo com a distribuição dos valores do mercado dos imóveis do município.	2004	42,1% dos domicílios declararam pagar IPTU, com indicadores significativos nos 60% dos imóveis mais valorados.	A carga tributária apresenta comportamento progressivo até os 80% dos imóveis mais valorados, o que indica problemas de regressividade vertical nos imóveis mais valorados. A mediana da alíquota efetiva entre os contribuintes foi de 0,41%, com alta regressividade horizontal.	2003-2004: 144,24 2005-2006: 126,53	
Brasília	A isenção é concedida por critérios de renda (aposentados ou pensionista de até 3 SMS) e localização do imóvel (cidade-satélite). A fiscalização do critério de renda é mais custosa e sujeita a fraudes que as demais.	Uma única alíquota de 0,3% para todas as residências, bem abaixo da média nacional.	2004	Cerca de 30% dos domicílios declararam pagar IPTU. A proporção de pagantes entre os 80% da carga dos imóveis mais valorados foi pouco mais de 50%. Isto corrobora a tese do grande número de imóveis de famílias de classe média em situação irregular no Distrito Federal.	2003-2004: 104,00 2005-2006: 110,58	Aumento real de 6,3%, provavelmente reflexo da nova PGV de 2004. Os preços dos imóveis no DF têm crescido acima da inflação, sendo necessária uma constante revisão da PGV para adequar os valores venais aos de mercado.	
Goiânia	A isenção é bem restrita, aplicada somente aos imóveis de até 60m ² na 4ª região fiscal.	Quatro alíquotas seletivas conforme localização do imóvel, sendo maiores nas regiões mais valorizadas. Mesmo assim, a maior alíquota é de apenas 0,55%, muito inferior às demais capitais estaduais.	2004	Quase 50% dos domicílios declararam pagar IPTU, o melhor indicador entre as capitais estudadas. A proporção de pagantes do IPTU é bastante significativa entre os 80% dos imóveis mais valorados.	Devido ao número maior de pagantes que em outras capitais estudadas, a carga tributária comparativamente não é progressiva e também não é baixa, apesar das baixas alíquotas. A mediana da alíquota efetiva somente entre os contribuintes é de 0,20%, com alta regressividade horizontal.	2003-2004: 99,12 2005-2006: 122,72	Aumento real de 23,8%, provavelmente reflexo da nova PGV de 2004. Espera-se que também a regressividade horizontal tenha diminuído com a nova PGV.

(Continua)

(Continuação)	Política de isenções e descontos	Características de distribuição das alíquotas residenciais	Ano da última atualização da PGV (dados de 2004)	Análise da proporção de pagantes IPTU	Aspectos distributivos	Arrecadação real <i>per capita</i> por biênios: 2003-2004 e 2005-2006 (R\$ de 2006)
Belém	<p>O município isenta imóveis de valor venal até R\$ 16 mil, o que seria cerca de 1/3 dos domicílios (se o valor venal fosse igual ao de mercado).</p>	<p>Cinco alíquotas progressivas razoavelmente calibradas. Estima-se que metade dos domicílios que pagam IPTU sejam tributados à alíquota de 0,3% (se o valor venal fosse igual ao de mercado).</p>	2000	<p>Apenas 15% dos domicílios declararam pagar o imposto e essa arrecadação do IPTU residencial está concentrada apenas nos 20% imóveis mais valorados.</p>	<p>A carga tributária é progressiva devido ao baixo número de pagantes. A mediana da alíquota efetiva somente entre os contribuintes foi de 1,31%, com pouca regressividade horizontal. A alta alíquota efetiva provavelmente estimula a inadimplência.</p>	<p>2003-2004: 22,96 2005-2006: 22,79</p> <p>Queda real de 0,7% na arrecadação. A situação pouco deve ter sido alterada, uma vez que menos de 40% do imposto lançado é arrecadado. O município deveria fortalecer a procuradoria municipal para cobrança dos créditos.</p>
Manaus	<p>O município isenta todos os proprietários com renda até 3 SMs, um valor alto para o perfil de renda das famílias da cidade. Os aumentos reais do salário mínimo têm tomado a parcela de isentos legalmente cada vez maior. Este critério é de difícil controle e fiscalização.</p>	<p>Alíquota única de 0,9% aplicada a uma PGV de 1991 — corrigida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Em 2006 foi instituído um sistema de alíquotas progressivas que variavam de 0,2% a 0,9%.</p>	<p>1991 (nova PGV em 2006)</p>	<p>Apenas 3,5% dos domicílios declararam pagar IPTU. O critério de renda para isenção sempre dá margem a evasão e fraudes. Além disso, como em outras cidades do Norte, a inadimplência provavelmente é alta. Até entre os 20% imóveis mais valorados, a proporção de pagantes foi de somente 6,5%.</p>	<p>A carga tributária foi de apenas 0,12% dos imóveis do município. Uma análise dos domicílios pagantes não pode ser realizada em virtude dos poucos dados da amostra.</p>	<p>2003-2004: 13,80 2005-2006: 18,42</p> <p>Em 2006 foi aprovada uma nova PGV e alíquotas progressivas que deveriam corrigir distorções significativas no IPTU do município a partir de 2007. Porém a lei está sendo questionada judicialmente.</p>

Fontes: POP/IBGE de 2002-2003, códigos tributários municipais e legislações correlatas.
Elaboração do autor.

ANEXO D

Resumo da estrutura de alíquotas existentes nas legislações tributárias locais por cidade selecionada

UF	Cidade	População (2000)	Número da lei local	Alíquotas prediais			Alíquotas territoriais	
				Residenciais (%)	Não residenciais (%)	Critério de variação	(%)	Critério de variação
RO	Cacoal	1.173.568	1.024/99	1,0	1,0	-	3,0	-
RO	Ji-Paraná	106.800	1.366/04	0,1 a 0,45	0,15 a 0,5	Localização / valor venal	0,05 a 3,0	Localização/valor venal/progressividade no tempo até 15%
RO	Porto Velho	334.661	LC 199/04	0,5	0,5	-	1,0 a 2,5	Melhorias/progressividade no tempo até 10%
AM	Manaus	1.405.834	1.091/06	0,2 a 0,9	0,2 a 0,9	Valor venal	1,0 a 2,0	Valor venal/progressividade no tempo
AM	Parintins	92.118	LC 29/05	1,0	1,0	-	2,0	-
AM	Coari	67.096	407/03	1,0	1,0	-	2,0	Progressividade no tempo até 10%
RR	Boa Vista	200.568	LC 459/98	0,5	1,0	-	2,0	-
PA	Ananindeua	393.569	LC 2.181/05	0,5	0,5	-	1,0	-
PA	Belém	1.280.614	7.934/98	0,15 a 0,6	0,5 a 2,0	Valor venal	1,0 a 3,5	Valor venal
PA	Bragança	93.779	3.866/06	0,45 a 1,0	0,5 a 1,1	Valor venal	1,5 ou 2,0	Melhorias
PA	Marabá	168.020	17.192/05	0,5	0,5	-	0,75 ou 1,0	Melhorias/progressividade no tempo
PA	Santarém	262.538	16.299/98	0,5	0,5	-	1,5	Progressividade no tempo
PA	Redenção	63.251	LC 33/03	0,5	0,5	-	1,0	Melhorias/progressividade no tempo
AP	Macapá	283.308	LC 22/02	0,65 a 0,8	0,75 a 0,85	Valor venal	0,9 a 1,1	Valor venal
AP	Santana	84.439	LC 01/05	0,7	0,7	-	1,5 ou 3,0	Função social
TO	Araguaína	113.143	1.134/91	1,0	1,0	-	1,6 a 4,0	Melhorias
TO	Palmas	137.355	LC 116/05	0,25 a 0,50	0,4 a 0,8	Localização	1,5 a 5,0	Localização/progressividade no tempo até 15%
MA	Acailândia	88.320	LC 03/05	1,0	1,0	-	2,0	-
MA	Barra do Corda	78.147	LC 08/02	1,0	1,0	-	2,0	-
MA	Caxias	139.756	1417/99	1,0	1,5	-	2,0	-
MA	Codó	111.146	951/91	2,0	2,0	-	2,0	-
MA	Imperatriz	230.566	LC 01/03	0,6	1,2	-	2,0	-
MA	São Luís	870.028	26957/04	0,7	1,2	-	2,0	-
MA	Timon	129.692	LC 05/06	1,0	1,5	-	2,0	Progressividade no tempo até 15%
PI	Floriano	54.591	LC 8/05	1,0 ou 1,5	1,5	Valor venal	3,0	-
PI	Parnaíba	132.282	LC 2.210/05	1,0 ou 1,5	1,0 ou 1,5	Valor venal	1,5	-
PI	Picos	68.974	1.666/90	0,5	0,5	-	1,0 ou 2,0	Progressividade no tempo até 5%
PI	Teresina	715.360	3.606/06	0,2 a 0,7	0,2 a 0,9	Valor venal	1,2 a 1,9	Valor venal/progressividade no tempo até 15%
CE	Caucaia	250.479	1.169/98	1,0	1,0	-	1,5	-
CE	Camocim	55.448	LC 1/06	0,15	0,15	-	0,5	Progressividade no tempo até 5%

(Continua)

(Continuação)

UF	Cidade	População (2000)	Número da lei local	Alíquotas prediais			Alíquotas territoriais	
				Residenciais (%)	Não residenciais (%)	Critério de variação	(%)	Critério de variação
CE	Crato	104.646	2.207/03	0,5	0,5	-	1,0	Progressividade no tempo até 5%
CE	Fortaleza	2.141.402	LC 33/06	0,6 a 1,4	1,0-a 2,0	Valor venal	1,0 ou 2,0	Localização/melhorias
CE	Itapipoca	94.369	LC 58/05	0,08 a 1,5	1,0 a 1,5	Valor venal	1,3 ou 1,5	Valor venal
CE	Juazeiro do Norte	212.133	LC 9/05	0,6 a 0,7	0,7 a 0,9	Padrão de construção	1,0	Progressividade no tempo até 5%
CE	Maracanau	179.732	932/03	1,0	1,0	-	1,5	-
CE	Maranguape	88.135	1.377/97	0,75	0,75	-	1,5	-
CE	Russas	57.320	914/03	1,0	1,0	-	2,0	-
CE	Sobral	155.276	LC 02/97	0,5	0,5	-	1,5	Progressividade no tempo até 5%
CE	Tianguá	58.069	358/03	0,5	0,5	-	1,0	-
RN	Macaíba	54.883	1.080/02	0,6	0,6	-	1,0	Progressividade no tempo até 2,5%
RN	Macau	25.700	LC 1/99	0,5	0,5	-	1,0	Progressividade no tempo até 3,0%
RN	Mossoró	213.841	538/90	1,0	1,0	-	2,0	Progressividade no tempo até 10%
RN	Natal	712.317	3.882/89	0,15 a 0,60	0,6 a 1,0	Valor venal/tamanho	2,0	Progressividade no tempo até 10%
RN	Parnamirim	124.690	LC 03/98	0,6	0,6 a 1,0	Tamanho	1,0	Progressividade no tempo até 2,0%
PB	Campina Grande	355.331	1.380/85	1,0	1,2	-	1,0 ou 2,5	Tamanho/progressividade no tempo até 7,0%
PB	João Pessoa	597.934	LC 02/91	1,0	1,5 ou 2,0	Ramo de atividade	1,5 ou 3,0	Localização/progressividade no tempo até 2,5%
PB	Patos	91.761	2.509/97	0,5	0,7	-	1,0	-
PE	Abreu e Lima	89.039	419/00	0,5 a 1,15	1 a 1,45	Valor venal	2,5	-
PE	Cabo de Santo Agostinho	152.977	1.993/01	1,0	1,5	-	2,0	Progressividade no tempo até 10%
PE	Camaragibe	128.702	266/05	0,6 a 1,4	1,0 a 2,0	Valor venal	3,0	-
PE	Caruaru	253.634	LC 06/04	1,0	1,0	-	2,0	Progressividade no tempo até 15%
PE	Garanhuns	117.749	2.928/98	0,6 a 1,4	0,9 a 2,1	Valor venal	3,0	Progressividade no tempo
PE	Gravata	67.273	3.216/03	0,6 a 1,6	0,8 a 2,0	Valor venal	2,0 ou 3,0	Melhorias
PE	Igarassu	82.277	2.393/01	1,0	1,0	-	1,5 ou 2,0	Melhorias
PE	Ipojuca	59.281	1.181/98	1,5	1,5	-	2,5 ou 3,5	Melhorias
PE	Jaboatão dos Guararapes	581.556	155/91	1,5	1,5	-	3,0 ou 5,0	Melhorias
PE	Olinda	367.902	LC 19/03	0,8 a 1,0	0,8 a 1,0	Valor venal	3,0	-
PE	Paulista	262.237	3472/97	1,0	1,0	-	2,0 ou 3,0	Melhorias
PE	Petrolina	218.538	1.117/01	1,0	1,25	-	0,8 a 4,0	Tamanho/melhorias
PE	Recife	1.422.905	16.933/03	0,6 a 1,4	1,0 a 2,0	Valor venal	3,0	-
PE	Santa Cruz do Capibaribe	59.048	1.378/02	1,0	1,0	-	2,0 a 3,0	Melhorias
PE	Serra Talhada	70.912	LC 34/05	0,5	0,5	-	1,0	Progressividade no tempo até 15%

(Continua)

(Continuação)

UF	Cidade	População (2000)	Número da lei local	Alíquotas prediais			Alíquotas territoriais	
				Residenciais (%)	Não residenciais (%)	Critério de variação	(%)	Critério de variação
AL	Arapiraca	186.466	2.342/03	1,0	1,0	-	2,0	-
AL	Maceió	797.759	5.349/03	1,0	1,0	-	2,0	Progressividade no tempo até 15%
SE	Aracaju	461.534	1.547/89	0,8	1,0 a 2,4	Localização	2,5 a 6,0	Tamanho/melhorias
SE	Estância	59.002	LC 08/03	0,5	1,0	-	2,0 ou 2,6	Melhorias
BA	Alagoinhas	130.095	LC 05/01	0,5 a 1,5	0,8 a 1,5	Padrão de construção	2,0	Progressividade no tempo até 15%
BA	Barreiras	131.849	706/05	1,0	2,0	-	2,0 ou 3,0	Melhorias
BA	Camaçari	161.727	595/02	0,9	1,2 ou 1,5	Ramo de atividade	2,0 ou 3,0	Valor venal/melhorias
BA	Candeias	76.783	534/02	0,7	2,0	-	3,0	-
BA	Euclides da Cunha	53.885	1.145/02	0,5	0,5	-	1,0	-
BA	Eunápolis	84.120	575/05	0,1 a 1,0	1,0 a 1,5	Padrão de construção	2,0	-
BA	Feira de Santana	480.949	LC 03/00	0,5	1,0	-	1,5 a 2,5	Melhorias
BA	Ilhéus	222.127	2.638/97	1,0	1,2	-	2,5 a 10,0	Melhorias
BA	Itamaraju	64.144	618/03	0,1 a 1,0	1,0 a 1,5	Padrão de construção	2,0	Progressividade no tempo até 15%
BA	Jacobina	76.492	793/06	0,5	2,0	-	2,0 ou 3,0	Melhorias
BA	Jequié	147.202	1.083/89	0,6	0,6	-	1,0	-
BA	Juazeiro	174.567	1.475/96	0,5	0,5	-	1,0	-
BA	Paulo Afonso	96.499	967/03	0,9	1,2 ou 1,5	Ramo de atividade	2,0	-
BA	Porto Seguro	95.721	565/04	0,1 a 1,0	1,0 a 1,5	Padrão de construção	2,0	-
BA	Salvador	2.443.107	7.186/06	0,1 a 1,0	1,0 a 1,5	Padrão de construção	2,0	Progressividade no tempo até 7%
BA	Senhor do Bonfim	67.723	865/01	0,5 a 1,0	0,7 a 1,3	Padrão de construção	1,2 ou 1,7	Melhorias
BA	Simões Filho	94.066	647/02	0,5 ou 1,5	1,0	Ocupação	3,0	-
BA	Teixeira de Freitas	107.486	308/03	1,0	2,0	-	2,0 ou 3,0	Melhorias
BA	Vitória da Conquista	262.494	1.259/04	1,0	1,0	-	1,5 ou 2,0	Melhorias/progressividade no tempo até 15%
MG	Alfenas	66.957	LC 01/97	0,5	0,5	-	1,0	-
MG	Araguari	101.974	1.862/78	1,0	1,0	-	1,0	-
MG	Araxá	78.997	3.983/01	0,3 a 0,7	1,0 a 3,0	Localização/padrão de construção	0,5 a 6,0	Localização/melhorias
MG	Barbacena	114.126	3.246/95	0,5	0,5	-	0,75 a 3,0	Melhorias
MG	Belo Horizonte	2.238.526	8.291/01	0,8 a 1,0	1,6	-	1,0 ou 3,0	Melhorias
MG	Betim	306.675	3.467/01	0,3 a 1,0	1,0 a 4,0	Tamanho/padrão/ramo de atividade	2,5 a 4,5	Tamanho/progressividade no tempo
MG	Caratinga	77.789	2.935/05	1,0	1,0	-	2,0	-
MG	Cataguases	63.980	LC 1.896/90	0,5	0,5	-	1,0 a 7,0	Melhorias
MG	Conselheiro Lafaiete	102.836	2.239/80	1,0	1,0	-	1,0 ou 2,0	Melhorias
MG	Contagem	538.208	3.013/97	1,0	1,5	-	2,4 a 3,0	Melhorias

(Continua)

(Continuação)

UF	Cidade	População (2000)	Número da lei local	Alíquotas prediais			Alíquotas territoriais	
				Residenciais (%)	Não residenciais (%)	Critério de variação	(%)	Critério de variação
MG	Coronel Fabriciano	97.451	3.158/03	0,8	1,0	-	1,0 ou 1,5	Melhorias
MG	Curvelo	67.512	1.508/90	0,5	0,5	-	1,0	-
MG	Divinópolis	183.962	LC 15/93 e LC 44/97	1,0	1,0	-	3,0 ou 4,0	Valor venal
MG	Governador Valadares	247.131	LC 51/03	0,45	0,6	-	1,5 a 3,0	Melhorias/progressividade no tempo até 15%
MG	Ibirité	133.044	LC 11/97	1,0	1,0	-	1,0 a 3,0	Localização
MG	Ipatinga	212.496	2.257/06	0,1 a 1,3	0,3 a 2,0	Tamanho/padrão de construção	1,5 a 3,0	Melhorias
MG	Itabira	98.322	3.404/97	0,5	0,75	-	1,0	-
MG	Itajubá	84.135	LC 16/03	0,5	0,5	-	2,5	-
MG	Itaúna	76.862	LC 18/01	0,29 a 0,4	0,34 a 0,4	Padrão de construção/renda	0,3 a 3,0	Localização/ramo de atividade
MG	Ituiutaba	89.091	LC 01/90	1,0	1,0 ou 5,0	Ramo de Atividade	1,5 ou 3,0	Melhorias
MG	Janaúba	61.651	1.516/02	0,75	1,0	-	0,5 ou 5,0	Melhorias
MG	João Monlevade	66.690	1.090/91	0,3	0,3	-	0,5	-
MG	Juiz de Fora	456.796	11.233/06	0,5 a 1,2	0,6 a 1,5	Valor venal	1,1 a 1,7	Valor venal
MG	Montes Claros	306.947	LC 4/05	0,35 a 0,5	0,35 a 0,5	Padrão de construção	1,4 a 3,5	Tamanho/melhorias
MG	Muriae	92.101	3.195/05	0,5	0,5	-	1,0	Progressividade no tempo até 2,5%
MG	Pará de Minas	73.007	4.460/04	0,2	0,5	-	1,0 a 2,0	Tamanho/melhorias
MG	Passos	97.211	1.722/89	0,5	0,5	-	1,0	-
MG	Patos de Minas	124.056	LC 63/97	0,1 a 1,0	1,0	Tamanho	2,0 a 4,0	Melhorias
MG	Patrocínio	73.278	LC 40/06	0,5	0,5	-	1,0 a 2,0	Melhorias
MG	Poços de Caldas	135.627	2.497/76	0,5	0,5	-	0,7	-
MG	Ponte Nova	55.303	2058/95 – 03	0,5	0,5	-	1,0	-
MG	Pouso Alegre	106.776	2.023/83	0,5	0,5	-	0,5	-
MG	Sabará	115.352	LC 01/02	0,5 ou 1,0	2,0 ou 3,0	Tombamento	2,0 ou 3,0	Melhorias
MG	Santa Luzia	184.903	2.171/99 e 2.163/99	0,5	0,5	-	2,0 ou 3,0	Melhorias
MG	São João delRei	78.616	4.012/06	0,5	0,5	-	1,0	-
MG	São Sebastião do Paraíso	58.335	1773/90	0,7	0,7	-	2,3	Progressividade no tempo até 5%
MG	Sete Lagoas	184.871	LC 24/02	0,4 a 1,0	0,9 a 1,9	Padrão de construção	2,5 a 4,95	Melhorias/valor venal/progressividade no tempo
MG	Teófilo Otoni	129.424	LC 21/00	0,5 ou 0,75	0,75	Padrão de construção	1,0 ou 1,5	Melhorias
MG	Três Pontas	51.024	2.531/04	0,5	0,5	-	1,0	-
MG	Ubá	85.065	LC 62/01	0,5	0,5	-	1,0 ou 1,25	Progressividade no tempo até 15%
MG	Uberaba	252.365	LC 212/00	0,13 a 0,23	0,13 a 0,23	Tamanho	0,75 a 3,0	Tamanho/melhorias/localização/progressividade no tempo
MG	Uberlândia	501.214	4.012/83	0,4 a 1,0	0,4 a 1,0	Localização	1,0 ou 2,0	Localização
MG	Unai	70.033	LC 22/94	0,6	1,2	-	3,0 ou 6,0	Melhorias/progressividade no tempo até 10%
MG	Varginha	108.998	2.872/96	0,5	0,5 ou 1,0	Ramo de atividade	1,5	-

(Continua)

(Continuação)

UF	Cidade	População (2000)	Número da lei local	Alíquotas prediais			Alíquotas territoriais	
				Residenciais (%)	Não residenciais (%)	Critério de variação	(%)	Critério de variação
MG	Viçosa	64.854	1.627/04	0,25	0,25	-	1,0	-
ES	Cachoeiro de Itapemirim	174.879	5.394/02	0,5 a 0,7	0,75 a 0,95	Valor venal	2,0 a 3,0	Valor venal
ES	Cariacica	324.285	3.979/01	0,2	0,21	-	1,0	Progressividade no tempo até 5%
ES	Colatina	112.711	LC 12/94	0,5	0,5	-	1,0	-
ES	Guarapari	88.400	1.836/98	1,0	1,0	-	2,5	-
ES	Ibiracu	10.143	2.473/03	0,2	0,2 ou 0,25	Ramo de atividade	1,0	-
ES	Linhares	112.617	1.343/89	1,0	1,0	-	2,0	Progressividade no tempo até 10%
ES	Serra	321.181	3.019/06	0,2	0,25	-	1,0 a 3,0	Melhorias/tamanho/progressividade no tempo até 5%
ES	Vila Velha	345.965	3.375/97	0,25	0,25	-	1,5	Progressividade no tempo até 2,5%
ES	Vitória	292.304	6.778/06	0,2 ou 0,25	0,25 a 0,4	Valor venal	2,0 a 3,0	Valor venal
RJ	Angra dos Reis	119.247	1.142/01	0,0 a 1,5	1,0 a 1,5	Valor venal	1,0 a 1,8	Valor venal/progressividade no tempo até 2,5%
RJ	Araruama	82.803	LC 23/01	0,6 a 0,8	0,8	Valor venal	1,5 a 5,0	Valor venal/melhorias
RJ	Armação dos Buzios	18.204	LC 12/05	0,75	1,0	-	1,5	-
RJ	Barra do Pirai	88.503	616/01	0,5 a 0,6	0,5 a 0,7	Valor venal	1,2 a 2,0	Valor venal
RJ	Barra Mansa	170.753	LC 29/01	0,375 a 0,75	0,75 a 1,5	Localização/ramo de atividade/Tamanho/irregularidades	0,75 a 1,50	Atividade/localização/progressividade no tempo até 3%
RJ	Belford Roxo	434.474	LC 75/05	0,45 a 1,50	0,9 a 1,8	-	1,5	Progressividade no tempo
RJ	Cabo Frio	126.828	LC 03/03	0,75	0,75	-	3,00 ou 3,50	Melhorias/progressividade no tempo até 15%
RJ	Campos dos Goytacazes	407.168	5138/90	0,8 a 1,2	0,9 a 1,4	Tamanho	4,0	-
RJ	Duque de Caxias	775.456	1664/02	1,2	1,7	-	1,5 a 2,0	Melhorias/progressividade no tempo
RJ	Itaboraí	187.479	LC 33/03	0,7	0,7	-	1,40	Progressividade no tempo até 10%
RJ	Itaguaí	82.003	2.096/99	1,0	1,0	-	2,0 ou 3,0	Ramo de atividade
RJ	Itaperuna	86.720	123/01	0,5	0,5	-	1,0	-
RJ	Macaé	132.461	LC 53/05	0,5 a 0,78	0,6 a 1,32	Valor venal	1,5 a 1,92	Valor venal/progressividade no tempo até 15%
RJ	Magé	205.830	1.806/06	1,0 ou 1,2	1,25 ou 1,4	Valor venal	2,5 ou 3,0	Valor venal/progressividade no tempo
RJ	Maricá	76.737	LC 69/98	0,8	0,8	-	1,6 ou 2,4	Melhorias/progressividade no tempo até 15%
RJ	Nilópolis	153.712	63/04	0,8	1,0	-	1,0	Progressividade no tempo até 1,5%
RJ	Niterói	459.451	2.284/05	0,60 a 1,50	1,0	Valor venal Irregularidades	2,5 a 3,5	Valor venal/progressividade no tempo até 5%
RJ	Nova Friburgo	173.418	LC 25/06	0,6	0,6	-	1,2	-
RJ	Nova Iguaçu	920.599	LC 01/02	0,65 a 1,1	0,8 a 1,1	Localização/valor venal	1,0 a 2,0	Localização

(Continua)

(Continuação)

UF	Cidade	População (2000)	Número da lei local	Alíquotas prediais			Alíquotas territoriais	
				Residenciais (%)	Não residenciais (%)	Critério de variação	(%)	Critério de variação
RJ	Petrópolis	286.537	4.789/90	0,75 ou 1,0	0,5 ou 1,0	Valor venal/ ramo de Atividade	2,0	-
RJ	Queimados	121.993	LC 01/95	0,8 a 1,1	0,9 a 1,1	Tamanho	1,0 a 2,0	Tamanho/progressividade no tempo
RJ	Resende	104.549	2.381/02	0,5	0,6	-	2,0	-
RJ	Rio das Ostras	36.419	508/00	0,5	0,5	-	1,0 ou 3,0	Melhorias
RJ	Rio de Janeiro	5.857.904	2.955/99	1,2	2,8	-	3,5	-
RJ	São Gonçalo	891.119	73/06	0,05 a 1,5	0,05 a 1,5	Localização/ valor venal	0,6 a 2,5	Valor venal/progressividade no tempo até 15%
RJ	São João de Meriti	449.476	LC 71/02	1,0	1,5	-	2,0 a 4,0	-
RJ	São Pedro da Aldeia	63.227	LC 32/02	0,5 a 1,5	0,5 a 1,5	Melhorias	1,0 a 4,0	Localização/ramo de atividade/valor venal
RJ	Saquarema	52.461	LC 01/98	0,6 ou 0,8	0,8	Valor venal	1,2 ou 1,5	Melhorias/valor venal
RJ	Teresópolis	138.081	977/79	0,4 a 1,4	0,5 a 1,5	Tamanho	1,0 a 3,4	Localização/melhorias/ramo de atividades
RJ	Três Rios	71.976	1.915/13	0,7	0,7	-	1,5	-
RJ	Valença	66.308	LC 39/01	0,5	0,6	-	1,2	-
RJ	Volta Redonda	242.063	3.009/93	0,5 a 0,85	0,60 a 1,30	Tamanho	1,2	Ramo de atividades/ progressividade no tempo até 15%
SP	Americana	182.593	3.516/00	0,5	0,5	-	2,0 a 6,0	Melhorias/progressividade no tempo
SP	Amparo	60.404	1.179/07	1,5	1,5	-	2,3	-
SP	Andradina	55.161	LC 4/02	1,0	1,0	-	2,0	-
SP	Araçatuba	169.254	LC 50/97	1,3	1,3	-	3,5	-
SP	Araraquara	182.471	LC 45/01	1,5 a 2,0	1,5 a 2,0	Valor venal	4,0 a 10,0	Valor venal
SP	Araras	104.196	3.362/01	0,75	0,75	-	3,0	-
SP	Assis	87.251	LC 01/98	1,0	3,0	-	n.d.	-
SP	Atibaia	111.300	LC 313/99	0,8	0,8	-	1,5	-
SP	Avaré	76.472	LC 13/01	1,0 ou 1,5	1,0 ou 1,5	Melhorias	3,0 ou 4,0	Melhorias
SP	Barretos	103.913	LC 35/01	1,2 ou 1,5	1,2 ou 1,8	Melhorias	5,0 a 7,2	Melhorias
SP	Barueri	208.281	LC 118/02	0,5	0,5	-	1,0	-
SP	Batatais	51.112	2.367/98	1,0	1,0	-	3,0 a 6,0	Melhorias
SP	Bauru	316.064	D 10.084/05	0,8	0,8	-	2,0	-
SP	Bebedouro	74.815	2.026/89	1,0	1,0	-	3,0	-
SP	Birigui	94.300	4.142/02	0,9	0,9	-	2,9	-
SP	Botucatu	108.306	LC 181/97	0,54 ou 0,71	0,54 ou 0,71	Tamanho	2,92	-
SP	Bragança Paulista	125.031	1.999/84	1,2	1,2	-	2,5	-
SP	Caçapava	76.130	LC 106/98	0,3	0,3	-	2,0	-
SP	Cajamar	50.761	LC 68/05	1,0	1,0	-	2,5	-
SP	Campinas	969.396	12.445/05	0,4 a 0,7	1,1 a 2,9	Valor venal	2,3 a 2,8	Valor venal
SP	Campo Limpo Paulista	63.724	LC 170/01	1,8	1,8	-	2,9	-

(Continua)

(Continuação)

UF	Cidade	População (2000)	Número da lei local	Alíquotas prediais			Alíquotas territoriais	
				Residenciais (%)	Não residenciais (%)	Critério de variação	(%)	Critério de variação
SP	Caraguatatuba	78.921	LC 14/03	1,0	1,0	-	4,0	-
SP	Catanduva	105.847	LC 98/98	1,31	1,31	-	3,1	Progressividade no tempo
SP	Cotia	148.987	1.140/01	1,06	1,06	-	1,8	-
SP	Diadema	357.064	LC 148/01	0,7 a 1,9	0,8 a 2,3	Valor venal	0,8 a 6,0	Valor venal
SP	Embu	207.663	LC 64/03	1,21	1,21	-	2,16	-
SP	Fernandópolis	61.647	LC 46/06	1,5	1,5	-	3,0	-
SP	Ferraz de Vasconcelos	142.377	LC 163/05	0,45	0,45	-	1,7	Progressividade no tempo
SP	Franca	287.737	LC 94/05	1,8	2,0	-	2,0 a 5,0	Localização e melhorias
SP	Francisco Morato	133.738	51/97	1,5	1,5	-	5,0	-
SP	Franco da Rocha	108.122	LC 10/99	2,0	2,0	-	2,0	-
SP	Guaratinguetá	104.219	LC 24/06	1,0	1,0	-	3,0	Progressividade no tempo
SP	Guarujá	264.812	LC 45/99	2,2	2,2	-	2,2	-
SP	Guarulhos	1.072.717	5.753/01	0,3 a 2,0	1,0 a 2,1	Ramo de atividade /valor venal	1,5 a 3,5	Melhorias/valor venal
SP	Hortolândia	152.523	1.801/06	0,5	1,0	-	5,0 a 12,0	Melhorias
SP	Indaiatuba	147.050	2.927/92	0,1 a 0,9	0,4 a 1,0	Tamanho	2,0	-
SP	Itanhaém	71.995	LC 25/98	1,5	1,5	-	3,5	-
SP	Itapetininga	125.559	LC 13/03	0,5 ou 0,75	0,5 ou 0,75	Melhorias	1,0 ou 1,5	Melhorias
SP	Itapeva	82.866	2.092/03	0,6 ou 0,75	0,9	Valor venal	1,5 a 3,0	Melhorias
SP	Itapevi	162.433	LC 34/05	0,3	0,4 ou 0,5	Ramo de atividade	2,2	-
SP	Itatiba	81.197	3242/99	1,0	1,0	-	1,0 a 3,0	Tamanho/localização
SP	Itu	135.366	710/05	1,0	1,0	-	2,0	-
SP	Jaboticabal	67.408	LC 07/92	1,0	1,0	-	2,0	-
SP	Jacaréí	191.291	LC 5/92	0,5	1,0	-	2,0	Progressividade no tempo
SP	Jandira	91.807	1.426/03	0,65	0,65	-	1,5	-
SP	Jaú	112.104	2.288/84	1,0	1,0	-	1,0	-
SP	Jundiáí	323.397	LC 14/90	1,0	1,0	-	2,0	-
SP	Leme	80.757	LC 406/04	1,05	1,05	-	5,3	-
SP	Limeira	249.046	LC 190/97	1,0	1,0	-	4,0	-
SP	Lorena	77.990	580/03	1,0	1,0	-	2,0 a 7,0	Localização
SP	Marília	197.342	LC 444/05	1,4	1,4	-	2,8	-
SP	Mauá	363.392	1.880/83	0,5	0,5	-	3,0	-
SP	Mococa	65.574	1.567/81	1,0	1,0	-	2,0	-
SP	Mogi Guaçu	124.228	LC 798/06	1,25	1,25	-	3,0 ou 8,0	Irregularidades
SP	Mogi das Cruzes	330.241	3.526/89	1,0	1,5	-	2,0 a 6,0	Localização/tamanho
SP	Mogi Mirim	81.467	4.131/83	1,0	1,0	-	1,0 ou 2,0	Localização
SP	Osasco	652.593	LC 139/05	1,1	1,1	-	2	Progressividade no tempo até 15%
SP	Ourinhos	93.868	3.252/90	1,0	1,0	-	2,0 ou 4,0	Melhorias/progressividade no tempo até 12%
SP	Paulínia	51.326	LC 16/99	0,3	0,3	-	1,5	-

(Continua)

(Continuação)

UF	Cidade	População (2000)	Número da lei local	Alíquotas prediais			Alíquotas territoriais	
				Residenciais (%)	Não residenciais (%)	Critério de variação	(%)	Critério de variação
SP	Penápolis	54.635	777/98	1,0	1,0	-	3,0	-
SP	Peruíbe	51.451	692/02	0,6	0,6	-	5,0	-
SP	Pindamonhan- gaba	126.026	1.156/69	0,4	0,5	-	1,5	-
SP	Piracicaba	329.158	3.264/90	0,7 a 4,0	0,7 a 4,0	Valor venal	2,0 a 5,5	Valor venal/progressividade no tempo até 15%
SP	Pirassununga	64.864	LC 49/03	0,5 a 0,8	0,5 a 0,8	Melhorias	0,5 a 3,0	Melhorias
SP	Poá	95.801	2.614/97	0,3	0,3	-	3,0	-
SP	Praia Grande	193.582	LC 464/06	1,8	1,8	-	3,6	-
SP	Presidente Prudente	189.186	LC 132/03	1,0	1,0	-	3,0	Progressividade no tempo até 15%
SP	Ribeirão Pires	104.508	4.213/98	0,9	0,9	-	2,0	-
SP	Ribeirão Preto	504.923	LC 1.779/01	0,4 a 0,6	0,4 a 0,6	Valor venal	1,6 ou 2,2	Valor venal
SP	Rio Claro	168.218	3.222/01	1,2	1,2	-	3,4	-
SP	Salto	93.159	2.656/05	0,5	0,2	-	1,0	-
SP	Santa Barbara do Oeste	170.078	2.622/01	1,0	1,0	-	2,8	-
SP	Santana de Parnaíba	74.828	2.412/02	1,0	1,0	-	1,7	-
SP	Santo André	649.331	8.470/03	0,0 a 1,0	0,5 a 1,2	Valor venal	2,0	-
SP	Santos	417.983	LC 555/05	0,0 a 1,0	1,0	Valor venal	2,5	Progressividade no tempo até 5,5%
SP	São Bernardo do Campo	703.177	4.931/00	0,3 a 0,7	0,7 a 1,5	Valor venal	1,6 a 2,5	Valor venal
SP	São Caetano do Sul	140.159	4.185/03	0,54	0,92	-	3,95 ou 5,0	Melhorias
SP	São Carlos	192.998	13.692/05	0,5 a 1,0	0,5 a 1,5	Valor venal/ ramo de atividade	1,6 a 2,6	Valor venal
SP	São João da Boa Vista	77.387	LC 106/97	1,0	1,0	-	2,0 a 4,0	Localização
SP	São José do Rio Preto	358.523	LC 96/98	1,0	1,0	-	3,0	-
SP	São José dos Campos	539.313	3.677/89	0,3	0,3	-	2,0 a 6,0	Melhorias
SP	São Paulo	10.435.546	13.250/01	0,8 a 1,6	1,2 a 1,8	Valor venal	1,2 a 1,8	Valor venal
SP	São Sebastião	58.038	1.317/98	2,0	2,0	-	2,0	-
SP	São Vicente	303.551	LC 482/05	1,3	1,3	-	nd	-
SP	Sertãozinho	94.664	LC 122/01	1,0	1,0	-	1,75 ou 2,5	Melhorias
SP	Sorocaba	493.468	5.272/96	1,5	1,5	-	3,0	-
SP	Sumaré	196.723	2.244/90	0,5	1,0	-	5,0	-
SP	Suzano	228.690	LC 39/97	1,0	1,0	-	3,0	-
SP	Taboão da Serra	197.644	LC 97/03	0,6	0,6	-	1,4	Progressividade no tempo até 15%
SP	Taquaritinga	52.065	LC 3.345/03	0,97	0,97	-	3,5	-
SP	Taubaté	244.165	LC 02/90	0,5	0,5	-	1,0	-
SP	Valinhos	82.973	3915/05	0,4 ou 0,5	0,9	Localização	2,0	-
SP	Várzea Paulista	92.800	LC 60/05	1,0	1,0	-	3,0	-

(Continua)

(Continuação)

UF	Cidade	População (2000)	Número da lei local	Alíquotas prediais			Alíquotas territoriais	
				Residenciais (%)	Não residenciais (%)	Critério de variação	(%)	Critério de variação
SP	Votorantim	95.925	1.602/01	1,0	1,25 a 1,75	Ramo de atividade	1,25 a 2,0	Localização/melhorias
SP	Votuporanga	75.641	LC 41/01	0,75	0,75	-	3,0	Progressividade no tempo até 14,4%
PR	Almirante Tamandaré	88.277	45/79	1,0	1,0	-	2,0	-
PR	Apucarana	107.827	85/02	1,0	1,0	-	3,0	Progressividade no tempo até 15%
PR	Arapongas	85.428	2.854/01	0,55	1,2	-	1,5	Progressividade no tempo até 6%
PR	Araucária	94.258	LC 1/97	0,4 a 0,7	0,5 a 1,0	Tamanho	1,0 a 3,0	Localização
PR	Cambé	88.186	733/90	0,88	1,0	-	3,0	Aumentos quinquenais
PR	Campo Mourão	80.476	779/92	1,0	1,0	-	3,0	-
PR	Cascavel	245.369	3.739/03	0,45	0,8	-	0,5 a 3,0	Localização/progressividade no tempo
PR	Curitiba	1.587.315	LC 40/01	0,20 a 1,1	0,35 a 1,8	Valor venal	1,0 a 3,0	Valor venal
PR	Fazenda Rio Grande	62.877	149/02	0,2 a 0,6	0,24 a 1,0	Tamanho	n.d.	-
PR	Foz do Iguaçu	258.543	82/03	1,0	1,0	-	2,0	Progressividade no tempo até 7%
PR	Francisco Beltrão	67.132	2.714/98	0,5	0,5	-	2,2	-
PR	Guarapuava	155.161	1.108/01	0,35 ou 0,55	0,35 ou 0,55	Localização	1,6	Progressividade no tempo até 15%
PR	Londrina	447.065	7.629/98	1,0	1,0	-	1,5 a 3,0	Tamanho/progressividade no tempo até 7%
PR	Maringá	288.653	LC 505/03	0,3 a 1,0	0,3 a 1,0	Localização	0,5 a 2,0	Localização/progressividade no tempo até 5%
PR	Paranaguá	127.339	LC 06/00	0,6	0,6	-	2,0 ou 3,0	Melhorias
PR	Paranavaí	75.750	2.384/02	1,0	1,0	-	2,0 a 6,0	Localização/progressividade no tempo até 10%
PR	Pato Branco	62.234	LC 01/00	0,55	0,55	-	2,5	-
PR	Pinhais	102.985	501/01	0,3 a 1,1	0,35 a 1,5	Valor venal	1,0 a 3,0	Valor venal/progressividade no tempo até 15%
PR	Piraquara	72.886	573/01	0,35 a 1,0	0,35 a 1,0	Valor venal	2,0	-
PR	Ponta Grossa	273.616	6.857/02	0,8	1,5 ou 2,0	Ramo de atividade	3,0 a 5,0	Tamanho/melhorias/progressividade no tempo até 15%
PR	São José dos Pinhais	204.316	LC 01/03	0,3	0,3	-	0,1 a 4,0	Localização
PR	Sarandi	71.422	LC 70/01	1,5	1,5	-	3,0	-
PR	Toledo	98.200	1.931/06	0,5	0,5	-	2,0	Progressividade no tempo até 8%
PR	Umuarama	90.690	LC 174/07	1,2	1,2	-	7,0	-
SC	Araranguá	54.706	LC 6/97	0,5	0,5	-	1,0	-
SC	Balneário Camboriú	73.455	1.548/95	1,0	1,0	-	1,5	-

(Continua)

(Continuação)

UF	Cidade	População (2000)	Número da lei local	Alíquotas prediais			Alíquotas territoriais	
				Residenciais (%)	Não residenciais (%)	Critério de variação	(%)	Critério de variação
SC	Blumenau	261.808	3.680/89	0,3 a 1,5	0,4 a 3,5	Localização	0,8 a 4,0	Localização/progressividade no tempo
SC	Brusque	76.058	34/94	0,5	0,75 ou 1,0	Ramo de atividade	1,0 a 3,0	Melhorias
SC	Caçador	63.322	945/95	0,5	0,5	-	6,0	-
SC	Chapecó	146.967	3.047/89	0,5	0,5	-	6,0	-
SC	Concórdia	63.058	1.766/81-05	0,5	0,5	-	1,0	-
SC	Criciúma	170.420	2.435/89	1,5	1,5	-	3,0 ou 5,0	Melhorias
SC	Florianópolis	342.315	5.054/97	0,5 a 1,2	1,0 a 1,7	Tamanho	0,5 a 2,0	Tamanho
SC	Itajaí	147.494	LC 20/02	0,3 a 1,25	0,7 a 1,5	Melhorias	1,25 a 3,0	Melhorias
SC	Jaraguá do Sul	108.489	LC 11/96	0,6	1,2 a 2,5	Atividade	3,0	-
SC	Joinville	429.604	2.489/90	0,5 a 0,8	0,5 a 0,8	Tamanho	5,0 a 7,0	Localização
SC	Lages	157.682	721/83	0,5	0,5	-	1,0 ou 1,5	Melhorias/progressividade no tempo até 5%
SC	Palhoça	102.742	LC 18/02	0,4 a 1,0	0,4 a 0,8	Tamanho/localização	0,8	Tamanho/localização
SC	São Bento do Sul	65.437	140/97	0,30 a 0,75	1,0 a 7,5	Localização/ramo de atividade	0,5 a 4,0	Localização/melhorias
SC	São Francisco do Sul	32.301	LC 1/99	1,0 a 1,5	1,0 a 1,5	Melhorias	1,6 a 4,0	Melhorias
SC	São José	173.559	LC 21/05	0,5	0,5	-	2,0	Progressividade no tempo até 15%
SC	Tubarão	88.470	LC 01/02	1,0	1,0	-	3,0	-
RS	Alegrete	84.338	LC 14/04	1,0	1,0	-	1,5 a 3,5	Localização
RS	Alvorada	183.968	1.063/99	0,5 a 0,75	1,5 ou 1,7	Valor venal	3,0 ou 3,5	Valor venal
RS	Bagé	118.767	3.965/02	0,8 a 1,0	0,8 a 1,0	Localização	2,0 a 5,0	Localização
RS	Bento Gonçalves	91.486	LC 106/06	0,5 ou 1,0	0,5 ou 1,0	Melhorias	1,5 ou 2,0	Melhorias
RS	Cachoeira do Sul	87.873	2.769/94	0,5	0,6	-	1,0 a 2,0	Melhorias
RS	Cachoeirinha	107.564	2.140/02	0,2 a 0,4	0,3 a 0,5	Valor venal	1,1 a 1,8	Valor venal
RS	Camaquã	60.383	509/79 - 03	0,5	0,5	-	2,0	-
RS	Campo Bom	54.018	2.397/02	1,0	1,0	-	3,0	Progressividade no tempo até 15%
RS	Canoas	306.093	4.721/02	0,5	0,7	-	2,0 a 6,0	Valor venal
RS	Carazinho	59.894	LC 02/84 - 03	0,5 ou 1	0,5 ou 1	Melhorias	1,0 ou 2,0	Melhorias
SC	Florianópolis	342.315	5.054/97	0,5 a 1,2	1,0 a 1,7	Tamanho	0,5 a 2,0	Tamanho
RS	Caxias do Sul	360.419	LC 164/01	0,8	0,8	-	2,0	-
RS	Erechim	90.347	3.694/03	1,0 ou 1,5	1,0 ou 1,5	Melhorias	2,5 ou 3,0	Melhorias
RS	Esteio	80.048	2.457/95	0,5	1,0	-	1,0	-
RS	Farroupilha	55.308	2.563/00	0,5	0,5	-	0,8 a 1,5	Localização
RS	Garibaldi	28.337	2.598/97	0,7	0,7	-	1,6	-
RS	Gravatá	232.629	2.070/03	0,15 a 0,85	0,3 a 0,9	Valor venal	0,85 a 3,75	Valor venal/localização
RS	Guaíba	94.307	1.184/93	0,8	1	-	1,0 a 2,0	Localização/melhorias
RS	Ijuí	78.461	2.954/93	0,5	0,5	-	2,0 a 5,0	Localização
RS	Montenegro	54.692	LC 4.010/03	0,5	0,5	-	1,1 ou 2,2	Valor venal

(Continua)

(Continuação)

UF	Cidade	População (2000)	Número da lei local	Alíquotas prediais			Alíquotas territoriais	
				Residenciais (%)	Não residenciais (%)	Critério de variação	(%)	Critério de variação
RS	Novo Hamburgo	236.193	1.031/03	0,35	0,35	-	3,0	Progressividade no tempo até 15%
RS	Passo Fundo	168.458	1.779/77	1,0	1,0	-	2,0 a 5,0	Localização
RS	Pelotas	323.158	4.878/02	0,2 a 1,0	0,5 a 5,0	Valor venal/ renda Familiar	0,5 a 1,5	Tamanho
RS	Porto Alegre	1.360.590	LC 556/06	0,85	1,1	-	0,95 a 6,0	Localização/progressividade no tempo até 15%
RS	Rio Grande	186.544	4.848/93	0,2 a 0,8	0,2 a 0,8	Localização	1,0 a 7,0	Localização
RS	Santa Cruz do Sul	107.632	LC 04/97	0,5	0,5	-	0,5	-
RS	Santa Maria	243.611	LC 02/01	1,0	1,0	-	n.d.	-
RS	Santa Rosa	65.016	LC 34/06	0,5	0,5	-	3,0 ou 5,0	Localização
RS	Santana do Livramento	90.849	2.870/91	0,5	0,5	-	2,0	Progressividade no tempo até 8%
RS	Santo Ângelo	76.745	2.162/97	0,6 a 1,2	0,84 a 1,44	Localização	2,0 ou 3,0	Melhorias
RS	São Borja	64.869	1.299/84-97	1,0	1,0	-	3,0	-
RS	São Gabriel	62.249	2.556/01	0,3 a 0,6	0,3 a 0,6	Localização	1,0 a 1,2	Localização
RS	São Leopoldo	193.547	5.047/01	0,5	0,5	-	2,0	-
RS	Sapucaia do Sul	122.751	2.328/00	0,4 ou 0,5	0,6 a 1,0	Localização/ ramo de atividade	3,0	-
RS	Triunfo	22.166	1.722/02	0,5	0,5 a 1,0	Localização/ ramo de atividade	2,0	-
RS	Uruguaiana	126.936	2.413/93	0,5	0,75	-	2,0 a 8,0	Localização
RS	Venâncio Aires	61.234	2.533/98	0,3	0,3	-	1,0	-
RS	Viamão	227.429	2.069/90	0,3 a 0,8	1,0	Localização	0,8 a 2,0	Localização
MS	Campo Grande	663.621	1.466/73	1,0	1,0	-	1,5	-
MS	Corumbá	95.701	LC 02/02	1,0	1,0	-	3,0	-
MS	Dourados	164.949	LC 90/05	0,5 a 1,0	0,7 a 1,0	Valor venal	2,0 a 3,5	Valor venal/progressividade no tempo até 15%
MS	Três Lagoas	79.059	1.427/97	1,0	0,8	-	1,5 a 5,0	Localização
MT	Cáceres	85.857	LC 17/94	0,6 a 1,0	1,0	Tamanho	2,0	-
MT	Cuiabá	483.346	LC 129/05	0,4	0,4	-	2,0	Progressividade no tempo
MT	Rondonópolis	150.227	3.861/02	0,2 a 1,6	0,2 a 1,6	Localização/ melhorias	1,0 a 5,0	Localização/melhorias
MT	Sinop	74.831	LC 7/01	0,5	0,5	-	2,0 ou 3,0	Melhorias
MT	Tangará da Serra	58.840	LC 34/97	0,4 ou 0,5	0,4 ou 0,6	Tamanho	1,0	Progressividade no tempo até 3,5%
MT	Várzea Grande	215.298	1.824/97	0,6 ou 0,8	0,5 ou 0,6	Tamanho	2,0	Progressividade no tempo até 16%
GO	Águas Lindas de Goiás	124.056	LC 001/05	0,6	0,6	-	1,5	-
GO	Anápolis	103.913	LC 136/06	0,5	0,5	-	2,2 a 5,6	Melhorias/progressividade no tempo até 15%
GO	Aparecida de Goiânia	102.836	2.233/01	0,4	0,4	-	1,5	Progressividade no tempo até 10%
GO	Catalão	64.347	2.174/03	1,0	1,0	-	3,0	-

(Continua)

(Continuação)

UF	Cidade	População (2000)	Número da lei local	Alíquotas prediais			Alíquotas territoriais	
				Residenciais (%)	Não residenciais (%)	Critério de variação	(%)	Critério de variação
GO	Goiânia	1.093.007	LC 61/97	0,2 a 0,55	0,5 a 1,0	Localização	1,0 a 7,0	Localização/melhorias/ progressividade no tempo
GO	Itumbiara	81.430	LC 19/01	0,5	0,7	-	1,5	Progressividade no tempo até 6,5%
GO	Jataí	75.451	1.445/90	0,6 a 1,0	0,6 a 1,0	Melhorias/ localização	0,1 a 3,0	Melhorias/localização/ progressividade no tempo até 15%
GO	Rio Verde	116.552	4.226/01	0,5 a 1,0	0,8 a 2,0	Melhorias	1,0 a 5,0	Melhorias/progressividade no tempo até 15%
GO	Trindade	81.457	LC 01/03	0,45	0,45	-	0,90	Progressividade no tempo até 5,4%
DF	Brasília	2.051.146	D 22.608/01	0,3	1,0	-	3,0	-

Fonte: Códigos e leis tributárias das cidades selecionadas.

Elaboração do autor.

A DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTOS E SUA RELAÇÃO COM A FORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO

Graziela Ansiliero*
Leonardo Alves Rangel**
Luis Henrique Paiva*
Matheus Stivali**
Edvaldo Duarte Barbosa***
Fernando Gaiger Silveira**

1 INTRODUÇÃO

A desoneração da contribuição patronal com base na folha de pagamentos está há vários anos na pauta da discussão previdenciária. Seus defensores levantam uma série de argumentos, entre eles, com certo destaque, o de que a base tradicional da arrecadação previdenciária tenderia a sofrer um processo de erosão. Alega-se, ainda, que os aumentos das alíquotas de contribuição patronal ao longo das últimas décadas teriam sido, em larga medida, responsáveis pela redução da formalidade no mercado de trabalho e, portanto, dos níveis de proteção social.

Os objetivos deste trabalho são avaliar a racionalidade das propostas de desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento; verificar quais seriam os impactos de curto prazo de algumas destas propostas; sugerir o que precisaria ocorrer no mercado formal de trabalho para compensar a desoneração; e apresentar os argumentos correntes contra a desoneração e a compensação por meio de outro tributo.

Essas tarefas estão divididas nas seções deste capítulo. Após esta introdução, a segunda seção trata das principais justificativas da desoneração – a começar por

* Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental lotados no Ministério da Previdência Social (MPS).

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

*** Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil lotado no Ministério da Previdência Social (MPS).

um dos marcos iniciais da discussão (OCDE, 1994a e 1994b). São explorados os argumentos de que os impostos sobre a folha de pagamento teriam forte relação com os níveis de emprego, formalidade e rendimentos encontrados em um determinado mercado de trabalho, assim como a alegação de que a principal base de arrecadação previdenciária – exatamente a folha de pagamentos – passaria por um processo (para alguns, inexorável) de erosão.

A seção três volta-se para simulações de desoneração e seus impactos de curto prazo sobre a arrecadação. Trata-se de mensurar, *ceteris paribus*, quais seriam as perdas de arrecadação em alguns cenários de desoneração, com base no desempenho do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ao longo do ano de 2008. Esta mensuração permite avaliar, por sua vez, o que precisaria ocorrer no mercado de trabalho, em termos de aumento da formalidade e dos rendimentos, para compensar as perdas de arrecadação. Registre-se que não serão realizadas, neste trabalho, simulações sobre o impacto que a desoneração da folha de pagamento traria nos níveis de formalidade ou rendimento (objeto de parte da bibliografia aqui sumarizada), mas somente apontar o que precisaria ocorrer, no que tange à variação da massa salarial, para compensar a perda de arrecadação. Ainda na terceira seção, são realizadas considerações sobre o impacto distributivo da arrecadação e das despesas previdenciárias, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE).

A quarta seção aborda algumas possíveis críticas aos alegados impactos da desoneração sobre os níveis de formalidade no mercado de trabalho, a par dos impactos distributivos que mudanças tributárias (da folha de pagamentos para outros impostos) causariam. Finalmente, na quinta seção, são apresentadas as principais conclusões do trabalho.

2 AS JUSTIFICATIVAS DA DESONERAÇÃO

2.1 Tributação da folha e a teoria econômica tradicional

A folha de pagamentos é uma base importante para a tributação na maioria dos Estados modernos. Quase universalmente, os recursos arrecadados sobre esta base são direcionados para o financiamento de políticas sociais (saúde, previdência etc.), sejam estas universais ou não. Desta forma, países com Estado de bem-estar mais desenvolvido apresentam uma maior participação dos tributos sobre folha, tanto em termos de participação na arrecadação total, quanto em termos de proporção do produto interno bruto (PIB).

A teoria econômica tradicional prediz a geração de ineficiências e desemprego causados por este tipo de tributação, uma vez que há dois salários no mercado: o salário líquido recebido pelo empregado e o salário acrescido de tributos, pago

pelo empregador. Neste contexto, a tributação sobre a folha de pagamentos é apontada como responsável pela elevação do custo do trabalho.

No início da década de 1990, com a elevação acentuada das taxas de desemprego na Europa, onde se concentram países com Estados de bem-estar desenvolvidos, foi diagnosticado, no famoso *OECD Jobs Study* (OCDE, 1994a e 1994b), que os elevados tributos sobre a folha de pagamentos eram um dos responsáveis pelo mau funcionamento dos mercados de trabalho e, assim, pela elevação do desemprego. A solução proposta para conseguir a redução do desemprego seria a redução dos tributos sobre folha e a diminuição das políticas do Estado de bem-estar social. Além do referencial teórico, esta proposta advinha da experiência dos Estados Unidos no mesmo período, que, com um Estado de bem-estar menor e menos tributos sobre folha, não observou aumento do desemprego, embora tenha observado uma deterioração dos rendimentos.

Esta interpretação do impacto dos tributos sobre folha de pagamento no mercado de trabalho considera, implicitamente, que a incidência do imposto recai totalmente sobre o empregador, que enfrenta um preço (salário) mais alto do que o determinado pelo mercado. Entretanto, nada garante que esta suposição seja correta. O estudo da incidência dos impostos é um problema tradicional do campo da economia do setor público, que mostra que a incidência efetiva dos impostos depende muito mais das elasticidades-preço de oferta e demanda do produto tributado do que da imposição legal da incidência. No caso do mercado de trabalho, isto é especialmente relevante, porquanto os encargos sobre folha resultarão em desemprego apenas quando não puderem ser repassados aos trabalhadores na forma de salários mais baixos. Quando a incidência do imposto sobre folha recair sobre os trabalhadores, a previsão teórica é de que haverá salários menores em vez de desemprego.

Seguindo essa linha, Summers (1989) faz uma qualificação adicional ao modelo teórico básico, incorporando o mencionado fato de que os encargos sobre folha são usualmente utilizados para financiar benefícios do seguro social, dos quais apenas os trabalhadores têm proveito direto e, por conseguinte, teriam motivo para valorizá-los. Na linguagem deste autor, há uma ligação entre imposto e benefícios (*tax-benefit linkage*), no sentido de que se pode interpretar valor pago a título de imposto enquanto um valor gasto comprando benefícios (seguro-desemprego ou aposentadoria, por exemplo). Desta forma, além das referidas elasticidades, a valoração dada pelos trabalhadores aos benefícios financiados com os impostos sobre folha passa a ser outro determinante da incidência tributária e, por isso, da perda (ou não) de eficiência provocada pela tributação.

Neste contexto, o impacto dos impostos sobre folha de pagamento no mercado de trabalho tem sido estudado enquanto um problema de incidência tributária. Se a incidência é maior sobre os empregados, uma possível desoneração

causaria elevação dos salários; se a incidência é maior sobre os empregadores, a desoneração elevaria o número de empregados.

2.2 Desoneração da contribuição patronal, mercado de trabalho brasileiro e arrecadação previdenciária

No Brasil, com a elevação do desemprego e da informalidade durante a década de 1990, estruturou-se o argumento de que a base de arrecadação da Previdência Social passava por um processo irreversível de erosão, razão pela qual se deveriam buscar fontes alternativas. Em alguma medida associada a esta primeira justificativa, uma segunda foi desenvolvida, a de que o caráter solidário do RGPS deveria ser aplicado também às bases tributárias: tendo em vista que uma série de empresas passou a racionalizar fortemente a mão de obra, mantendo (ou mesmo aumentando) sua produção, a migração de parte da contribuição previdenciária para a receita ou o faturamento poderia produzir mais *justiça* ou *solidariedade tributária*. Finalmente, alguns pesquisadores sustentaram – baseados em esquemas analíticos derivados do esboço na subseção anterior – que o aumento das alíquotas previdenciárias nas últimas décadas seria diretamente responsável pela crise de formalidade dos anos 1990. Daí decorre que sua redução poderia elevar a formalização e, com isso, a arrecadação previdenciária. Em comum, os três argumentos levaram em conta um fato estilizado sobre o mercado de trabalho ao longo dos anos 1990: vivia-se um período de crise do mercado formal de trabalho. Estas justificativas são apresentadas com algum detalhe no restante desta subseção.

Ao longo dos anos 1990, até o início dos anos 2000, uma série de estudos acerca de mercado de trabalho (por exemplo, Neves *et al.*, 2000; Cardoso, 2000; Neri, 2003) apontava, ainda que com diagnósticos muito distintos, para a erosão da principal base de financiamento da Previdência Social, o emprego formal.

Baseados, via de regra, na Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE (referente às seis maiores regiões metropolitanas do país), tais estudos apontaram para uma constante e preocupante queda da formalidade no mercado de trabalho. Os trabalhadores registrados (com carteira de trabalho assinada), que correspondiam a 53,7% do mercado de trabalho metropolitano em 1992, chegariam a 45,1% em 2002; enquanto isso, a soma dos trabalhadores sem carteira assinada e por conta própria, que em 1992 era de 40,9% do mercado de trabalho metropolitano, chegou a 50,1% em 2002 (médias anuais).¹

1. Estudos posteriores (Paiva, 2003; Ramos e Ferreira, 2005; entre outros), avaliando dados da PNAD/IBGE para todo o país, concluíram que o fenômeno da crescente informalidade estava circunscrito às regiões metropolitanas (justamente as cobertas pela PME/IBGE) e não encontrava correspondência no Brasil não metropolitano. Neste, embora as taxas de formalização continuassem inferiores às encontradas nas regiões metropolitanas, a tendência, inversamente à detectada nestas regiões, era de crescimento da formalidade.

Tendo em vista que a partir de 1995 – devido aos efeitos da estabilização monetária e à implementação de direitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) – o valor da arrecadação previdenciária passou a ser insuficiente para cobrir as crescentes despesas com pagamento de benefícios, é possível perceber o quadro geral no qual reverberou, entre formuladores de políticas, legisladores e estudiosos do tema, a percepção da deterioração do mercado de trabalho metropolitano.

Uma das preocupações passou a ser, como esperado, a busca por fontes alternativas de financiamento. Entende-se, assim, a alteração que a Emenda Constitucional (EC) nº 41/2003 introduziu no Art. 195 da CF/1988, possibilitando a substituição parcial ou total da contribuição patronal incidente sobre a folha de salários por *contribuição específica incidente sobre a receita ou faturamento*, a ser aplicada de forma não cumulativa.

O primeiro argumento favorável à desoneração das contribuições sobre a folha de pagamento poderia ser assim entendido: a queda da formalidade no mercado de trabalho – tida como elemento exógeno e vista, muitas vezes, como inexorável – minava a base de financiamento da Previdência Social, que teria que ser reconstruída valendo-se de outros tributos.

Com certa frequência, é possível encontrar um segundo argumento, associado ao primeiro: defende-se que os aumentos ocorridos nas alíquotas previdenciárias (que, no caso da contribuição patronal, variaram, ao longo das últimas décadas, de 3% para 20%) atingiram mais fortemente firmas e setores intensivos em mão de obra, desestimulando a geração ou a formalização de vínculos empregatícios (DONADON, p. 6, mimeo). Restaria ao governo buscar “uma nova composição de financiamento (...) mais justa e mais equânime”.

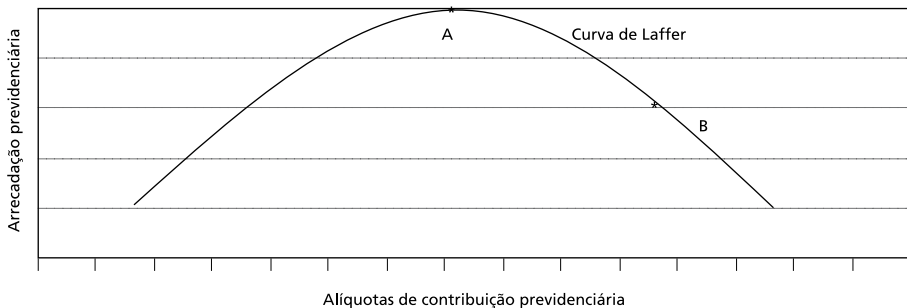
Dessa maneira, a substituição, total ou parcial, da alíquota patronal de 20% pela contribuição sobre a receita ou faturamento produziria certo alívio para firmas e setores caracterizados por serem mão de obra intensiva, mas poderia prejudicar firmas e setores intensivos em capital – criando algo que poderia ser livremente descrito como solidariedade ou justiça tributária para o financiamento previdenciário.

Os argumentos até aqui apresentados fizeram, quando muito, uma associação oblíqua entre a queda da formalidade no mercado de trabalho e o diagnóstico tributário. Eles sugeriram, geralmente, que a erosão de uma base contributiva determinada (o mercado de trabalho formal) implicaria a necessidade de substituição por outra base (a receita ou o faturamento). Neste aspecto, uma terceira linha de argumentação fez associação aparentemente mais clara, mas não necessariamente correta, sugerindo que a queda da formalidade no mercado de trabalho não seria um fenômeno externo ou inexorável: ao contrário, ela decorreria fundamentalmente da tributação previdenciária sobre a folha de salários.

Os trabalhos de Neri (2000; 2001; 2003; 2006) estão, provavelmente, entre os mais incisivos no estabelecimento de uma conexão entre a informalidade no mercado de trabalho e a tributação previdenciária. Segundo o autor, a “estrutura de custos e benefícios associados à legislação trabalhista e previdenciária leva à informalidade como modalidade de evasão fiscal” (2006, p. 20). Quer dizer, a conjunção do crescimento dos encargos fiscais com a percepção de um fraco *tax-benefit linkage* (nas palavras do autor, “sem que correspondentes benefícios sociais fossem percebidos individualmente”) levou à decisão de empregadores e trabalhadores pela informalidade enquanto forma de evasão fiscal. A informalidade teria então laços menos estreitos com o descumprimento dos direitos trabalhistas. Nas palavras de Neri (2001, p. 68), “direitos trabalhistas são independentes do caráter legal da relação de trabalho assumida. (...) as firmas honram por antecipação os direitos devidos, levando a uma alta efetividade [das] cláusulas [trabalhistas] no setor informal do mercado de trabalho”. Assim, a informalidade seria uma estratégia das empresas para diminuir os custos da mão de obra, sem, no entanto, acarretar prejuízos pecuniários aos funcionários.

Visto que o RGPS apresentou, durante algumas décadas, aumento nas alíquotas de contribuição previdenciária e, entre o final dos anos 1980 e meados dos anos 1990, o mercado de trabalho brasileiro teria sido marcado por uma queda na taxa de formalização, o autor associou os dois fatos, enquadrando-os na chamada curva de Laffer. Neste caso, a queda da arrecadação (determinada pelo recuo nas taxas de formalização) seria, em grande medida, função da contínua elevação da contribuição previdenciária (trânsito entre os pontos A e B no gráfico 1). Numa perspectiva microeconômica, a decisão de deixar o mercado formal seria tomada pelos trabalhadores (ou pelos empregadores) visando à evasão previdenciária: o custo da contribuição previdenciária passaria a não ter, do ponto de vista destes agentes, contrapartida adequada em termos de benefícios. Como corolário, haveria, ao longo do tempo, um aumento da formalidade (e da arrecadação previdenciária) com o recuo das alíquotas de contribuição – que maximizariam o retorno da arrecadação do ponto B para o ponto A.

GRÁFICO 1
Curva de Laffer



O autor supõe que o crescimento da informalidade estaria relacionado ao fato de se estar no trecho descendente da curva de Laffer. Segundo esta hipótese, o progressivo aumento de alíquotas teria impacto positivo sobre a arrecadação de tributos até um ponto determinado, a partir do qual começaria a comprometer a arrecadação pela diminuição de sua base. Assim, o aumento das alíquotas previdenciárias teria, de início, engendrado o aumento da arrecadação. Com o tempo, entretanto, causaria o aumento da informalidade e, por conseguinte, a queda na arrecadação – de onde se poderia concluir que um recuo nas alíquotas implicaria novo aumento da base de arrecadação (trabalho formal) e, conseqüentemente, aumento da arrecadação.

Essa terceira linha de argumentação não menciona a substituição (total ou parcial) da contribuição patronal sobre a folha de pagamento por um tributo sobre a receita ou o faturamento. Espera-se que, na trajetória descendente da curva de Laffer, a redução das alíquotas conduziria, por si mesma, a um incremento da arrecadação. O argumento de que o Brasil estaria na trajetória descendente da curva de Laffer, ademais, considerou outra hipótese: a de que empregadores e trabalhadores do setor informal estariam dispostos – e não encontrariam obstáculos – a migrar para o setor formal caso o custo–benefício da formalidade fosse menor. Assim, trabalhadores do setor informal tenderiam a migrar para a formalidade a depender da remuneração paga pelo setor formal (que tenderia a aumentar com a diminuição das alíquotas previdenciárias) ou daquilo que, como contribuição, fosse visto claramente como um benefício para eles (e não um simples custo da formalização).

O ponto a destacar-se, portanto, é que os diversos diagnósticos que deram base à ideia da desoneração da folha de pagamento no Brasil levam a propostas bastante diferentes: em um caso, parece ser fundamental que a desoneração seja acompanhada de mudanças tributárias que compensem a perda de arrecadação; em outro, os próprios efeitos positivos da desoneração sobre o mercado de trabalho proporcionariam esta compensação.

2.3 Qual a reação do mercado de trabalho à desoneração?

Na subseção anterior, foram expostas três linhas de argumentação que justificariam a desoneração dos impostos incidentes sobre folha de pagamentos, em especial a contribuição patronal à Previdência. A última das linhas apresentadas aventa a hipótese de que a desoneração possa trazer, por si só, impactos significativos sobre o nível de formalidade (ou, ainda, sobre o nível dos salários) que pudessem compensar, ainda que em um tempo mais dilatado, a perda de arrecadação ocorrida no curto prazo.

Nesta subseção, são sumarizadas as principais conclusões de um grupo de trabalhos que buscam determinar em que medida os encargos previdenciários – ou, em outros termos, o custo do trabalho – e a legislação trabalhista afetam o emprego, a renda e o grau de formalidade da força de trabalho. Na literatura aqui considerada, isto foi feito de duas formas: a partir da análise de dados em painel e a partir de modelos de equilíbrio geral.²

A partir da análise de dados de painel, considerando oito países latino-americanos além do Brasil,³ por um período de 21 anos (1980-2000), Bordonaro (2003) estima o impacto de uma série de variáveis (alíquota previdenciária, PIB *per capita*, índice de abertura comercial, entre outras) sobre a informalidade. Embora a regressão tenha apontado para um incremento de 0,3% na informalidade para cada aumento de 1% na alíquota previdenciária total, o efeito das variações nas alíquotas foi muito inferior ao efeito do PIB *per capita*: para uma variação de 1% no PIB *per capita*, a informalidade variaria -1,7%. Ou seja, apesar de o efeito da variação da alíquota previdenciária ser significativo, é relativamente pequeno em comparação à variável com maior impacto sobre a formalização – o PIB *per capita*.

Caso os coeficientes encontrados por Bordonaro refletissem perfeitamente a economia brasileira, poder-se-ia prever que a redução de 5 pontos percentuais (p.p.) da alíquota previdenciária patronal (uma redução de 25% na contribuição) teria um impacto sobre a informalidade de -7,5%. Este impacto limitado é compatível com os resultados estimados por Nickell (1997) para países europeus e, em alguma medida, com o trabalho de Gruber (1997) sobre os efeitos da privatização da seguridade social no Chile: segundo o autor, a redução da alíquota previdenciária total ocorrida na reforma previdenciária chilena não teve impacto sobre o nível de emprego, mas sim sobre os salários dos já empregados.

Em estudo sobre os efeitos dos aumentos dos encargos sociais ocorridos na CF/ 1988, Fernandes e Menezes-Filho (2002) apontam para a mesma direção. Segundo os autores, a variação dos encargos teria pouco impacto sobre o emprego formal, afetando, antes, o salário. Neste estudo são avaliados os impactos dos encargos trabalhistas sobre o nível de emprego e os salários, empregando-se os dados das Pesquisas Industriais Anuais (PIAs), do IBGE, de 1985 a 1995. Aplicando um modelo de painel, com as informações discriminadas por ramos industriais, os autores avaliaram os impactos dos encargos trabalhistas sobre o número de empregados e o salário médio, controlando os efeitos macroeconômicos – pela variável tempo – e as características próprias a cada ramo – pela variável gênero industrial.

2. É desnecessário dizer que, neste caso, os resultados obtidos dependem dos pressupostos adotados pelos modelos – pressupostos que, ressalte-se, podem ser plenamente defensáveis.

3. Os outros países são: Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, Costa Rica, Equador, México e Uruguai.

Os resultados não foram conclusivos quanto aos impactos dos encargos sobre o nível de emprego, dado que o parâmetro estimado não se mostrou estatisticamente significativo. No caso dos efeitos sobre o salário médio, estes têm sinal negativo, com uma elasticidade encargo-salário de 0,46, ou seja, um crescimento de 10% nos encargos implicaria uma queda de 4,6% no salário médio da indústria. Discriminando por encargo, as elasticidades estimadas foram de -0,30, -0,36 e -0,17 para, respectivamente, os encargos previdenciários, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e os outros encargos. Os autores concluem que a redução dos encargos trabalhistas incidiria fundamentalmente sobre os salários.

Constata-se que os diversos encargos sobre a folha estão incorporados aos salários. Entretanto, mesmo este resultado deve ser analisado com cuidado, como bem apontam os autores, tendo em vista que tanto o peso dos encargos previdenciários quanto o do FGTS podem estar refletindo as estruturas salariais dos ramos industriais. Isto indica que a variação de peso dos encargos entre os ramos pode estar correlacionada às características de cada um deles e não somente a particularidades da legislação, o que significa problemas de endogeneidade no modelo.

Destarte, os estudos analisados apontam para a incidência dos encargos trabalhistas sobre os trabalhadores, de forma que variações negativas na alíquota tendem a ter impacto positivo antes sobre os salários dos ocupados formais do que sobre o nível do emprego formal.

Entre os trabalhos avaliados, os que se valem de modelos de equilíbrio geral (FERNANDES, GREMAUD e NARITA, 2004; ULYSSEA e REIS, 2006) não chegam a resultados menos conflitantes.

O estudo de Fernandes, Gremaud e Narita (2004) objetiva avaliar, por meio de um modelo de equilíbrio geral, o impacto de alterações na estrutura tributária sobre o produto, o emprego, os salários e a arrecadação. O modelo utilizado considera uma economia competitiva com horizonte infinito, na qual se produz um único bem, com um único tipo de capital e 18 tipos de trabalho (de acordo com qualificação profissional e características demográficas). A tecnologia de produção apresenta retornos constantes de escala e a estrutura tributária é composta por: um imposto sobre o trabalho, um imposto sobre capital, transferências relacionadas ao emprego formal e dois tipos de impostos sobre o valor adicionado (um que estorna o tributo pago referente a bens de capital e outro que não o estorna).

Há, além disso, duas características importantes do modelo: ele não prevê impactos (indiretos) de mudanças da estrutura tributária sobre o setor informal da economia e supõe que os trabalhadores do setor informal estão dispostos a mudar para o setor formal *a depender da remuneração paga neste setor*. Estas duas características parecem ser relevantes para a interpretação dos resultados dos autores.

Primeiramente, poder-se-ia supor que os efeitos de mudanças tributárias – tais como a redução da carga total ou a substituição de determinados tipos de impostos – poderiam reverberar significativamente sobre toda a economia, beneficiando também firmas e trabalhadores que se encontram na informalidade. Em virtude de o modelo não prever este tipo de efeito indireto da mudança nos tributos, ele pode, ao cabo, superestimar os impactos por ele previstos sobre o nível de formalidade. O segundo ponto também é relevante. Na prática, os autores adotam a hipótese presente no trabalho de Neri (2003), aqui já mencionada, segundo a qual os trabalhadores decidiriam migrar do setor informal para o setor formal em função da relação custo–benefício da formalidade. Ver-se-á, à frente, que esta hipótese desconsidera a possibilidade de segmentação entre os setores formal e informal do mercado de trabalho brasileiro.

Neste trabalho são realizadas cinco simulações de mudanças na estrutura tributária. A primeira é a redução da carga tributária total. As outras quatro são mudanças de base tributária mantendo-se o mesmo nível de arrecadação. Na segunda simulação, existe repasse do ônus para o valor adicionado, do tipo que não desonera o investimento feito em bens de capital. Na terceira, são estipulados diferentes níveis de desoneração feita aos bens de capital, incluindo o caso extremo em que se isenta completamente este fator. Na quarta, compensa-se a desoneração da folha salarial por meio de tributação sobre o consumo. Na última simulação, transfere-se parte dos encargos sobre folha salarial dos que recebem menores salários para os que recebem mais.

Os resultados encontrados pelo estudo, no que diz respeito ao aumento do emprego formal, são relativamente modestos – mais ainda quando se leva em conta a possibilidade de que estejam superestimados. A hipótese de redução da carga tributária total (todos os impostos, na mesma proporção) foi a de melhor resultado no longo prazo: variação de +5,3% no emprego formal. A desoneração do imposto sobre o trabalho (desoneração da contribuição sobre o primeiro salário mínimo – SM – do rendimento do trabalhador) com compensações (isto é, neutra do ponto de vista da arrecadação) apresenta resultados de longo prazo ainda mais modestos: estabilidade no emprego formal (caso a compensação ocorra por meio do Programa de Integração Social – PIS – e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins– sem onerar despesas com bens de capital) ou aumento de 1,9% no emprego formal (caso a compensação ocorra por meio de um imposto sobre o valor agregado – IVA – com desoneração total de investimentos em capital), ambos no longo prazo.

É importante registrar que o segundo e o terceiro cenários, embora não resultem em forte geração de empregos formais, provocam uma mudança na composição salarial da força de trabalho: a desoneração do primeiro SM leva à geração de postos de trabalho de baixo rendimento e eliminação de postos de trabalho

de alto rendimento,⁴ o que permite antever certas repercussões previdenciárias. Em resumo, aparentemente apenas o cenário da desoneração total traria algum impacto (ainda que modesto) sobre o emprego formal no longo prazo.

O modelo de equilíbrio geral de Ulyssea e Reis (2006) busca identificar os impactos dos encargos trabalhistas sobre o mercado de trabalho, no que concerne a nível de emprego, grau de formalização e rendimentos. O modelo supõe a existência de dois setores – formal e informal – e dois tipos de trabalhadores, os qualificados (11 anos e mais de estudo) e os não qualificados (de zero a dez anos de estudo). A demanda por trabalho, por sua vez, é determinada pela produtividade dos trabalhadores. Este modelo tem, em relação ao de Fernandes, Gremaud e Narita (2004), uma diferença importante: são adotadas *curvas de salário* específicas para cada setor e qualificação de trabalhador a fim de modelar a oferta de trabalho. Estas reproduzem, segundo os autores, a *forte* rigidez salarial do mercado de trabalho brasileiro a partir do Plano Real. Com isso, o ajuste à queda das alíquotas dos tributos tende e se dar mais na formalização que no salário.

Isso explica, ao menos em parte, os resultados alcançados. Os autores avaliam quatro cenários, nos quais as contribuições sobre o salário (estimadas por eles em 27,5%)⁵ são reduzidas para 25%, 20%, 15% e 10%. Para estes cenários, há um aumento de 1,66 p.p., 4,98 p.p., 6,70 p.p. e 8,19 p.p. na taxa de formalidade. A redução de 27,5% para 20% na alíquota de tributos sobre o salário implicaria, mesmo considerando o aumento na formalização, perda de 11% da arrecadação sobre a folha. A diminuição das contribuições para o salário de 27,5% para 10% originaria redução líquida (isto é, também considerando a melhoria prevista na formalização da mão de obra) de 50% na arrecadação.

Duas outras características do modelo elaborado por Ulyssea e Reis levariam, ao menos em princípio, a sobre-estimar os impactos da redução de encargos sobre a folha de pagamento no emprego formal. Primeiramente, o modelo considera que a única característica que diferencia os setores formal e informal é a incidência de impostos sobre o trabalho. Ora, sabe-se que firmas e trabalhadores do setor formal precisam lidar não apenas com a carga de impostos sobre a folha de pagamentos, mas também com um conjunto mais complexo de fatores – tanto burocráticos quanto tributários – que pode ter influência fundamental sobre a decisão, ou mesmo sobre a possibilidade, de migrar para a formalidade.

4. O segundo cenário (redução do imposto sobre trabalho com compensação via PIS e Cofins) levaria a uma queda da remuneração líquida do setor formal superior a 7%, enquanto no terceiro cenário (redução do imposto sobre trabalho com compensação por meio de IVA) os ganhos de remuneração líquida estariam na faixa de 4%.

5. Não parece haver consenso na literatura sobre qual seria o valor exato da alíquota de imposto incidente sobre o salário formal. O percentual definido pelos autores (27,5%) inclui a contribuição patronal para o RGPS de 20%, mais um percentual médio da alíquota do seguro acidente de trabalho (SAT), o salário-educação e as contribuições ao Sistema S e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Segundamente, os autores admitem que todos os trabalhadores de um determinado nível de qualificação formal (dado, fundamentalmente, pela escolaridade) possuem produtividade idêntica – isto é, não há, no modelo, autosseleção dos trabalhadores mais produtivos para o trabalho no setor formal. A opção pela formalidade ou pela informalidade também se dá – segundo os trabalhos de Neri (2003) e Fernandes, Gremaud e Narita (2004) – em função de como o trabalhador avalia a relação custo-benefício da formalidade.

Em conjunto, entretanto, os trabalhos de Fernandes, Gremaud e Narita (2004) e Ulyssea e Reis (2006) enfrentam uma dificuldade. Dado que os benefícios não salariais no setor formal são certamente maiores dos que os existentes no setor informal, “seria de se esperar um diferencial de salários favorável ao setor informal da economia” (FERNANDES, GREMAUD e NARITA, 2004, p. 10). Em outras palavras, se a informalidade fosse resultado de uma opção livre de trabalhadores em função da avaliação de que a relação custo-benefício da filiação previdenciária fosse excessivamente alta, seria de se esperar que, na remuneração dos trabalhadores do setor informal, *ceteris paribus*, estivesse refletido, no mínimo, o valor por ele dado à proteção previdenciária.

Segundo se sabe, entretanto, os salários dos trabalhadores sem carteira e por conta própria, no Brasil, são, em média, bastante inferiores aos dos trabalhadores com carteira de trabalho assinada, o que parece apontar para um mercado de trabalho segmentado. Este aspecto será retomado na subseção 4.1 deste trabalho.

No quadro 1, oferece-se uma síntese do que a literatura examinada sugere como efeito (sobre o emprego, a formalidade, os salários, a desigualdade e a arrecadação) da desoneração da folha, segundo o tipo de alteração.

QUADRO 1

Síntese dos estudos sobre impactos dos encargos trabalhistas no emprego, na formalidade, nos salários, na distribuição e na arrecadação

Estudo	Tipo de alteração tributária	Efeitos				
		Emprego	Formalidade	Salários	Desigualdade	Arrecadação
Fernandes e Menezes-Filho (2002)	Encargos sobre folha	=	=	++		
	Redução linear carga tributária	++		++	=	=
Fernandes, Gremaud e Narita (2004)	Desoneração encargos por IVA	+		+	=	=
	Desoneração menores salários com aumento nas alíquotas dos maiores	+		+	+	=
Ulyssea e Reis (2006)	Encargos sobre folha	++	+	=	+	-

Elaboração dos autores.

3 SIMULAÇÕES DE DESONERAÇÃO: IMPACTOS DE CURTO PRAZO DA DESONERAÇÃO E POSSÍVEIS FONTES ALTERNATIVAS

A parcela da arrecadação das contribuições de empregados e empregadores para o RGPS representou em 2008 cerca de dois terços da arrecadação líquida total deste regime. Este dado consta da tabela 1, que apresenta estas contribuições na rubrica de *empresas em geral*. É evidente, portanto, que a arrecadação do RGPS e seus resultados em termos da relação entre receitas e despesas guardam relação estreita com as contribuições diretas de segurados e empregadores.

Neste sentido, o objetivo desta seção é avaliar o impacto tributário de curto prazo da desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamento de duas maneiras: uma desoneração linear e uma desoneração focalizada. Supõe-se que estes impactos de curto prazo dos diferentes tipos de desoneração terão que ser compensados. Dessa maneira, são também avaliadas as possibilidades de compensação, sejam em termos de tributação, sejam em termos das consequências positivas da desoneração sobre o mercado de trabalho (isto é, formalização ou aumento da remuneração, ou uma combinação dos dois).

Antes de mensurar-se o impacto potencial que a desoneração linear da contribuição patronal sobre a folha provocaria nas contas do RGPS, convém apresentar a base de dados e o tratamento feito para a realização das diversas estimativas feitas.

3.1 A base de dados e a metodologia para realização das estimativas

Por meio de uma regra de três simples, tudo mais constante, a redução de apenas 1 p.p. da alíquota patronal (de 20% para 19%) representa uma diminuição de 5% na arrecadação deste grupo. Ocorre que as contribuições patronais, do ponto de vista financeiro, estão diluídas entre as demais contribuições que compõem a arrecadação líquida do RGPS, o que dificulta a estimativa global de impacto de reduções da alíquota imputada aos empregadores. A metodologia empregada para se estimar o impacto faz uma apuração alternativa entre algumas fontes de registros administrativos e informações financeiras do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Os dados utilizados, da competência de 2008, foram extraídos do Datamart – aplicativo do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) que reúne as principais informações da Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP) – e do Sistema de Informações Gerenciais de Arrecadação (Informar), que consolida os registros administrativos relativos à arrecadação do RGPS. Informações complementares foram obtidas no fluxo de caixa do INSS e no Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS).

Ressalte-se, no entanto, que os dados disponíveis nos sistemas de informações gerenciais do Ministério da Previdência Social (MPS) não permitem a dedução

imediate e perfeita da parcela da arrecadação oriunda de cada tipo de contribuição. Portanto, as parcelas correspondentes a cada componente da arrecadação tiveram de ser obtidas de formas alternativas ou estimadas com base em diversas aproximações. A arrecadação de *empresas em geral* sofreria os principais efeitos diretos de uma redução da alíquota patronal. No entanto, o montante expresso na tabela 1 inclui outras contribuições que não apenas as que são objeto deste estudo.

De modo simplificado, pode-se dizer que a agregação atual desta rubrica reúne os itens *i*) arrecadação patronal de empresas em geral; *ii*) arrecadação de empregados de empresas em geral; *iii*) arrecadação de pessoas físicas que prestam serviços a empresas; *iv*) arrecadação de empregados de empresas vinculadas a regimes especiais de contribuição, com contribuição patronal diferenciada (empregadores rurais pessoas físicas e jurídicas – inclusive exportadores rurais, isentos da cota patronal – e clubes de futebol); *v*) arrecadação proveniente do seguro acidente de trabalho – SAT (aqui somados os valores adicionais devidos por exposição dos trabalhadores a agentes nocivos); e *vi*) arrecadação destinada a terceiros (ao Sistema S, por exemplo).

Também estão misturados a estes itens de arrecadação os valores pagos sob a forma de retenção obrigatória de recolhimentos devidos por outros contribuintes – como é o caso dos contribuintes individuais que prestam serviços a empresas ou equiparadas, obrigadas a arrecadar a contribuição do trabalhador a seu serviço, descontando-a da respectiva remuneração, e a recolher o valor arrecadado juntamente com a contribuição a seu cargo. Portanto, cabe à empresa contratante arcar com o pagamento da mesma cota patronal devida sobre a massa salarial de empregados e trabalhadores avulsos, atualmente fixada em 20% da remuneração paga.⁶

Situação semelhante é a das cooperativas que prestam serviços a empresas. Cabe às empresas contratantes o pagamento de 15% incidentes sobre o valor bruto da nota fiscal a título de contribuição patronal. A cota dos cooperados é recolhida pela própria cooperativa, relativamente à distribuição de ganhos entre os cooperados, sendo apropriada na rubrica *pessoa física*. A cota patronal, por ser obrigação do contratante, deve ser – e de fato é – computada enquanto arrecadação de *empresas em geral*.⁷

6. Respeitados os limites mínimo e máximo de contribuição, esta contribuição é devida pelos clubes de futebol, pelos órgãos do poder público vinculados ao RGPS e pelas empresas em geral (exclusive as financeiras, que pagam 22,5%). As empresas inscritas no Simples e as envolvidas em atividades rurais têm esta alíquota patronal substituída, respectivamente, pela contribuição sobre o faturamento e sobre a comercialização da produção rural. No caso de instituição filantrópica isenta de contribuição patronal, resta à entidade a obrigação de reter 20% (e não 11%) a título de contribuição integral do contribuinte individual. Os valores apenas retidos – desembolsados pelo trabalhador sem vínculo empregatício – foram lançados como receitas de pessoas físicas. As contribuições patronais pagas pelas contratantes de contribuintes individuais foram mantidas no item empresas em geral.

7. Lembre-se que os contribuintes rurais e as empresas participantes do Simples não pagam esta cota patronal, uma vez que as alíquotas incidentes sobre o faturamento substituem todas as contribuições previdenciárias patronais. O pagamento desta contribuição é devido pelas empresas em geral (inclusive instituições financeiras) e também pelos clubes de futebol, que, embora possuam contribuição patronal diferenciada (incidente sobre as receitas de eventos e espetáculos desportivos), não estão exonerados de todas as contribuições patronais.

Uma parte da arrecadação de empresas – inclusive de algumas participantes do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples) – aparece desmembrada em outra rubrica de monta, denominada *retenção 11%*. A retenção a que faz menção o nome da rubrica é a referente à antecipação compensável relativa à parcela de 11% descontada pela empresa contratante do valor bruto dos serviços de cessão de mão de obra ou empreitada realizados e constantes da nota fiscal. A empresa contratante deduz do valor a ser pago a parcela dos 11% e recolhe ao INSS em nome da empresa prestadora dos serviços.

TABELA 1
Arrecadação líquida, despesa e saldo previdenciário – resultado acumulado de janeiro a dezembro de 2008
(milhões de R\$ correntes)

Fluxo de caixa do INSS (ajustado pelo sistema Informar)	Acum. jan. a dez./08
1. Arrecadação líquida (1.1 + 1.2 + 1.3 + 1.4)	163.355,3
1.1. Receitas correntes	171.215,1
Pessoa física ¹	6.243,5
Simples - recolhimento em GPS ²	6.335,8
Simples - repasse STN ³	10.730,0
Empresas em geral	113.481,0
Entidades filantrópicas ⁴	1.394,3
Órgãos do poder público - recolhimento em GPS ⁵	8.476,0
Órgãos do poder público - retenção FPM/FPPE ⁶	5.995,0
Clubes de futebol	49,0
Comercialização da produção rural ⁷	2.850,9
Retenção (11%)	13.101,9
Fundo de Incentivo ao Ensino Superior - FIES ⁸	674,6
Reclamatória trabalhista	1.807,7
Outras receitas	75,5
1.2. Recuperação de créditos	9.007,8
Fundo Nacional de Saúde - FNS ⁹	-
Certificados da Dívida Pública - CDP ¹⁰	-
Programa de Recuperação Fiscal - Refis ¹¹	304,9
Depósitos judiciais - recolhimentos em GPS ¹²	55,8
Depósitos judiciais - repasse STN ¹³	1.096,7
Débitos ¹⁴	773,3
Parcelamentos convencionais ¹⁵	6.777,1

(Continua)

(Continuação)

Fluxo de caixa do INSS (ajustado pelo sistema Informar)	Acum. jan. a dez./08
1.3. Restituições de contribuições ¹⁶	(218,4)
1.4. Transferências a terceiros	(16.649,2)
2. Despesas com benefícios previdenciários	199.562,0
Pagos pelo INSS	194.103,2
Sentenças judiciais - TRF ¹⁷	5.458,8
3. Resultado previdenciário (1 – 2)	(36.206,7)

Fonte: INSS (fluxo de caixa ajustado pelo sistema Informar)

Elaboração: Secretaria de Previdência Social (SPS) do MPS.

Notas: ¹ Contribuinte individual, empregado doméstico, segurado especial e facultativo.² Recolhimento em guia da previdência social – GPS – relativo à contribuição do segurado empregado de empresas do Simples.³ Repasse, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), dos valores recolhidos relativos à cota patronal de empresas inscritas no Simples.⁴ Recolhimento concernente à contribuição do segurado empregado de entidades filantrópicas das áreas de saúde, educação e assistência social, que têm isenção da cota patronal.⁵ Recolhimento em GPS em relação aos servidores da administração direta, autarquias e fundações, da União, estados e municípios, vinculados ao RGPS.⁶ Valores retidos do Fundo de Participação dos Estados – FPE – ou do Fundo de Participação dos Municípios – FPM – para pagamento das contribuições correntes de estados e municípios.⁷ Valores recolhidos por produtores rurais (pessoa física ou jurídica), quando da comercialização de sua produção.⁸ Dívida das universidades junto à Previdência repassada ao INSS por meio do Fundo de Incentivo ao Ensino Superior - Fies.⁹ Dívida dos hospitais junto à Previdência repassada ao INSS por meio do Fundo Nacional de Saúde - FNS.¹⁰ Valor do resgate de Certificados da Dívida Pública (CDP) junto ao Tesouro Nacional.¹¹ Arrecadação proveniente do Programa de Recuperação Fiscal, que promove a regularização de créditos da União, decorrentes de débitos de pessoas jurídicas, relativos a tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal (SRF) e pelo INSS.¹² Recolhimento em GPS de créditos previdenciários das pessoas jurídicas que ingressam com ações contra a Previdência.¹³ Valor repassado pela STN referente à parcela do crédito previdenciário das pessoas jurídicas que ingressam com ações contra a Previdência (Lei nº 9.709/98).¹⁴ Débitos quitados por meio de GPS ou recebidos em decorrência de contrato de assunção, confissão e compensação de créditos.¹⁵ Pagamento de parcelamentos administrativos e judiciais, com exceção dos incluídos no Programa de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei nº 9.964, de abril de 2000.¹⁶ Inclui ressarcimentos de arrecadação.¹⁷ Pagamento de precatórios de benefícios e de requisições de pequeno valor resultantes de execuções judiciais. A Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002, no seu Art. 28, determinou que as dotações orçamentárias para pagamento destes valores seriam descentralizadas aos tribunais regionais federais (TRFs), não mais sendo pagas pelo INSS.

De todo modo, em virtude de a maioria das empresas prestadoras de serviços obedecerem às regras gerais de contribuição previdenciária, as receitas oriundas de suas contribuições poderiam ser somadas àquelas de *empresas em geral*. A opção feita, no entanto, foi a de desconsiderar o valor registrado na rubrica *retenção 11%*, estimando-se os recolhimentos destas empresas com base na massa salarial informada por elas no preenchimento da GFIP. Em outras palavras, a massa salarial das empresas prestadoras de serviços, exclusive aquelas registradas no Datamart/CNIS como optantes pelo Simples, foi considerada juntamente com a massa salarial das demais empresas não sujeitas a regras particulares de contribuição.⁸

8. As empresas sujeitas à retenção de 11% descontam seus créditos das contribuições recolhidas em GPS (relativas apenas à cota de seus empregados no caso das optantes pelo Simples) e solicitam restituição quando estes créditos

Por fim, vale lembrar que a arrecadação apresentada no fluxo de caixa do INSS está deduzida de alguns benefícios concedidos aos trabalhadores, o que faz com que a arrecadação tenha, de fato, valor inferior ao que deveria ser observado. Isto pode ser observado no que tange à despesa com o pagamento das parcelas de salário-maternidade e de salário-família de segurados inscritos no RGPS na categoria de empregados, que é deduzida dos recolhimentos devidos e repassados pelos empregadores. Desta maneira, não apenas a arrecadação, mas também a despesa previdenciária está subestimada. Portanto, a opção pela estimativa de receitas por meio da massa salarial informada na GFIP serve também para contornar este obstáculo.

O incremento na despesa foi estimado com base em dados do AEPS (salário-maternidade) e também da GFIP (salário-família). As prestações pagas de salário-maternidade e de salário-família não são computadas diretamente pelos registros administrativos do MPS, mas buscou-se estimarem-se seus valores de modo a garantir a coerência do tratamento dado à despesa previdenciária, frente àquele dispensado à arrecadação. Os valores despendidos com salário-família foram obtidos no Datamart/CNIS, que traz as informações fornecidas pelos próprios empregadores. A despesa com salário-maternidade foi calculada com base em estimativas da concessão do benefício, publicadas no AEPS.

A arrecadação previdenciária total foi dividida em três componentes: *i*) receita corrente; *ii*) recuperação de créditos; e *iii*) arrecadação de terceiros. A receita corrente, por sua vez, foi desagregada em outros itens (tabela 2): *i*) pessoa física (contribuintes individuais – CIs –, empregados domésticos, cooperados, segurados especiais e facultativos); *ii*) empresas em geral; *iii*) empresas optantes pelo Simples; *iv*) órgãos do poder público; *v*) arrecadação rural; *vi*) entidade filantrópica isenta de contribuição previdenciária patronal; *vii*) clubes de futebol; *viii*) seguro acidente de trabalho – SAT; e *ix*) outras receitas correntes.

O Datamart/CNIS traz a massa salarial de empregados e trabalhadores avulsos e também de cooperados e contribuintes individuais que prestam serviços a empresas. É possível ainda identificarem-se as parcelas desta massa sujeitas às diferentes alíquotas patronais (inclusive de SAT e por exposição a agentes nocivos), bem como o volume sujeito a cada uma das faixas de contribuição dos trabalhadores e a suas correspondentes alíquotas (8,0%, 9,0% e 11,0%). A aplicação das alíquotas à respectiva parcela da massa salarial resulta nos valores apresentados na tabela 2, lembrando que, no caso dos CIs prestadores de serviços a empresas, os valores apenas retidos (11,0% da massa salarial declarada na GFIP) foram acrescidos à arrecadação de pessoa física.⁹

são superiores ao montante devido. No entanto, estas restituições não são efetuadas necessariamente na mesma competência, o que pode acarretar ligeira distorção entre a arrecadação estimada e a registrada no fluxo de caixa.

9. Ainda em relação aos CIs, vale ressaltar que a retenção corresponde a 11% do total da remuneração paga ao CI, observado o limite máximo do salário de contribuição. Cabe ao segurado informar à empresa a existência de recolhi-

Mais precisamente, a estimativa de arrecadação de seus empregados foi realizada com base na massa salarial por faixa de remuneração, levando-se em conta as distintas alíquotas de contribuição de empregados (8,0, 9,0% e 11,0%), e a massa salarial passível de ser tomada como base de incidência – valores inferiores ao teto previdenciário. A arrecadação com a contribuição patronal foi estimada com maior facilidade, uma vez que consiste no somatório do produto entre a massa salarial total (não sujeita ao teto) e a alíquota geral única de 20% com o produto entre a massa salarial total e as diferentes alíquotas do SAT, que financiam os benefícios acidentários. Foram estimadas ainda as receitas geradas pela aplicação das alíquotas adicionais do SAT, concernentes à exposição a agentes nocivos, que financiam as aposentadorias especiais.

As receitas arrecadadas diretamente pelo INSS e incidentes sobre a comercialização da produção rural e sobre receitas de eventos esportivos promovidos por clubes de futebol foram extraídas do Informar, ao passo que a arrecadação com a contribuição patronal das empresas do Simples (repassada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN – ao INSS) foi obtida no fluxo de caixa do INSS. O valor original da rubrica *pessoa física*, calculado a partir do Informar, foi aumentado em função do somatório com as receitas geradas pela retenção de contribuições de CIs por parte de empresas contratantes de serviços, anteriormente incorporadas indevidamente à arrecadação destes. As outras receitas correntes, com importância residual no montante total, foram obtidas diretamente no Informar ou no fluxo de caixa do INSS.

As receitas de recuperação de créditos foram extraídas do Informar, e a arrecadação de terceiros, do fluxo de caixa do INSS.¹⁰ O passo seguinte foi separar o valor da taxa de administração, recebida pelo INSS em função das atividades de recolhimento e repasse dos recursos de terceiros realizadas pela rede de atendimento do INSS. O valor da taxa integra a arrecadação do regime geral, varia em função da evolução da massa salarial e, portanto, tem impacto sobre o resultado do RGPS e poderia ser afetada indiretamente pela desoneração da folha.

Buscou-se estimar o valor absoluto arrecadado com cada uma das contribuições mencionadas, tomando-se por referência o valor total da arrecadação necessário para, diante da despesa estimada, resultar na necessidade de finan-

mentos adicionais, evitando assim o pagamento acima do teto previdenciário. Como o Datamart/CNIS não permite identificarem-se os CIs, não foi possível impedir a inclusão de valores que não seriam sujeitos à alíquota do empregado.

10. No caso da arrecadação destinada a terceiros, para fins de cálculo do impacto final da desoneração apenas foram feitos ajustes para excluírem-se, da parcela somada à arrecadação de empresas em geral, os valores recolhidos juntamente com a contribuição patronal dos empregadores tributados com base na comercialização da produção rural, uma vez que estes não serão afetados pela desoneração. Quanto às receitas de recuperação de créditos, foram acrescidos os valores da rubrica Fies relativos ao pagamento de débitos de instituições de ensino superior. O restante da rubrica corresponde à arrecadação corrente destas instituições, estimada por meio da GFIP.

ciamento efetivamente observada em 2008. Para tanto, os dados dos principais registros administrativos (Informar e Datamart/CNIS) foram utilizados para a desagregação da arrecadação entre os itens mencionados, com o cuidado de garantir que os montantes estimados fossem ajustados pelo resultado final do fluxo de caixa. A arrecadação estimada mostrou-se muito próxima da esperada, o que corrobora a metodologia utilizada (tabela 2).¹¹

TABELA 2
Estimativa da arrecadação previdenciária, despesa previdenciária e saldo previdenciário – resultado acumulado de janeiro a dezembro de 2008
(Em R\$ correntes, ajustados pelo fluxo de caixa do INSS)

Itens/rubricas	Acum. jan. a dez./08
1. Arrecadação	184.283.502.704,7
1.1 Receitas correntes	158.247.558.322,2
Pessoa física	10.977.945.879,8
Empresas em geral (inclusive instituições financeiras)	101.253.224.087,6
Cota patronal (20% ou 25%, quando instituições bancárias)	69.030.287.813,9
Cota patronal sobre remuneração de contribuintes individuais (20%)	4.818.740.934,6
Cota patronal sobre valor bruto de nota fiscal de cooperados	1.156.246.677,5
Cota do empregado	26.247.948.661,5
Empresas optantes pelo Simples	16.538.220.138,1
Cota patronal - repasse da STN	10.729.988.633,0
Cota do empregado	5.808.231.505,1
Órgãos do poder público	13.585.169.648,8
Cota patronal (20%)	9.093.181.158,0
Cota patronal sobre remuneração de contribuintes individuais (20%)	593.756.311,3
Cota patronal sobre valor bruto de nota fiscal de cooperados	0,0
Cota do empregado	3.898.232.179,5
Arrecadação rural	4.621.724.489,6
Comercialização da produção rural	2.842.560.344,6
Cota do empregado	1.779.164.145,1
Entidades filantrópicas	1.741.379.187,5
Clubes de futebol	73.884.030,1
Cota patronal (receita de eventos desportivos)	49.006.069,5
Cota patronal sobre remuneração de contribuintes individuais (20%)	1.886.496,5
Cota patronal sobre valor bruto de nota fiscal de cooperados	0,0
Cota do empregado	22.991.464,1
Seguro Acidente de Trabalho (SAT) e Contribuição por Exposição a Agente Nocivo	7.572.798.691,1
Outras receitas correntes	1.883.212.169,5
1.2 Recuperação de créditos	9.045.342.143,4

(Continua)

11. A pequena diferença, da ordem de 1,0%, pode ser explicada, por exemplo, pelo recolhimento voluntário em 2006 de contribuições relativas a competências anteriores (não enquadradas como débitos recuperados) ou pelo recolhimento sem GPS de contribuições sem o correspondente envio da GFIP. O valor da diferença foi distribuído com base na participação de cada item na arrecadação total estimada.

(Continuação)

1.3 Arrecadação de terceiros	16.990.602.239,2
	Acum. jan. a dez./08
Itens/rubricas	
1.3.1 Taxa de administração do INSS	341.403.894,3
1.3.2 Arrecadação destinada a terceiros	16.649.198.344,9
2. Dispêndio/repasso	220.490.243.391,7
2.1 Sentenças judiciais	5.458.804.769,6
2.2 Pagamento de benefícios	198.163.794.886,1
2.2.1 Benefícios pagos pelo INSS	194.103.207.676,5
2.2.2 Benefícios pagos por intermédio de empregadores	4.060.587.209,7
2.2.2.1 Salário-família	1.975.957.704,7
2.2.2.2 Salário-maternidade	2.084.629.505,0
2.3 Restituições de contribuições	218.445.391,2
2.4 Transferências a terceiros	16.649.198.344,9
3. Saldo (1 - 2)	(36.206.740.687,0)

Fonte: INSS (fluxo de caixa); Informar; Datamart/CNIS.

Elaboração: SPS/MPS.

3.2 Impactos de curto prazo da desoneração

Estimada a contribuição patronal, pode-se calcular o custo fiscal de curto prazo de sua desoneração. Foram realizados dois exercícios de desoneração: *i*) desoneração linear; e *ii*) desoneração focalizada da alíquota patronal sobre a folha. Suas características e os resultados são apresentados a seguir.

3.2.1 Cálculo de impacto da redução linear da alíquota patronal sobre a arrecadação líquida

Nesta subseção, são expostos os resultados de uma redução linear da alíquota patronal sobre a arrecadação líquida do RGPS. Entende-se por redução linear da alíquota patronal a desoneração que é feita independentemente dos valores dos salários dos trabalhadores, o contrário do que será observado na próxima subseção.

A partir da estimativa de arrecadação apresentada na subseção 3.1, foram considerados para o cálculo de impacto apenas os segmentos de empregadores que seriam beneficiados pela redução da alíquota patronal. Não se encontram neste grupo as empresas que atualmente já são contempladas por regimes diferenciados de contribuição ao RGPS, como aquelas vinculadas ao Simples, as entidades filantrópicas (das áreas de saúde, educação e assistência social), os empregadores rurais (pessoa física e jurídica), os clubes de futebol e os setores voltados à exportação agrícola.

Em relação a estes empregadores não diretamente beneficiados pela redução na alíquota patronal, resta considerar a contribuição relativa aos empregados, realizada normalmente e que integra a rubrica de *receitas correntes*. A massa salarial destes grupos, informada no Datamart/CNIS, foi tratada e posteriormente utilizada apenas para o cálculo da contribuição dos empregados. O valor encontrado foi ajustado ao fluxo de caixa e mantido fixo em todas as simulações realizadas.

Após a exclusão dos montantes arrecadados em nome destes empregados vinculados a empresas em regimes especiais de contribuição, que não teriam ganho adicional com a desoneração, restaram apenas os valores recolhidos efetivamente pelas empresas e instituições sujeitas às regras gerais do RGPS. Uma desoneração deverá afetar as contribuições patronais – de 22,5% para instituições financeiras e de 20% para empresas em geral e demais instituições – sobre remunerações de empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais prestadores de serviços a empresas. O resultado desta tentativa de mensuração de impacto consta da tabela 3.

Este exercício, com base na arrecadação verificada em 2008, mostra que o impacto de desoneração de cada ponto percentual da alíquota referente à cota patronal das empresas em geral (inclusive financeiras) e órgãos do poder público representaria, naquele ano, uma queda na receita de R\$ 4,14 bilhões. Assim, se a alíquota fosse reduzida de 20% para 15%, 10% ou 5%, haveria uma necessidade de compensação da ordem de, respectivamente, R\$ 20,70 bilhões, R\$ 41,40 bilhões e R\$ 62,11 bilhões para que o patamar de arrecadação se mantivesse o mesmo, conforme mostrado na tabela 3. Em um cenário de desoneração total (alíquota patronal de 0%), a compensação deveria ser de R\$ 82,82 bilhões.¹²

TABELA 3

Arrecadação líquida, despesa e resultado previdenciário – impacto da desoneração da folha de pagamentos das empresas e órgãos públicos (redução da alíquota previdenciária patronal) – 2008
(Em milhões de R\$ correntes)

Alíquota patronal INSS	Arrecadação			Despesa previdenciária	Resultado previdenciário	
	Arrecadação líquida	Perda de arrecadação (R\$)	Perda de arrecadação (%)		Resultado previdenciário	Varição no resultado
20%	167.415,9	-	-	203.622,6	(36.206,7)	-
19%	163.275,1	(4.140,8)	-2,5%	203.622,6	(40.347,5)	11,4%
18%	159.134,3	(8.281,6)	-4,9%	203.622,6	(44.488,3)	22,9%
17%	154.993,4	(12.422,4)	-7,4%	203.622,6	(48.629,2)	34,3%
16%	150.852,6	(16.563,2)	-9,9%	203.622,6	(52.770,0)	45,7%
15%	146.711,8	(20.704,0)	-12,4%	203.622,6	(56.910,8)	57,2%
14%	142.571,0	(24.844,8)	-14,8%	203.622,6	(61.051,6)	68,6%
13%	138.430,2	(28.985,6)	-17,3%	203.622,6	(65.192,4)	80,1%
12%	134.289,4	(33.126,4)	-19,8%	203.622,6	(69.333,2)	91,5%
11%	130.148,6	(37.267,2)	-22,3%	203.622,6	(73.474,0)	102,9%
10%	126.007,8	(41.408,0)	-24,7%	203.622,6	(77.614,8)	114,4%
9%	121.867,0	(45.548,8)	-27,2%	203.622,6	(81.755,6)	125,8%

(Continua)

12. No caso das instituições financeiras, permaneceria o adicional de 2,5 p.p. de alíquota patronal em relação às demais empresas e instituições.

(Continuação)

Alíquota patronal INSS	Arrecadação			Despesa previdenciária	Resultado previdenciário	
	Arrecadação líquida	Perda de arrecadação (R\$)	Perda de arrecadação (%)		Resultado previdenciário	Resultado previdenciário
8%	117.726,2	(49.689,6)	-29,7%	203.622,6	(85.896,4)	137,2%
7%	113.585,4	(53.830,4)	-32,2%	203.622,6	(90.037,2)	148,7%
6%	109.444,6	(57.971,2)	-34,6%	203.622,6	(94.178,0)	160,1%
5%	105.303,8	(62.112,1)	-37,1%	203.622,6	(98.318,8)	171,5%
4%	101.163,0	(66.252,9)	-39,6%	203.622,6	(102.459,6)	183,0%
3%	97.022,2	(70.393,7)	-42,0%	203.622,6	(106.600,4)	194,4%
2%	92.881,4	(74.534,5)	-44,5%	203.622,6	(110.741,2)	205,9%
1%	88.740,6	(78.675,3)	-47,0%	203.622,6	(114.882,0)	217,3%
0%	84.599,8	(82.816,1)	-49,5%	203.622,6	(119.022,8)	228,7%

Fonte: Fluxo de caixa do RGPS; Datamart/CNIS; Informar.
Elaboração: SPS/MPS.

Percebe-se pela leitura da tabela 3 que, para o ano de 2008, a redução de 1 p.p. na alíquota patronal ocasionaria uma variação negativa de 2,5% na arrecadação líquida e um aumento de 11,4% da necessidade de financiamento. A redução de 5 p.p. na alíquota patronal produziria uma variação negativa de 12,4% na arrecadação líquida e um aumento de 57,2% da necessidade de financiamento. Para a desoneração total, a variação negativa na arrecadação líquida seria de 49,5%, elevando a necessidade de financiamento previdenciário em 228,7%.

Os resultados das estimativas de impacto apontam para forte perda de arrecadação líquida para previdência, mesmo para pequenas reduções de alíquota, o que denota um alto custo para a desoneração linear. Devido a este relativo alto custo, surgiram propostas alternativas de desoneração, que são tratadas neste texto como desonerações focalizadas. Na subseção seguinte, são feitas estimativas de impacto para este tipo de desoneração.

3.2.2 Cálculo de impacto de reduções focalizadas da alíquota patronal sobre a arrecadação líquida

As desonerações focalizadas, além de serem menos custosas em termos fiscais, têm a característica de ampliarem a progressividade da contribuição patronal em folha de pagamentos. Nesta subseção, as desonerações focalizadas são estimadas de duas formas: *i*) isenção da contribuição patronal sobre parcela de R\$100,00 do rendimento de cada contribuinte empregado; e *ii*) desoneração (tanto da contribuição patronal quanto da do empregado) sobre o primeiro SM pago pelos empregadores aos seus empregados.

A isenção da contribuição sobre uma parcela no valor de R\$ 100,00 do rendimento mensal de cada contribuinte empregado corresponde a uma redução de R\$ 20,00 no valor da contribuição patronal para cada empregado, o que gera um impacto fiscal de R\$ 5,7 bilhões – naturalmente excluídos aqueles empregadores já contemplados por mecanismos específicos de contribuição previdenciária. Conforme pode ser visto na tabela 4, foram considerados neste cálculo os empregados e os contribuintes individuais prestadores de serviços a empresas em geral (inclusive instituições financeiras) e órgãos do poder público.

TABELA 4

Redução da base de cálculo da contribuição patronal (R\$ 100,00 mensais por vínculo) – cota patronal (empresas em geral, instituições financeiras e órgãos públicos) – 2008

(Em R\$ correntes)

Desoneração focalizada	Perda de arrecadação (R\$)
Empregados	5.224.548.165,9
Contribuintes individuais	498.164.380,0
Total	5.722.712.545,9

Fonte: Fluxo de caixa do RGPS; Datamart/CNIS; Informar.
Elaboração: SPS/MPS.

Alternativamente, algumas propostas de desoneração, embora fomentadas majoritariamente por expectativas de aumento da formalização no mercado de trabalho, têm sido desenhadas de modo a proporcionarem também algum efeito sobre a desigualdade de distribuição de rendimentos. A proposta predominante defende a desoneração das alíquotas de contribuição apenas para o primeiro SM, tanto para o empregado quanto para o empregador – aqui também excluídos aqueles empregadores já contemplados por mecanismos específicos de contribuição previdenciária. Em que pese o risco de subdeclaração de rendimentos dos trabalhadores, aventado por alguns, para seus defensores esta proposta teria o mérito de garantir aos trabalhadores ganhos diretos com a desoneração.

A tabela 5 apresenta três combinações de alíquotas patronais e de empregados. No caso mais extremo, as alíquotas de contribuição sobre o primeiro SM seriam uniformizadas por meio da redução para 4% para os empregados, ao passo que para os empregadores a alíquota de contribuição sobre o primeiro SM seria de 15%. Esta proposta focalizada resultaria em uma perda de arrecadação previdenciária da ordem de R\$ 13,0 bilhões, impacto similar àquele observado para a desoneração linear de 3 p.p. da cota patronal incidente sobre a massa salarial atualmente sujeita às regras do RGPS (ver tabela 1).¹³

13. Ressalte-se que, nos dois últimos exercícios, a alíquota reduzida (ou zerada, no caso da desoneração da base para os primeiros R\$ 100,00) seria aplicada apenas até os limites estabelecidos. Cada real que excedesse os limites definidos nas duas simulações (1 SM ou R\$ 100,00) seria tributado com base nas regras e alíquotas vigentes atualmente.

TABELA 5

Perda de arrecadação com a desoneração parcial do primeiro SM – valores em R\$ correntes – cota patronal (empresas em geral, instituições financeiras e órgãos públicos) e cota de empregados (total de segurados inscritos na categoria de empregados)¹ – 2008

Desoneração focalizada	Perda de arrecadação (R\$)		
	CP = 15/% e CE = 4%	CP = 18/% e CE = 4%	CP = 18/% e CE = 5%
Cota patronal	5.728.209.430,09	2.291.283.772,03	2.291.283.772,03
Empregados	5.306.181.730,98	2.122.472.692,39	2.122.472.692,39
Contribuintes individuais	422.027.699,1	168.811.079,6	168.811.079,6
Cota dos empregados	7.243.622.560,6	7.243.622.560,6	5.708.439.381,2
Total	12.971.831.990,64	9.534.906.332,59	7.999.723.153,19

Fonte: Fluxo de Caixa do RGPS; Datamart/CNIS; Informar.

Elaboração: SPS/MPS.

Nota: ¹ No caso dos contribuintes individuais prestadores de serviços a empresas ou equiparadas, apenas a alíquota patronal varia, permanecendo em 11% a alíquota devida pelo trabalhador. A redução da alíquota dos empregados foi atribuída a todos os empregados, mesmo àqueles cujos empregadores contribuem de forma diferenciada para a Previdência Social.

Há ainda outra possibilidade de desoneração não explorada neste capítulo. Trata-se de uma desoneração específica para jovens entre 16 e 24 anos, ou, de forma mais abrangente, entre 16 e 29 anos. A justificativa é que, em razão de a taxa de cobertura previdenciária para estes grupos etários, principalmente entre 16 e 24 anos, ser inferior à do conjunto da população, a desoneração focalizada neste grupo poderia ter como resultado uma maior formalização no mercado de trabalho e, conseqüentemente, ampliação da taxa de cobertura previdenciária destes grupos.¹⁴

3.3 Compensação da perda de curto prazo por meio da massa salarial

Avalia-se, nesta subseção, em que escala deveria variar a massa salarial (por aumento do emprego formal, por aumento dos salários ou por uma combinação de ambos) para que fossem compensadas as perdas de arrecadação que viriam com a desoneração da contribuição patronal, linear ou focalizada, sobre a folha de pagamentos. Um elemento a se considerar, neste caso, é que os possíveis efeitos benéficos da desoneração da folha sobre o mercado de trabalho ocorreriam no médio ou longo prazo, enquanto a perda ocorreria tão logo fosse feita a desoneração.

A princípio, o debate em torno da desoneração da folha de pagamentos do setor privado aponta para uma desoneração neutra do ponto de vista da arrecadação previdenciária. Acredita-se que a perda de arrecadação com a redução da alíquota patronal sobre os salários seria compensada pela criação ou incremento de algum tributo incidente sobre uma fonte alternativa de arrecadação (faturamento bruto, faturamento líquido da folha salarial, movimentação financeira etc.). Uma medida com este escopo possivelmente beneficiaria alguns setores, especialmente aqueles intensivos em mão de obra; no entanto, oneraria outros, como os intensivos em capital.

14. Para mais informações a respeito da cobertura previdenciária de jovens, ver capítulo de previdência social de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise no 15 (Ipea, 2008).

São recorrentes os argumentos de que a desoneração neutra da folha de pagamentos teria efeitos limitados sobre a formalização das relações trabalhistas, uma vez que para o empregador seriam relevantes não apenas os dispêndios com encargos trabalhistas, mas também os custos totais associados ao pagamento de tributos. Os partidários destes argumentos sugerem que a simples desoneração da folha (sem ser compensada pela cobrança de outros tributos) provocaria impactos significativos no mercado de trabalho, o que – dentro de certo tempo – compensaria a perda de arrecadação, fosse pelo aumento do rendimento médio, fosse pelo aumento na quantidade de contribuintes.

Com base nesta segunda hipótese, o exercício proposto para esta subsecção consiste em estimar a expansão necessária da massa salarial para contrabalançar a perda de arrecadação decorrente da redução de cada ponto percentual da alíquota patronal de contribuição previdenciária, para o caso de uma desoneração linear, ou a ampliação necessária da massa salarial para compensar as desonerações focalizadas propostas anteriormente. Para tanto, buscou-se mensurar o montante de massa salarial que compensaria a perda inicial por meio de incremento nos recolhimentos da alíquota de empregados, do SAT, das alíquotas de exposição a agente nocivo, da taxa de administração da arrecadação de terceiros (apenas da parcela oriunda de empresas em geral) e da alíquota patronal.

Esse aumento da massa salarial, caso viesse a ocorrer, poderia ser resultado de pelo menos três cenários básicos. Caso o emprego formal permaneça constante, ou seja, caso a medida não produza impactos sobre a formalização, as variações na massa teriam que ocorrer unicamente em função do aumento do rendimento médio dos empregados já contribuintes. Outra possibilidade extrema é que o ajuste venha a ocorrer fundamentalmente sobre o emprego formal, com aumento do número de contribuintes e estabilidade dos rendimentos. A hipótese intermediária é que a medida, desde que gere os efeitos positivos esperados, provoque efeitos tanto sobre o emprego formal quanto sobre o rendimento.¹⁵

3.3.1 Compensação por meio da massa salarial para desoneração linear

Os resultados, para cada nível de desoneração linear, com base nos 12 meses de 2008, estão expostos na tabela 6. Caso a alíquota de contribuição patronal fosse reduzida sem que novas fontes de arrecadação fossem criadas, passando de 20% para 15%, 10% ou 5%, haveria uma necessidade de crescimento imediato da massa salarial da ordem de, respectivamente, 21,4%, 53,5% e 106,9% para que o patamar de arrecadação se mantivesse o mesmo no acumulado do ano.

15. Embora não pareça razoável supor que a desoneração provocasse efeitos importantes na quantidade de pessoas empregadas em órgãos do poder público vinculados ao RGPS, pode-se imaginar alguma variação no rendimento destes empregados. Por esta razão, nesta simulação foram consideradas as empresas em geral e os órgãos do poder público.

TABELA 6

Massa salarial de órgãos do poder público e empresas não beneficiadas pelo Simples ou outras renúncias da contribuição patronal – impacto da desoneração da folha de pagamentos (redução linear da alíquota previdenciária patronal) – 2008¹

(Em milhões de reais correntes)

Alíquota patronal INSS	Massa salarial		
	Massa salarial	Diferença em relação à massa salarial verificada	Var. em relação à massa salarial verificada (%)
20%	387.285,9	-	-
19%	401.566,0	(14.280,1)	3,7%
18%	416.866,3	(29.580,4)	7,6%
17%	433.300,0	(46.014,1)	11,9%
16%	450.998,0	(63.712,1)	16,5%
14%	490.819,1	(103.533,2)	26,7%
13%	513.327,0	(126.041,2)	32,5%
12%	537.881,4	(150.595,5)	38,9%
11%	564.774,7	(177.488,8)	45,8%
10%	594.357,6	(207.071,7)	53,5%
9%	627.055,1	(239.769,2)	61,9%
8%	663.386,2	(276.100,3)	71,3%
7%	703.992,4	(316.706,5)	81,8%
6%	749.675,3	(362.389,4)	93,6%
5%	801.450,4	(414.164,5)	106,9%
4%	860.623,7	(473.337,8)	122,2%
3%	928.902,6	(541.616,7)	139,8%
2%	1.008.564,3	(621.278,4)	160,4%
1%	1.102.713,9	(715.428,0)	184,7%
0%	1.215.699,2	(828.413,3)	213,9%

Fonte: Fluxo de caixa do RGPS; Datamart/CNIS; Informar.

Elaboração: SPS/MPS.

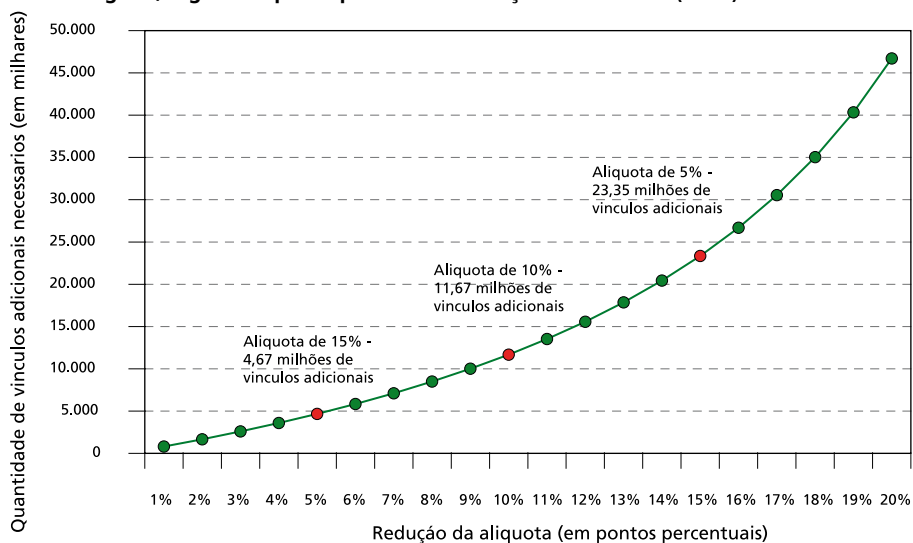
Nota: ¹ Inclusive os valores pagos a título de décimo terceiro salário e adicional de férias, sobre os quais também incide contribuição previdenciária.

A evolução da massa salarial necessária para compensar a redução da contribuição patronal sugere que a supressão de cada ponto percentual da alíquota exige um aumento mais que proporcional na base de incidência do conjunto de contribuições patronais. Ocorre que parte da compensação é realizada por meio da própria contribuição patronal que, embora passe a ser recolhida sob uma alíquota inferior, incide sobre base mais elevada. A cada ponto percentual adicional de redução, portanto, não apenas a arrecadação patronal diminui frente à massa salarial original, mas também cai o percentual incidente sobre a massa

adicional. A alíquota patronal perde gradativamente seu próprio potencial de compensação da desoneração, que deverá ser, cada vez mais, realizada por meio das demais alíquotas, mantidas fixas.

Em função disto, a evolução da massa salarial necessária para contrabalançar a perda de arrecadação patronal se daria por meio de uma trajetória exponencial. Esta tendência pode ser observada também quando a necessidade de compensação é colocada em termos de vínculos formais adicionais para gerar a arrecadação suplementar necessária entre empresas e órgãos do poder público.¹⁶ Supondo-se que sejam mantidos fixos o rendimento médio e a proporção de vínculos por nível de alíquota de contribuição dos empregados (8,0%, 9,0% e 11,0%), a quantidade de vínculos adicionais necessários para cada grau de desoneração pode ser observada no gráfico 1.

GRÁFICO 1
Quantidade de vínculos formais necessários para neutralizar o impacto da supressão de cada ponto percentual da alíquota previdenciária patronal – empresas em geral, órgãos do poder público e instituições financeiras (2008)



Fonte: Fluxo de caixa do RGPS; Datamart/CNIS; Informar.
 Elaboração: SPS/MPS.

3.3.2 Compensação por meio da massa salarial para desoneração focalizada

Para a desoneração focalizada em R\$ 100,00 por vínculo da contribuição patronal, sem que novas fontes de arrecadação fossem criadas, haveria uma necessidade de

16. Toma-se a quantidade de vínculos como *proxy* da quantidade de empregos formais. Cada trabalhador pode possuir mais de um vínculo.

crescimento da massa de salários da ordem de 5,12%, para que a arrecadação não se alterasse. Caso a necessidade de compensação se desse apenas pelo crescimento dos vínculos formais, supondo-se que sejam mantidos fixos o rendimento médio e a proporção de vínculos por nível de alíquota de contribuição dos empregados, a quantidade média de novos vínculos necessários para tal magnitude de desoneração é da ordem de 1,24 milhão (tabelas 7 e 8).

Em se tratando da desoneração parcial focalizada sobre o primeiro SM de salário pago, para as três combinações de alíquotas utilizadas nas simulações anteriores, a fim de que a arrecadação não se alterasse, a necessidade de crescimento da massa salarial se encontra na tabela 7.

TABELA 7

Massa salarial adicional para compensar uma desoneração focalizada (empresas em geral, órgãos do poder público e instituições financeiras) – valores em R\$ milhões correntes – 2008

Massa salarial	Valores correntes (R\$)	Variação (%)
Montante atual (2008)	387.285.882.072,7	-
Montante necessário para neutralizar a desoneração	-	-
Cenário I (isenção patronal para R\$ 100,00)	407.111.635.520,4	5,12%
Cenário II (1ª SM: patronal 15% e empregados 4%)	434.817.676.390,7	12,27%
Cenário III (1ª SM: patronal 18% e empregados 4%)	421.202.351.650,4	8,76%
Cenário IV (1ª SM: patronal 18% e empregados 5%)	415.466.892.385,0	7,28%

Fonte: Fluxo de caixa do RGPS; Datamart/CNIS; Informar.

Elaboração: SPS/MPS.

Para o caso da compensação ocorrer apenas pelo crescimento dos vínculos formais, sempre mantidos fixos o rendimento médio e a proporção de vínculos por nível de alíquota de contribuição dos empregados, a quantidade de vínculos adicionais necessários pode ser observada na tabela 8.

TABELA 8

Quantidade de vínculos formais necessários para neutralizar o impacto da supressão desoneração focalizada (empresas em geral, órgãos do poder público e instituições financeiras) – 2008

Vínculos Adicionais	Quantidade média
Total Atual (2008)	21.838.372
Vínculos adicionais para neutralizar a desoneração	-
Cenário I (isenção patronal para R\$100,00)	1.239.050
Cenário II (1ª SM: patronal 15% e empregados 4%)	2.970.593
Cenário III (1ª SM: patronal 18% e empregados 4%)	2.119.677
Cenário IV (1ª SM: patronal 18% e empregados 5%)	1.761.228

Fonte: Fluxo de caixa do RGPS; Datamart/CNIS; Informar.

Elaboração: SPS/MPS.

Deve-se ter em mente que as taxas de crescimento da massa salarial e do número de vínculos estimadas na tabela 8 são expressivas e dependerão de aumento substancial na quantidade de vínculos empregatícios formais ou de aumento da remuneração dos empregados formais. Ademais, ainda que tais volumes de massa salarial sejam atingidos, a defasagem temporal entre a redução da alíquota e a recuperação da arrecadação – em função do tempo de resposta das variáveis rendimento médio e emprego formal – produzirá um aumento da necessidade de financiamento do RGPS no curto prazo. No médio prazo, mesmo que a arrecadação tenha retornado ao patamar original, a despesa previdenciária já terá alcançado nível muito superior ao atual – mesmo que se considere apenas o crescimento vegetativo do estoque de benefícios, sem que seja mensurado o aumento na despesa associado aos benefícios de risco concedidos aos novos segurados.

O confronto dos resultados obtidos com os registros da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (Rais/MTE) evidencia que para se neutralizarem os efeitos da desoneração apenas com os efeitos da própria medida sobre o emprego formal ou sobre o rendimento dos empregados celetistas há que se ter um desempenho em patamar semelhante ao que recentemente se tem observado. Desempenho este bastante expressivo, mas cuja continuidade e sustentabilidade nos próximos anos ainda é bastante questionável. Concretamente, os dados da Rais, nos anos recentes, mostram crescimento da massa salarial anualizada de 7,7%, entre 2008 e 2007, e de 9,1% e 9,2%, para os dois anos imediatamente anteriores.¹⁷ Por sua vez, o Cadastro de Empregados e Desempregados (CAGED) do MTE tem registrado recordes sucessivos nos últimos anos. Em 2008, o saldo anual foi de 1,45 milhão de postos formais gerados.

Embora os últimos resultados tenham proporcionado uma redução da necessidade de financiamento do RGPS no ano de 2008, não se pode dizer que esta seja uma tendência sustentável de longo prazo. Com efeito, em 2009 a necessidade de financiamento voltou a subir – e as projeções de longo prazo realizadas pela Secretaria de Políticas de Previdência Social do MPS também indicam uma tendência de crescimento para as próximas décadas (SCHWARZER *et al.*, 2009). Caso uma desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos seja feita sem compensação por meio de outras bases tributárias, há um claro risco de que esta situação se deteriore.

17. A referência são os valores informados em dezembro de cada ano e atualizados segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) a preços de dezembro de 2008.

3.4 Considerações sobre os impactos distributivos da previdência social: o que diz a PNAD/IBGE

Conforme apontado na resenha dos trabalhos sobre os efeitos da desoneração, um dos possíveis efeitos, notadamente, das desonerações focalizadas é a melhoria nos indicadores de desigualdade na renda do trabalho. Assim sendo, vale apresentar alguns dados sobre os efeitos distributivos das contribuições previdenciárias deduzidas dos salários dos trabalhadores e das aposentadorias e pensões. Para tanto, foram utilizados os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), do IBGE, de 2008. Será utilizada a mesma abordagem metodológica apresentada no capítulo *O potencial distributivo do imposto de renda pessoal física* deste livro.

Infelizmente, a PNAD não discrimina a origem das aposentadorias e pensões segundo o regime previdenciário – RGPS ou regimes próprios de previdência social (RPPS). Mas pode-se saber a quem se destina a contribuição, uma vez que há informações sobre o tipo de ocupação e o ramo de atividade do trabalhador. Assim, os resultados aqui apresentados referem-se ao conjunto da previdência pública brasileira e, portanto, há que se ter precauções quanto às conclusões e, principalmente, propostas delas decorrentes. Como se sabe, os perfis distributivos dos dois tipos de regimes previdenciários são bastante distintos, a par de seus arcabouços legais e institucionais. De toda sorte, ambas as espécies de regimes são de repartição e, *grosso modo*, são de caráter contributivo, o que permite identificar como se dividem os “bolos” contributivos e de benefícios entre os diversos estratos de renda. Com isso, ter-se-á uma aproximação da equidade do sistema.

3.4.1 Simulando o grau de progressividade das contribuições previdenciárias

Utilizou-se a base de dados da PNAD 2008 por ser a fonte mais recente de informações sobre rendimentos de indivíduos e famílias. Sua principal limitação é a insatisfatória mensuração das rendas mais elevadas. No entanto, para fins de simulações sobre as contribuições previdenciárias, vale ressaltar que as rendas do trabalho, que apresentam menos submensuração que as do capital, são as mais importantes para o cálculo das contribuições ao sistema de previdência.

Outra limitação é que a PNAD não oferece informações sobre a contribuição previdenciária efetivamente paga. Embora tal limitação não prejudique o estudo sobre os funcionários públicos e empregados com carteira, em virtude de a contribuição ser descontada do pagamento de suas remunerações, ela se constitui em um problema para a análise das demais ocupações. Não se conhece o salário de contribuição declarado para fins de contribuição previdenciária e muito menos se o indivíduo, mais especificamente o trabalhador por conta própria, aderiu ao Plano Simplificado de Previdência Social, que possui alíquota de contribuição diferenciada.

Finalmente, nem todos os entrevistados pela PNAD declaram sua renda bruta, conforme solicitado no *Manual do Entrevistador*. Muitos declarantes não sabem sua renda bruta e acabam respondendo apenas a parte de seus rendimentos já descontados dos impostos e contribuições, quer dizer, sua renda líquida.

Cumprir verificar quão progressivas (ou regressivas) são as contribuições e as aposentadorias, informação disponível na tabela 9. No que concerne às contribuições previdenciárias dos trabalhadores – importante fonte de financiamento da previdência – é bastante claro seu caráter progressivo, pois sua participação na renda monetária cresce do primeiro ao quinto décimo e do sétimo ao nono décimo de renda domiciliar *per capita*, diminuindo no último décimo. Efetivamente, nos 30% mais pobres, a participação das contribuições previdenciárias sobre a renda situa-se entre 1% e 3,4%, passando nos 30% seguintes a representar entre 4,1% e 4,4% da renda. Nos 30% abaixo dos 10% mais ricos, o peso das contribuições varia entre 5,5% e 6,6%, com os 10% mais ricos contribuindo com 6,4% de sua renda para a previdência. Pode-se inferir que a progressividade das contribuições se deve à menor presença de trabalhadores formais nos primeiros décimos de renda, o que implica desproteção previdenciária.

No entanto, no caso dos benefícios previdenciários, pode-se apontar para certa regressividade. Embora o sexto décimo seja aquele em que os benefícios representam a maior proporção da renda *per capita* (25,5%), nos 20% mais pobres os benefícios representam 8,0% da renda, enquanto entre os 20% mais ricos eles somam 18,8%. Saliente-se, entretanto, que nesta análise estão incluídos tanto os benefícios do RGPS quanto os dos RPPS – estes, provavelmente, os principais responsáveis pela regressividade observada.

TABELA 9

Valor da renda domiciliar *per capita* e participação de aposentadorias e pensões e de contribuições previdenciárias na renda, segundo décimos de renda (2008)

Décimos de renda domiciliar <i>per capita</i>	Participação percentual na renda		Renda domiciliar <i>per capita</i>
	Benefícios previdenciários	Contribuições previdenciárias	
1	4,5%	0,9%	R\$ 57,48
2	11,5%	2,8%	R\$ 125,84
3	14,6%	3,4%	R\$ 181,85
4	15,2%	4,1%	R\$ 238,82
5	17,4%	4,5%	R\$ 306,60
6	25,5%	4,4%	R\$ 390,85
7	17,0%	5,5%	R\$ 484,40
8	17,5%	6,1%	R\$ 642,58
9	19,5%	6,6%	R\$ 942,48
10	18,0%	6,4%	R\$ 2.546,45
Média	18,1%	5,5%	R\$ 591,74

Fonte: PNAD 2008.

Elaboração dos autores.

Outra forma de se analisar o perfil distributivo da Previdência é fazer o que se propõe no início da seção: medir o impacto distributivo da contribuição previdenciária e simular este impacto para cenários alternativos.

Foi construída uma variável de contribuição previdenciária para cada indivíduo da PNAD, sempre respeitando as regras estabelecidas para o regime geral ou para os regimes próprios. Depois disso, foi calculado o coeficiente de concentração da contribuição previdenciária. A partir disto, foi calculado o peso do tributo no coeficiente de Gini com as regras contributivas atuais (cenário base) e em três cenários alternativos, quais sejam:

- cenário 1 – contribuição de 5% sobre o primeiro SM para empregados com carteira e contribuintes individuais;
- cenário 2 – contribuição de 4% sobre o primeiro SM para empregados com carteira e contribuintes individuais; e
- cenário 3 – isenção total do primeiro SM para empregados com carteira e contribuintes individuais.

TABELA 10

Participação da contribuição previdenciária na renda, coeficiente de concentração e redução do Gini (2008)

	Cenários			
	Base	1	2	3
Participação na renda (part)	5,50%	4,79%	4,64%	4,04%
Coeficiente de concentração (CC)	0,6096	0,6430	0,6540	0,7064
Gini	0,5418	0,5405	0,5401	0,5386
Parcela de Gini	part*CC	0,0037	0,0049	0,0053
	%	0,69	0,91	0,98

Fonte: PNAD 2008.

Elaboração dos autores.

Conforme pode ser observado na tabela 10, a participação na renda diminui à medida que se aumentam as isenções da contribuição previdenciária, o que é tautológico. Outro resultado é que o coeficiente de concentração das contribuições se eleva quando se aumentam as isenções.

A participação do peso da contribuição previdenciária dos trabalhadores no índice Gini e na redução percentual deste, de acordo com os diferentes cenários, pode parecer pequena, mas vale destacar que a diferença do Gini entre o cenário 2 e o cenário atual (base) é de 0,001736. A título de comparação, o programa Bolsa Família derruba o Gini em 0,002.

O fato é que é pequena, embora inegável, a melhora no índice Gini proporcionada pela política de desoneração. Pode-se pensar em outras medidas para diminuir mais significativamente a concentração pessoal da renda, como a desoneração total do primeiro SM ou até mesmo a elevação do teto de contribuição do INSS. Porém, porquanto são medidas que não têm seu impacto fiscal calculado neste trabalho, o estudo não se aterá a elas. Apenas se destaque que há maneiras de diminuir o índice Gini com algumas medidas no tocante à contribuição previdenciária.

4 ALGUMAS POSSÍVEIS CRÍTICAS À DESONERAÇÃO E À COMPENSAÇÃO POR MEIO DE NOVAS FONTES DE RECEITA

Na seção anterior foram apresentados os custos de curto prazo para diferentes propostas de desoneração e algumas possibilidades de compensação financeira para estas desonerações. Ora, não se desoneram as empresas ou seus empregados das contribuições previdenciárias por altruísmo. Espera-se que, com tais medidas, em maior ou menor grau, haja elevação no número de novos postos de trabalho formais. O objetivo da presente seção é levantar algumas das principais críticas feitas às propostas tanto de desoneração da folha de salários, cujo objetivo é a elevação da formalização da mão de obra, quanto de compensações por meio de novas fontes de receita. Tais críticas foram subdivididas em três grupos, apenas para facilitar a compreensão, pois se sabe de antemão que elas não se esgotam em tão reduzido número.

4.1. Mercado de trabalho segmentado

Uma das características do mercado de trabalho brasileiro é o valor sistematicamente menor do salário dos ocupados do setor informal da economia (não contribuintes para a Previdência) em comparação ao dos trabalhadores do setor formal.

Controlando uma série de fatores produtivos (como escolaridade e idade – esta como *proxy* da experiência) e não produtivos (cor, gênero) dos trabalhadores, além de segmentos espaciais e setoriais, Barros *et al.* (2007, p. 17) encontraram rendimentos 40% inferiores para os trabalhadores sem carteira e por conta própria em relação aos trabalhadores com vínculos formais.

Essa característica levou diversos analistas a considerarem a hipótese de segmentação entre os setores formal e informal do mercado de trabalho (FERNANDES, GREMAUD e NARITA, 2004, p. 10; BORDONARO, 2003, p. 16; VAZ, 2006; BARROS *et al.*, 2007; ULYSSEA, 2007), que formariam, nas palavras de Nora Bordonaro, “dois mercados com regras próprias”.¹⁸

18. Outra hipótese seria a da autosseleção dos trabalhadores mais produtivos para o setor formal da economia. Em virtude de a produtividade também ser determinada por fatores não observáveis, a comparação dos salários entre os dois segmentos não captaria este diferencial de produtividade. No que importa para o argumento aqui desenvolvido, esta hipótese é próxima à tese de forte segmentação formal–informal do mercado de trabalho brasileiro: o trânsito entre a informalidade e a formalidade teria pouca fluidez.

A hipótese de que é forte a segmentação entre os mercados formal e informal no Brasil traz elementos importantes para avaliarem-se as expectativas de aumento da formalização no mercado de trabalho decorrente da redução das alíquotas de contribuição previdenciária.

O primeiro elemento está nas implicações trazidas pela segmentação para a mobilidade do trabalho, vista enquanto um mecanismo que asseguraria a correção de qualquer desvio do mercado de trabalho em relação à situação de equilíbrio. Sabe-se que quanto mais segmentado é um mercado de trabalho, menor a mobilidade dos trabalhadores entre os segmentos. Em termos conceituais, “a perfeita segmentação significa perfeita imobilidade entre trabalhadores que pertencem a diferentes segmentos do mercado de trabalho” (JATOBA, 1988), com impactos evidentes na desigualdade da renda oriunda do trabalho.¹⁹

Aceita a hipótese de que há, no Brasil, um nível relativamente alto de segmentação formal–informal no mercado de trabalho, dificilmente o trânsito da informalidade para a formalidade poderia ser descrito enquanto uma opção do trabalhador (e, eventualmente, do empregador) em função da carga previdenciária (conforme sugerem os trabalhos de Neri, 2003; Fernandes, Gremaud e Narita, 2004; e Ulyssea e Reis, 2006), razão pela qual não seria plausível esperarem-se grandes impactos das reduções das alíquotas patronais para a Previdência Social nas taxas de formalização.

Um segundo elemento pode ser descrito da seguinte maneira: se a informalidade é antes resultado de um mercado segmentado que de opções supostamente racionais dos agentes, parece justo pensar que incentivos à formalização dos pequenos empreendimentos informais – por meio de incentivos fiscais, apoio creditício, investimentos em qualificação gerencial, entre outros estímulos – teriam maior efeito sobre as taxas de formalidade no mercado de trabalho do que reduções nas alíquotas que atingissem toda a economia, inclusive seu núcleo estruturado.

Ocorre que, no Brasil, ao menos parte desses incentivos aos pequenos empreendimentos vêm recebendo forte ênfase por parte do Estado, incluindo incentivos fiscais, como o Simples, e apoio creditício – hoje consideravelmente mais elevado do que o existente há uma década. Assim, um corte na alíquota previdenciária patronal não afetará diretamente a vida dos pequenos e frágeis empreendimentos que estão nas franjas da formalidade, uma vez que a formalização destes se dará, antes, pela via do modelo tributário simplificado vigente no país.

19. Embora a desigualdade dos rendimentos do trabalho tenha caído de maneira consistente nos últimos dez anos – o que contribuiu para a queda da desigualdade do rendimento *per capita* – Ulyssea (2007) e Barros *et al.* (2007) afirmam que a segmentação formal–informal não cedeu ao longo do período: ao contrário, os diferenciais de renda entre trabalhadores dos segmentos formal e informal do mercado de trabalho aumentaram entre 1995 e 2005.

Parece haver evidência relativamente robusta para lançar dúvidas sobre a hipótese de que a redução da alíquota previdenciária terá impactos fortes sobre a taxa de formalidade do mercado de trabalho.

4.2 Ampliação do leque de financiamento da previdência e elevação da regressividade

A compensação financeira da desoneração previdenciária pode ser feita, além das duas formas mencionadas na seção anterior, ainda no curto prazo, por meio de outras fontes de receita. Como outras fontes de receita para a previdência, podem-se citar: *i*) tributo sobre valor agregado; *ii*) tributo sobre faturamento; ou *iii*) tributo sobre movimentação financeira.

Desde dezembro de 1996, com a publicação da Lei nº 9.317, que instituiu o Simples, as empresas que se enquadram nas diversas regras desta lei podem recolher sua contribuição patronal à Previdência Social, juntamente com diversas outras contribuições e impostos, como um percentual de seu faturamento.

Quanto ao uso de uma taxa sobre movimentação financeira como mais uma fonte de receita para a Previdência Social, cite-se que parte do 0,38% que era cobrado pela extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) era destinada à Previdência.

De fato, a novidade seria transferir um percentual da arrecadação de um possível tributo sobre valor agregado para o financiamento da Previdência. A compensação da desoneração previdenciária por meio de novas fontes de receita teria como resultado positivo a ampliação do leque de financiamento da Previdência. Contudo, Silveira (2008) aponta que a regressividade dos impostos indiretos – contribuições sociais e imposto sobre o consumo – poderia implicar efeitos distributivos negativos ao se migrar das contribuições previdenciárias – de caráter relativamente neutro – para estas fontes de financiamento.

4.3 Incentivos indesejáveis de desonerações focalizadas

Entende-se que há duas vantagens claras nas propostas de desoneração focalizada das contribuições previdenciárias. A primeira delas é que seu custo, em termos de renúncia fiscal, seria substancialmente inferior ao das propostas de desoneração linear. A outra é que seriam privilegiados os trabalhadores menos qualificados, que auferem rendimentos mais baixos, por duas vias: *i*) elevação de seus salários pela redução da cobrança da contribuição previdenciária; e *ii*) aumento esperado de contratação e formalização da mão de obra de baixa qualificação.

No entanto, há críticas que podem ser feitas a tal tipo de desoneração. Desoneração focalizada sobre o primeiro SM ou sobre os primeiros R\$ 100,00 pode gerar o efeito indesejado da subnotificação de salários. Teme-se que o empregado seja contratado com um salário registrado na carteira de trabalho, mas receba outro, maior.

Outra possível crítica é que desonerações focalizadas no primeiro SM ou nos primeiros R\$100,00 de salários dos trabalhadores podem gerar incentivos para setores intensivos em trabalho. Tais setores, no geral, possuem grande parte de sua mão de obra formada por trabalhadores de baixa qualificação, que, por consequência, recebem baixos salários. Receia-se que haja um movimento, ainda que restrito, de avanço de atividades que gerem pouco valor agregado.

5 CONCLUSÕES

A defesa da desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos no Brasil seguiu três linhas principais, todas baseadas na suposta crise do mercado de trabalho formal dos anos 1990. Seguindo a primeira corrente, tratou-se de buscar uma fonte alternativa de financiamento para o RGPS, tendo em vista que sua base tributária tradicional, o mercado de trabalho formal, estaria passando por um processo, por alguns considerado irreversível, de erosão. Associado a esta primeira linha, surgiu o argumento de que a fonte de financiamento do RGPS precisaria ser mais *justa e equânime*, na medida em que o financiamento via folha de pagamento penalizaria os setores intensivos em mão de obra. Finalmente, foi defendido o argumento de que o problema de formalidade no mercado de trabalho brasileiro resultaria, fundamentalmente, da tributação previdenciária sobre a folha de pagamentos.

As duas primeiras linhas de defesa da desoneração sustentaram, assim, a necessidade de compensação pela diminuição da tributação sobre a folha de pagamento – enquanto, para a terceira vertente, a desoneração, por si mesma, poderia trazer efeitos benéficos para o mercado de trabalho, graças ao aumento da formalidade.

Essas três linhas de defesa da desoneração, entretanto, basearam-se em um fenômeno (a queda da formalidade) que, na verdade, não ocorreu em todo o Brasil – ao contrário, marcou fundamentalmente as regiões metropolitanas brasileiras, tendo sido compensado por um aumento na formalidade do mercado de trabalho não metropolitano.

A literatura que trata dos impactos da desoneração sobre os níveis de formalidade, de rendimentos, desigualdade e arrecadação é controversa. Baseados em diferentes metodologias, estudos sugerem que o impacto da desoneração provavelmente se daria sobre os rendimentos (FERNANDES e MENEZES-FILHO, 2002; NICKEL, 1997; GRUBER, 1997), sobre os níveis de formalidade (ULYSSEA e REIS, 2006) ou sobre o emprego formal, mas em níveis bastante baixos (FERNANDES, GREMAUD e NARITA, 2004). Praticamente toda a literatura sugere a existência de perdas de arrecadação (exceto Fernandes, Gremaud e Narita, para a hipótese de redução da carga tributária, que mantém a arrecadação total do setor público no mesmo patamar, no longo prazo).

A desoneração de cada ponto percentual da contribuição patronal da folha de pagamentos provocaria perda de arrecadação estimada, *ceteris paribus*, em R\$ 4,14 bilhões (em valores médios de 2008). Os ensaios de desoneração focalizada (desoneração total sobre os primeiros R\$ 100,00 dos rendimentos de cada trabalhador, ou desoneração parcial do primeiro SM) revelaram que medidas desta natureza permitiriam maior progressividade da contribuição previdenciária e seriam menos custosas, em termos fiscais.

O estudo também avaliou qual aumento da massa salarial (aumento de formalidade, dos rendimentos no mercado de trabalho formal ou uma combinação de ambos) seria requerido para compensar a desoneração da folha de pagamento sem que fosse necessário realizar compensação por meio de outros tributos. No exercício de desoneração linear da contribuição patronal, observou-se a necessidade de crescimento exponencial da massa salarial para crescentes cortes da contribuição patronal (em pontos percentuais). Assim, caso a contribuição patronal sobre a folha de pagamentos caísse dos atuais 20% para 15%, 10% ou 5%, haveria uma necessidade de crescimento da massa salarial da ordem de, respectivamente, 21,4%, 53,5% e 106,9%, para que o patamar de arrecadação se mantivesse o mesmo.

No que diz respeito aos impactos distributivos da Previdência Social (investigados com base na PNAD/IBGE de 2008), as contribuições previdenciárias revelaram-se progressivas: entre os 30% mais pobres, a participação das contribuições situa-se entre 1% e 3,4%, chegando, entre os que ocupam entre o nono e o último décimo da renda *per capita*, a ficar acima de 6,4%. Registre-se, entretanto, que a menor participação das contribuições na renda dos mais pobres coincide com a menor filiação à previdência social, o que implica desproteção social, exceto nos casos dos segurados especiais.

Por sua vez, os gastos com aposentadorias e pensões apresentam certa regressividade, estando concentrados nos décimos superiores da renda *per capita*. Com efeito, entre os 40% mais pobres os benefícios compõem 11,5% da renda, enquanto entre os 20% mais ricos chegam a 18,8% da renda. Contribuições como o PIS e a Cofins, que também são fontes de financiamento da seguridade social, possuem caráter regressivo (SILVEIRA, 2008). Trata-se de um dado importante para a avaliação da hipótese de desoneração com compensação por intermédio de tributos desta natureza.

As contribuições previdenciárias se revelaram progressivas, mas ensaios sobre possíveis modificações na incidência das contribuições previdenciárias sugeriram que poderia haver uma progressividade ainda maior. Mencionem-se as propostas de desoneração focalizada, voltada para os primeiros R\$ 100,00 do rendimento do trabalho – ou ainda sobre a alíquota vigente para o primeiro SM.

Finalmente, o presente trabalho examinou algumas possíveis críticas tanto à desoneração (e sua relação com a formalização do mercado de trabalho) quanto à compensação da desoneração por meio de tributos gerais.

Um primeiro ponto destacado foi que o mercado de trabalho brasileiro apresenta claros sinais de segmentação formal–informal, indicando que o trânsito entre a informalidade e a formalidade não é tão simples quanto sugere parte da literatura brasileira sobre o tema. Dado que o próprio significado de segmentação implica mobilidade restrita entre os trabalhadores que pertencem a diferentes segmentos do mercado de trabalho, seria razoável preverem-se impactos limitados da redução das alíquotas patronais para a Previdência Social sobre as taxas de formalização.

Por sua vez, a compensação financeira da desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento por meio de outros tributos (incidentes sobre o faturamento, a movimentação financeira ou o valor agregado) ampliaria o leque de financiamento da Previdência Social – porém, provavelmente geraria um aumento da regressividade da Previdência Social.

As desonerações focalizadas trazem algumas vantagens nítidas. De uma parte, por efeitos positivos em termos distributivos, ao tornar mais progressivo o perfil de incidência da contribuição e possibilitar incrementos na renda – bem como no nível de contratação – dos trabalhadores de menor rendimento e qualificação. De outra parte, resultam em custos fiscais menores, podendo, inclusive, serem compensados pelo desempenho que o mercado de trabalho vem apresentando. Ademais, têm caráter semelhante ao das medidas de inclusão previdenciária ao diminuir os custos da formalização para as empresas intensivas em mão de obra de menor remuneração. Contudo, por esta razão, pode ter efeitos indesejáveis, como a subnotificação de salários ou o incentivo para que as firmas alterem a composição dos seus fatores de produção, tendendo a tornarem-se intensivas em mão de obra.

REFERÊNCIAS

- BARROS, R. P.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. **Discriminação e segmentação no mercado de trabalho e desigualdade de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, julho, 2007 (Textos para Discussão n. 1288).
- BORDONARO, N. G. La seguridad social y el mercado laboral en América. **Revista Seguridad Social**, n. 240. México, janeiro-fevereiro, 2003.
- CARDOSO, J. C. **Desestruturação do mercado de trabalho Brasileiro e os limites do seu sistema público de emprego**. Brasília:Ipea, 2000 (Textos para Discussão n. 751).
- DONADON, J. A. **Desoneração da folha de pagamento embutida da reforma fiscal**. 2004, Mimeografado.
- FERNANDES, R.; MENEZES FILHO, N. Impactos dos encargos trabalhistas sobre o setor informal da economia. *In*: CHAHAD, J. P. Z.; FERNANDES, Z. R. (Orgs.). **O mercado de trabalho no Brasil: políticas, resultados, desafios**. São Paulo/Brasília: FIPE/MTE, 2002.
- FERNANDES, R.; GREMAUD, A. P.; NARITA, R. T. **Estrutura tributária e formalização da economia: simulando diferentes alternativas para o Brasil**. ESAF, junho, 2004 (Texto para Discussão, n. 4).
- GRUBER, J. The incidence of payroll taxation: evidence from Chile. **Journal of Labor Economics**, vol. 15, n. 3, p. S72-S101, 1997.
- IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: Ipea, Disoc, março, 2008. 31 p.
- JATOBÁ, J. **Latin America's labour market research: a state of the art**. International Institute for Labour Studies /ILO, 1988 (Discussion Papers n. 9).
- NERI, M. Direitos trabalhistas, encargos e informalidade. **Revista Conjuntura Econômica**, FGV, setembro, 2000.
- _____. 40 milhões de trabalhadores sem previdência social. Rio de Janeiro: FGV, **Revista Conjuntura Econômica**, junho, 2001.
- _____. **Cobertura previdenciária: diagnóstico e propostas**. Brasília: MPS, Coleção Previdência Social, v. 18, 2003.
- _____. Informalidade. **Ensaio Econômico** – EPGE, n. 635. FGV, dezembro, 2006.
- NEVES, L., *et al.* Comportamento do PIB e geração de empregos no Brasil: uma análise para os anos recentes. MPS, **Revista Conjuntura Social**, v. 11, n. 2, 2000.

NICKELL, S. J. Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America. **Journal of Economic Perspectives**, v. 11, n. 3, 1997.

OCDE. **The OECD jobs study: facts, analysis, strategies**. Paris: OECD, 1994a.

_____. **The OECD jobs study: evidence and explanations**. Paris: OECD, 1994b.

PAIVA, L. H. Revendo o crescimento da informalidade e de sua dimensão previdenciária à luz dos dados da PNAD. *In: Mercado de Trabalho: conjuntura e análise n. 26*. Rio de Janeiro: Ipea, 2003.

RAMOS, L.; FERREIRA, V. **Padrões espacial e setorial da evolução da informalidade no Brasil: 1991-2003**. Rio de Janeiro: Ipea, junho, 2005. (Textos para Discussão, n. 109)

SCHWARZER, H.; PEREIRA, E. S.; PAIVA, L. H. **Projeções de longo prazo para o regime geral de Previdência Social: o debate no Fórum Nacional de Previdência Social**. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1405).

SILVEIRA, F. G. **Tributação, Previdência e Assistência Sociais e Políticas Públicas: impactos distributivos**. Tese (Doutoramento) em Economia Aplicada. Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, 2008.

SUMMERS, L. H. Some simple economics of mandated benefits. **American Economic Review**, v. 79, p. 177-183, 1989.

ULYSSEA, G.; REIS, M. C. **Imposto sobre trabalho e seu impacto nos setores formal e informal**. Rio de Janeiro: Ipea, setembro, 2006 (Textos para Discussão, n. 1218) .

ULYSSEA, G. **Segmentação no mercado de trabalho e desigualdade de rendimentos no Brasil: uma análise empírica**. Rio de Janeiro: Ipea, fevereiro de 2007 (Textos para Discussão, n.1261).

VAZ, F. M. **Mudanças estruturais e mobilidade ocupacional no mercado de trabalho metropolitano no período 1982-2002**. Brasília: Universidade de Brasília, 2006. Dissertação (Mestrado) em Economia – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

HOFFMANN, R. Desigualdade de renda no Brasil em 2005 e sua decomposição. *In: II Seminário de Análise dos Resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2005*. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Brasília, março, 2007.

_____. Medindo a progressividade das transferências. *In: BARROS, R. P.;*

FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, v. 2, 2007. No prelo.

PASSOS, A. *et al.* Mercado de trabalho: evolução recente e perspectivas. *In: Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, n. 26*. Rio de Janeiro: Ipea, fevereiro, 2005.

SCHWARZER, H.; SANTANA, R. L. F. A reforma tributária e a desoneração da folha de pagamento para financiamento da previdência social. **Informe da Previdência Social**. Brasília: MPS, v. 15, n. 12, dezembro, 2003.

TAFNER, Paulo (Ed.). **Brasil: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade**. Rio de Janeiro: Ipea, 2006.

GASTO TRIBUTÁRIO E CONFLITO DISTRIBUTIVO NA SAÚDE

Sérgio Francisco Piola*
Maria Elizabeth Diniz Barros***
Luciana Mendes Santos Servo*
Roberto Nogueira*
Edvaldo Batista de Sá**
Andrea Barreto de Paiva**

1 INTRODUÇÃO

O Sistema Único de Saúde (SUS), objeto das leis nº 8.080 e nº 8.142, ambas de 1990, tem como características básicas o acesso universal e o atendimento igualitário e integral, nos termos das diretrizes da Constituição Federal (CF) de 1988, a partir da qual a saúde passou a ser direito de todos e dever do Estado. Contudo, a assistência à saúde foi declarada “livre à iniciativa privada” (CF, Art. 199, *caput*). Paradoxalmente, desde então, os planos e seguros de saúde, que já se encontravam consolidados no final da década de 1980, tiveram uma expansão progressiva graças, entre outros fatores, aos estímulos do Estado. Somente no final da década de 1990, esta modalidade assistencial passou a ser regulada, quanto a preços e garantias de atendimento, por uma agência estatal específica – a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Nesse contexto, ao longo dos 20 anos do novo ordenamento jurídico da saúde, instaurou-se, gradualmente, um importante conflito distributivo que se mantém de maneira mais ou menos camuflada.

Este capítulo aborda alguns aspectos desse conflito. Inicialmente é feita uma contextualização do problema, enfocando questões que desnudam algumas de suas faces, tais como o pluralismo do sistema de saúde brasileiro e, mais especificamente, a renúncia fiscal concedida às famílias e às empresas que realizam gastos com saúde.

*Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

**Especialista em políticas públicas e gestão governamental.

***Consultora da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Traça um breve perfil das pessoas que participam do segmento de saúde suplementar, que compreende os planos e seguros de saúde, e apresenta dados acerca das desigualdades no uso de serviços de atenção à saúde entre dois grandes segmentos: o grupo populacional coberto exclusivamente pelo SUS e o grupo que, além desta opção, conta com algum plano ou seguro privado de saúde. Exibe, ainda, estimativas da renúncia fiscal na saúde e analisa sua repercussão sobre a equidade na alocação de recursos públicos. Na penúltima parte, discute o resultado da tentativa frustrada de mudança neste quadro (Projeto de Lei nº 2407/96), aportando informações sobre o destino da proposição que visava vedar as deduções das despesas em saúde da base de cálculo do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). Por fim, oferece algumas sugestões gerais para o encaminhamento da discussão das questões levantadas.

2 O PLURALISMO DO SISTEMA DE SAÚDE BRASILEIRO E SEUS PROBLEMAS

O sistema de saúde do Brasil é pluralista tanto em termos institucionais¹ quanto de fontes de financiamento e de modalidades de atenção à saúde. Esta pluralidade se expressa em quatro vias básicas de acesso da população aos serviços de saúde: *i*) o SUS, de acesso universal, gratuito e financiado exclusivamente com recursos públicos (impostos e contribuições sociais); *ii*) o segmento de planos e seguros privados de saúde, de vinculação eletiva, financiado com recursos das famílias e/ou dos empregadores, composto em junho de 2009 por 1.116 operadoras de planos de assistência médico-hospitalar e 406 de planos exclusivamente odontológicos;² *iii*) o segmento de atenção aos servidores públicos, civis e militares e seus dependentes, de acesso restrito a esta clientela, financiado com recursos públicos e dos próprios beneficiários, em geral atendidos na rede privada; e *iv*) o segmento de provedores privados autônomos de saúde, de acesso direto mediante pagamento no ato (RIBEIRO, PIOLA e SERVO, 2005).

Esses segmentos se comunicam de diversas formas. Uma delas é o financiamento público que, de algum modo, se estende a todos os suprarreferidos: em alguns, de forma mais direta e preponderante; em outros, de forma indireta e mais parcial, por meio de isenções e renúncias fiscais, que alcançam as instituições filantrópicas e os gastos das famílias e das empresas com médicos, dentistas, laboratórios, hospitais e planos de saúde.

Mas de que modo se configura o conflito distributivo na saúde? Serão citados alguns cenários deste conflito.

1. Sua estrutura é composta por entes públicos (federais, estaduais e municipais) e privados (com e sem fins lucrativos).

2. ANS, (2009).

O SUS, desde seu início, conviveu com o problema de insuficiência de recursos para fazer face aos seus compromissos constitucionais de acesso universal e atendimento integral (PIOLA e VIANNA, 2009). Não é nenhuma novidade afirmar que um sistema de saúde universal e igualitário comprometido com o atendimento integral requer, invariavelmente, recursos públicos vultosos. Em média os países que possuem sistemas universais têm um gasto público superior a 6,5% do produto interno bruto - PIB (WHO, 2008); o dispêndio do SUS, também um sistema universal, é proporcionalmente bem mais baixo: foi inferior a 3,7% do PIB em 2008.

No caso do Brasil, um volume maior de recursos públicos para saúde é justificável, pois não se trata de prover, tão somente, atendimento básico e de urgência, prioritários por definição, mas também possibilitar o acesso a terapia intensiva, hemodiálise,³ transplantes de órgãos e outros procedimentos de alta complexidade.

Seria ingenuidade supor que a implementação dos princípios constitucionais na área da saúde pudesse se efetivar apenas com ganhos de eficiência. Tornar a gestão do SUS mais eficiente e profissional é algo absolutamente necessário e inadiável, mas não suficiente. É imprescindível que, simultaneamente, sejam assegurados os recursos mínimos necessários para que o acesso universal a um atendimento integral, igualitário e de boa qualidade seja menos um exercício retórico e mais uma ação objetiva percebida pela sociedade.

Sem a realização de novos investimentos, não há mágica gerencial capaz, por exemplo, de resolver a desigualdade acumulada na distribuição espacial da oferta. No Brasil, os serviços privados de saúde, parte deles componente majoritário da Rede SUS, operam com total liberdade em relação à sua localização, ao contrário do que ocorre em outros países de economia de mercado que mantêm um sistema universal de saúde. Com isso, os recursos tendem a se concentrar em áreas afluentes, em detrimento das demais onde seriam mais necessários. Estudo realizado no Ipea, em 2003, mostrou excesso na oferta de aparelhos de tomografia computadorizada⁴ em cinco Unidades Federadas (São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Goiás) e déficit nas demais. As maiores carências destes recursos estavam na Bahia, no Pará e no Ceará. A desigualdade se repetia no caso de aparelhos de ressonância magnética, máquinas para diálise e bombas de cobalto (VIANNA *et al.*, 2005).

Não é por outra razão que os gestores do SUS alimentam a expectativa de contar com um volume maior de recursos e têm sido aguerridos ao reivindicá-los. Para tanto, contam com forte apoio congressional suprapartidário representado pela Frente Parlamentar pela Saúde. Em contrapartida, enfrentam a compreensível resistência dos responsáveis pela área econômica, em cada esfera da Federação,

3. Estima-se que 96% desse procedimento, essencial para a sobrevivência de pacientes renais crônicos, sejam custeados com recursos públicos (SUS).

4. Segundo o parâmetro do Ministério da Saúde (um tomógrafo para cada 100 mil habitantes).

aos quais compete, ao fim e ao cabo, orientar a decisão política sobre a alocação de recursos orçamentários entre diferentes políticas públicas. A saga da Emenda Constitucional (EC) nº 29 e as tentativas de sua regulamentação, iniciadas no ano 2000, dão a exata medida sobre quem tem levado vantagem nesta interminável queda de braço.⁵ Esta parte do conflito distributivo na saúde ocorre num cenário intraestatal e se desenvolve de forma mais ou menos surda entre os diferentes gestores públicos. Mas tal necessidade de crescente investimento também se verifica no subsistema privado. Os planos de saúde enfrentam o mesmo tipo de problema que atormenta os gestores do SUS quando se trata de dar um atendimento integral num contexto de rápida incorporação tecnológica e envelhecimento da população, fatores importantes para os custos crescentes dos serviços de saúde.

No setor público, a escassez de recursos é generalizada, embora menos presente em algumas ilhas de excelência que operam com maior autonomia, e se reflete, por exemplo, nos baixos salários e na remuneração dos serviços contratados com o setor privado, em algumas situações abaixo de seu custo real. As operadoras de planos de saúde lidam com esta inflação especial dos preços da saúde mediante a combinação de diversas *estratégias microrregulatórias*, que incluem o rigor na apreciação das faturas dos prestadores, restrições no credenciamento de novos prestadores, controle da incorporação de novos procedimentos e repasse de ônus para seus usuários. No caso do setor público, ainda que exista espaço para melhorias na gestão e racionalização do uso de recursos, há que se reconhecer a necessidade de recursos adicionais.⁶ Enquanto estes recursos não são disponibilizados, verifica-se alguma forma de racionamento do uso, como filas e problemas de acesso a alguns serviços de saúde, particularmente os mais especializados.

Hoje, em um quadro de restrição orçamentária e forte pressão para a incorporação de novas tecnologias, assiste-se ao uso crescente do sistema judiciário – processo denominado “judicialização da saúde” – para garantia do direito à saúde. Há demandas que envolvem as relações contratuais privadas, a exigir proteção contra restrições de tratamento, exclusões de procedimentos ou de cobertura de serviços por parte dos planos de saúde. Outras têm como demandantes usuários do SUS que, amparados pelo Art. 199 da Constituição (saúde como direito de todos e dever do Estado), têm recorrido ao Poder Judiciário para que lhes seja garantido o acesso a procedimentos e medicamentos (em geral, de alto custo),

5. Continuam tramitando no Congresso o Projeto de Lei do Senado (PLS) 121 aprovado no Senado Federal, e o Projeto de Lei Complementar (PLP), 308, substitutivo da Câmara ao projeto do Senado. A falta de regulamentação do que pode ser efetivamente considerado como gasto com ações e serviços públicos de saúde para efeito de cumprimento da EC nº 29 projeto de lei complementar (PLP) tem permitido que tanto a União como estados e municípios incluam como despesas itens de legalidade discutível (IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Boletim n.13, capítulo de Saúde).

6. Como citado anteriormente, em países que possuem sistemas universais de saúde o gasto público alcança, em média, cerca de 6,5% do PIB. No Brasil, entretanto, o percentual foi de 3,7% em 2008.

muitas vezes não previstos nos regulamentos do sistema, e até mesmo a tratamentos realizados no exterior. Esta tendência de recurso à via judicial alimenta uma polêmica acerca dos limites do direito à saúde e da integralidade do atendimento *vis-à-vis* a incontornável limitação dos recursos.

A judicialização provoca outra série de questões. Pode o SUS ofertar tudo para todos? Ou é preciso estabelecer regras e procedimentos para limitar o que deve ou não ser ofertado? Os processos judiciais conspiram contra o princípio da igualdade de acesso do SUS, visto que o recurso à via judicial está acessível a uma parcela pequena da população e, ao atender ao requerente, o judiciário estaria deslocando recursos dos programas de assistência farmacêutica que seriam aplicados na compra de outros medicamentos, para um número maior de pessoas? Ou será o contrário, isto é, o sucesso das petições judiciais vem conferir efetividade aos princípios de universalidade e integralidade dos serviços do SUS?^{7,8}

Há iniciativas do Estado que redundam em benefícios para os planos de saúde e, de um modo geral, para todos os serviços privados de saúde. Isto ocorre, em primeiro lugar, quando, mediante renúncia fiscal, concede às pessoas físicas o direito de deduzirem da renda tributável, para fins de imposto de renda, o que gastaram com assistência médica e odontológica, resultando num subsídio direto às pessoas e num incentivo ao mercado de planos e seguros privados de saúde. A renúncia fiscal alcança também as empresas privadas, quando prestam assistência médica e odontológica a seus empregados e familiares diretamente ou, o que é mais frequente, quando subcontratam operadoras no mercado, e podem classificar estes dispêndios como gasto operacional (BAHIA, 2001).

Em segundo lugar, quando o SUS atende a pacientes que são beneficiários de planos de saúde.⁹ Esta situação está na origem de outra antiga polêmica: deve o Estado requerer ressarcimento aos planos de saúde quando seus beneficiários utilizam os serviços do SUS, uma vez que o acesso

7. Esse debate está presente no Congresso Nacional, expresso nos projetos de lei (PLs) 219/07 e 338/07, de autoria dos senadores Tião Viana (PT-AC) e Flávio Arns (PT-PR), respectivamente. O projeto do senador Tião Viana busca restringir o acesso integral a medicamentos àqueles que estejam dentro da política pública de saúde, ou seja, que façam parte das listas de medicamentos ou componham os protocolos clínicos elaborados pelos gestores de saúde. Sua justificativa é que as demandas judiciais desorganizam a política de saúde ao conceder medicamentos não registrados nos órgãos competentes, sem eficácia comprovada, e de alto custo. Afirma ainda que o acesso pela via judicial faria com que a parcela dos recursos gastos com poucas pessoas implicasse falta de medicamentos para uma grande parcela da população. Por seu turno, o senador Flávio Arns entende que a questão dos medicamentos está relacionada ao debate sobre direito financeiro *versus* direito fundamental e que a limitação orçamentária não poderia prevalecer frente ao direito à vida. Assim, propõe que a incorporação de novos medicamentos ao SUS seja deliberada por um Conselho Nacional de Incorporação de Medicamentos e Produtos Médicos, que seria criado pelo PL por ele proposto, no qual metade dos integrantes seria de representantes de usuários ou organizações de usuários.

8. Uma discussão sobre estas questões é feita no Boletim de Políticas Sociais n. 17, volume 1, capítulo de Saúde, p.152. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_14/saude.pdf>.

9. Para alguns analistas, há um conflito distributivo que colocaria face a face um direito de cidadania (que se sustenta no ordenamento constitucional do SUS) e um direito econômico (que advém da contratação de um plano de saúde).

ao sistema é assegurado pela constituição brasileira como direito universal? Respostas contraditórias têm sido dadas a esta pergunta: “sim”, porque os planos deveriam garantir atendimento integral à sua clientela e ao ter o atendimento transferido ao SUS estão repassando custos e se beneficiando financeiramente; “não”, porque o cidadão teria o direito de compor a sua cesta de consumo de serviços de saúde de acordo com suas preferências e possibilidades e os serviços do SUS são, constitucionalmente, de acesso universal. A legislação em vigor assumiu o “sim” e determinou que a ANS conduzisse este processo de ressarcimento,¹⁰ mas muitos planos de saúde não têm efetuado os pagamentos, questionando judicialmente as cobranças.

Finalmente, quando o Estado brasileiro dá subsídios para que seus servidores, por meio de diferentes arranjos institucionais, contratem planos de saúde, pode-se afirmar que também está contribuindo para a expansão do mercado de planos da saúde.

Em conclusão, pode ser dito que a ação do Estado abre muitas e diferentes portas para que o setor privado, especialmente o segmento de planos e seguros de saúde, possa crescer e se manter estável e rentável.¹¹ Pelo exposto, o SUS e o mundo dos planos de saúde se comunicam continuamente e interagem de diferentes maneiras, sob o incentivo, o envolvimento ou a omissão do Estado. Pode-se dizer que os dois sistemas são irmãos siameses, unidos por órgãos comuns. Até que ponto um é necessário à subsistência do outro?

Por tudo isso, algumas perguntas se impõem: *i*) é socialmente justo que parcela da população, em quase sua totalidade inserida formalmente no mercado de trabalho e de melhor nível de renda, receba subsídio público ao comprar planos privados de saúde, mantendo, simultaneamente, o direito de acesso ao SUS? *ii*) poderiam os planos de saúde prosperar sem as oportunidades patrocinadas pelo Estado? *iii*) na medida em que a Constituição de 1988 definiu as bases jurídicas de um sistema único de saúde, não seria inconstitucional (ou pelo menos ilegítimo) carrear, direta ou indiretamente, recursos públicos para benefícios privados?

10. O ressarcimento ao SUS é regulado pelo Art. 32 da Lei nº 9.656/1998 (com redação dada pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 2001). Na prática, até o momento o controle é feito apenas para internações.

11. Neste capítulo não serão tratadas a questão da isenção para hospitais filantrópicos e dos possíveis conflitos distributivos a ela associados. A natureza desta isenção difere das outras, pois está também relacionada à prestação de serviços, isto é, ao sistema de saúde ter assegurada a contratação de uma cota obrigatória dos serviços prestados pelos hospitais filantrópicos para ampliar a capacidade de atendimento da população. Envolve, assim, uma discussão sobre a oferta de serviços públicos e a relação público-privado no sistema de saúde (IPEA. Boletim de Políticas Sociais n. 14, capítulo de saúde). Em outubro de 2009, foi aprovado pelo Senado o PL nº 20/2009, que regulamenta a Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social. O projeto transfere aos ministérios da Saúde, Educação e Desenvolvimento Social e Combate à Fome a responsabilidade de conceder e renovar os certificados de entidade beneficente de suas respectivas áreas para fins de isenção de contribuições sociais, responsabilidade até então do Conselho Nacional de Assistência Social. A certificação terá validade de até cinco anos, levando-se em consideração as características de cada área. A entidade que fizer opção pela prestação de serviços na área de saúde terá que destinar pelo menos 60% dos atendimentos para o SUS.

A separação formal das duas clientela, advogada por alguns, não é a solução para o problema. Em primeiro lugar, a completa separação comprometeria os preceitos de universalidade e de igualdade no atendimento do SUS. Em segundo lugar, a liberdade de optar pela adesão exclusiva aos planos e seguros privados de saúde também não desfaria a interligação entre os dois sistemas, pois muitos usuários teriam de retornar ao SUS sempre que, devido a qualquer situação econômica adversa, deixassem de ter condições de manter o plano privado ou, mesmo contratando um plano ou seguro privado, necessitasse de um serviço (geralmente, de alta complexidade) que a rede privada não pudesse oferecer. Mas o pior efeito adverso desta opção de separação formal das duas clientela seria a consagração de “um sistema pobre para os pobres”, na contramão dos sistemas universais de saúde que deram certo em outros países.

Essas diversas dimensões do conflito distributivo na saúde são mantidas de forma mais ou menos oculta, por diversas razões. No que se refere ao cenário intraestado, dificilmente alguém se pronunciaria contra a expansão de um sistema como SUS. Por mais que um dirigente de Estado considere que os gestores da saúde sejam muito gananciosos em relação aos recursos orçamentários disponíveis, quase todos têm consciência do que representa o SUS como conquista de cidadania e como modelo administrativo de cunho federativo, que, a despeito de suas ainda persistentes deficiências de gestão, tem servido de inspiração para outras áreas de políticas públicas. Ademais, ainda que a população que utiliza o SUS possa ter reclamações sobre suas condições de funcionamento, ela o valoriza como um ganho que precisa ser aperfeiçoado.¹² Pode-se dizer que o SUS é “melhor que nossa desigualdade social” – um sistema mais justo que o conjunto das demais condições distributivas que a sociedade brasileira enfrenta no seu cotidiano.

3 CARACTERIZAÇÃO DO ACESSO E UTILIZAÇÃO DE SERVIÇOS

3.1 A clientela dos planos e seguros privados de saúde

Para junho de 2009, dados da ANS registram 41,5 milhões de vínculos de beneficiários com planos de assistência médica e 11,8 milhões com planos exclusivamente odontológicos.¹³ Entre os planos de assistência médica, 21,6%

12. Na pesquisa *A Saúde na Opinião dos Brasileiros*, feita pelo Conselho Nacional dos Secretários de Saúde (CONASS), em 2003, mais de 90% dos entrevistados disseram que todo cidadão tem direito a qualquer serviço do SUS, demonstrando elevado grau de consciência do direito. Na mesma pesquisa, contudo, mais de metade afirmou discordar de que o SUS seja um sistema no qual se possa confiar. Por sua vez, nas pesquisas de acesso e utilização dos serviços de saúde que compõem os suplementos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (CPNAD/IBGE), também de 2003, entre aqueles que utilizaram os serviços de saúde 86% consideraram o atendimento como bom ou muito bom. Considerando que mais de 90% das pessoas que procuraram atendimento foram atendidas, estes dados indicariam que a imagem pública do sistema é de desconfiança, mas que, quando o procuram e são atendidas, as pessoas o avaliam positivamente.

13. Não há correspondência direta entre o número de beneficiários de planos de saúde e o de pessoas cobertas, dado que uma mesma pessoa pode ser coberta por mais de um plano, especialmente em contratos coletivos.

correspondem a vínculos individuais, 73,4% a contratos coletivos e 5,0% a contratos com modalidade não informada, sendo 54% dos beneficiários titulares e 42% dependentes.¹⁴ O trabalho e a renda são os fatores determinantes para a participação no sistema suplementar (FARIAS e MELAMED, 2003). Há uma forte correlação positiva entre renda e cobertura por plano ou seguro privado de saúde (ANDRADE e MAIA, 2007).

São poucos os dados disponíveis que permitem estimar a cobertura populacional. Em 2003, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – PNAD/IBGE (BAHIA *et al.*, 2006), estimava-se que cerca de 43,2 milhões de pessoas fossem beneficiárias de algum tipo de plano ou seguro de saúde (médico ou odontológico). Deste total, 32,6% correspondiam a pessoas filiadas a planos individuais, 14,6% a filiados a planos empresariais públicos e 40,6% a planos empresariais privados. O restante correspondia a planos que não se enquadravam nestas categorias ou que não puderam ser classificados devido a problemas na informação prestada.¹⁵

A ANS estima que, em junho de 2009, a taxa de cobertura por planos de assistência médico-hospitalar¹⁶ alcançou no país 21,7% da população. Há contudo grande variação entre as regiões e Unidades da Federação (UF), com elevada concentração dos beneficiários nas regiões Sudeste e Sul do país. A cobertura por planos exclusivamente odontológicos alcança 6% da população.¹⁷

3.2 Parâmetros comparativos de utilização de serviços

Estudos que estimam as probabilidades de uso de determinados serviços de saúde pelas pessoas filiadas e não filiadas a planos de saúde apresentam grande variação nos resultados encontrados.

Os dados apresentados no quadro 1 mostram, por exemplo, que as pessoas cobertas pelo sistema suplementar têm percentuais de uso de serviços ambulatoriais superiores (de 57% a 168%) ao das pessoas cobertas exclusivamente pelo SUS.¹⁸

14. ANS (2009).

15. Bahia *et al.* (2006) resumem assim o perfil das pessoas cobertas pelo sistema suplementar: “são predominantemente mulheres, com idade mais avançada, maior renda familiar *per capita*, maior escolaridade, pertencentes a famílias constituídas por casal sem filhos ou com filhos com pelo menos 14 anos de idade, residentes nas regiões Sul ou Sudeste e em áreas metropolitanas”.

16. Taxa de cobertura refere-se ao percentual da população coberta por plano privado de saúde.

17. ANS. Dados gerais. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/portal/site/informacoess/iss_dados_gerais.asp>.

18. Dadas as diferenças nas fontes de dados e nas medidas das variáveis, alguma variação é esperada. Contudo, questões metodológicas podem também ter um papel relevante. Por exemplo, nem sempre fica claro se estes estudos consideram em suas estimativas características individuais que *a priori* parecem relevantes, como apontado por Bahia *et al.* (2006).

QUADRO 1

Razão de probabilidades de utilização de serviços de saúde por parte da clientela de planos de saúde em relação à clientela do SUS (estimadas por diferentes estudos)¹

Serviços de saúde utilizados	Estudo			Razão de probabilidades	
	Autor	População analisada	Fonte de dados usados	Mínimo	Máximo
Todos	Viacava <i>et al.</i> (2005)	pessoas com 18 anos ou mais de idade	<i>World Health Survey</i>	1,3421	
Ambulatoriais	Louvison <i>et al.</i> (2008)	pessoas com 60 anos ou mais de idade, do município de São Paulo	Saúde, bem-estar e envelhecimento	1,5700	2,4314
	Motta <i>et al.</i> (2008)	população total, MG e região Sudeste	PNAD	2,1075	
	Fahel (2007)	população economicamente ocupada, nacional	PNAD	2,6830	
Preventivos	Lima-Costa (2004)	amostra da pop. residente com 20 anos ou mais de idade, na região metropolitana de Belo Horizonte	1,6800	2,0400
	Lima-Costa e Matos (2007)	mulheres nas faixas etárias de 50-59 e 60-69 anos, nacional	PNAD	1,5200	3,3500

Elaboração dos autores.

Nota: 1. Viacava *et al.* (2005) baseiam-se nos dados da World Health Survey coletados em 2003 pela OMS, que compreendem uma amostra representativa nacional das pessoas com 18 anos ou mais de idade. O trabalho de Louvison *et al.* (2008) baseia-se nos dados coletados no ano de 2000 ao longo do estudo Saúde, bem-estar e envelhecimento, coordenado pela Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) com o objetivo de traçar um perfil dos idosos na América Latina e Caribe. A amostra utilizada refere-se a pessoas com 60 anos ou mais de idade do município de São Paulo. Lima-Costa (2004) usa uma amostra representativa da população residente na região metropolitana de Belo Horizonte com 20 anos ou mais de idade. Os demais estudos baseiam-se nos dados fornecidos pelo suplemento de saúde da PNAD realizada pelo IBGE nos anos de 1998 e 2003. Fahel (2007) faz uma análise em nível nacional restrita à população economicamente ocupada. Motta *et al.* (2008) cobrem a população total, mas as estimativas são restritas ao estado de Minas Gerais e à região Sudeste. O estudo de Lima-Costa e Matos (2007) abrange todas as mulheres pesquisadas nas faixas etárias de 50-59 e 60-69 anos.

As estimativas indicam a existência de marcantes desigualdades no uso de serviços de saúde entre os usuários do SUS e a clientela de planos de saúde, mas estas diferenças parecem mais significativas nos serviços ambulatoriais e preventivos do que nos serviços hospitalares. A medida de serviço de saúde utilizada por Viacava *et al.* (2005) inclui serviços hospitalares, ambulatoriais e preventivos. Seus resultados mostram que pessoas cobertas pelo sistema suplementar têm uma probabilidade 34% maior de usar serviços de saúde do que pessoas com as mesmas características cobertas exclusivamente pelo SUS. Para os serviços ambulatoriais esta diferença chega a atingir 168% (FAHEL, 2007). Estes resultados são reforçados pelos estudos de Farias e Melamed (2003) e Lima-Costa *et al.* (2002). Usando dados da PNAD (1998), os autores do primeiro estudo mostram que existe uma grande diferença entre o número de consultas médicas *per capita* para os dois grupos populacionais – 3,1 e 1,75 respectivamente –, mas que a diferença não é tão significativa para o percentual de pessoas que foram

hospitalizadas – 8 e 6,6, respectivamente. No segundo trabalho,¹⁹ os autores comparam os percentuais de visitas ao médico e hospitalizações para beneficiários e não beneficiários de planos e seguros de saúde. Os resultados parecem favorecer os beneficiários de planos quanto à frequência de visitas, mas são inconclusivos quanto à hospitalização.

3.3 Utilização de serviços médico-assistenciais do SUS por parte de beneficiários de planos e seguros privados de saúde

Estimativas elaboradas a partir do suplemento de acesso e utilização de serviços de saúde da PNAD de 2003 mostram que, de um total de 3,6 milhões pessoas internadas e que tinham planos de saúde, 553 mil (15,4%) foram internadas pelo SUS. Em relação às pessoas que tinham plano de saúde atendidas em ambulatório, as estimativas eram de que 11,8% deste universo foram atendidas pelo SUS (SOARES, UGÁ e PORTO, 2008).²⁰

Dados da ANS indicam que cerca de 20% dos mais de 900 mil atendimentos prestados pelo SUS a beneficiários de planos de saúde identificados, no período 1999 a 2005, se referiam a parto normal, parto por cesariana ou curetagem pós-aborto. Nas hospitalizações, as especialidades mais frequentes em internações foram a clínica médica (31%), a clínica geral (31%) e a obstetrícia (22%).²¹ Estes dados parecem sugerir que não apenas procedimentos mais complexos migram para o SUS, o que poderia estar refletindo microestratégias empresariais de contenção da utilização (barreiras para autorização de procedimentos, limitações da rede de serviços, carências etc.).

4 A RENÚNCIA FISCAL NA ÁREA DE SAÚDE

4.1 Gasto tributário: conceitos e estimativas

O termo *gasto tributário* foi utilizado pela primeira vez em 1967 por Stanley Surrey, do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. Ele fazia referência às deduções, isenções e abatimentos do imposto de renda que reduziam a arrecadação potencial do imposto buscando alcançar determinados objetivos sociais e econômicos que poderiam, em princípio, ser alcançados por gastos governamentais diretos (SALVI, DE PAULA e LOURES, 2003).

19. Este trabalho baseia-se nos dados coletados ao longo do estudo epidemiológico que teve início em 1996 na cidade de Bambuí, em Minas Gerais, compreendendo toda a população com 60 anos ou mais de idade.

20. Estimativas feitas a partir da Pesquisa Mundial de Saúde indicam percentuais um pouco mais elevados: 19,3% das internações e 18% dos atendimentos ambulatoriais daqueles que tinham planos de saúde foram financiados pelo SUS (Viacava, Souza Jr.Szwarcwald, 2005).

21. ANS (2008).

A renúncia fiscal se refere à perda de arrecadação decorrente da concessão de um benefício tributário. Este, por sua vez, refere-se a uma isenção ou redução de tributos tendo por objetivo beneficiar determinada parcela da população, setor econômico ou região (SAYD, 2003). Segundo Salvi, de Paula e Loures (2003), enquanto as deduções com saúde e educação deveriam ser consideradas como gasto tributário, a dedução por dependente não deveria ter o mesmo tratamento, devendo ser considerada uma dedução de cunho exclusivamente tributário, visto que não está associada ao alcance de um objetivo governamental (não há intenção do governo federal em estimular a natalidade), correspondendo apenas a uma redução de carga tributária para uma parcela específica da população.

A atual legislação brasileira permite deduzir integralmente todas as despesas com serviços médicos (consultas, internações, gastos com planos e seguros de saúde e algumas outras despesas com serviços de saúde) do IRPF. Não são permitidas, com raras exceções, deduções de despesas com medicamentos e outros insumos, como órteses e próteses, salvo quando incluídas na conta hospitalar. Esta permissão é concedida também para as empresas, no que se refere ao Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ).

A renúncia fiscal na área de saúde constitui uma importante forma de financiamento para o desenvolvimento do setor de saúde suplementar no Brasil (Almeida, 1998; Andrade, 2003; Andreazzi e Ocké-Reis, 2007; entre outros). Bahia (2001) estimou que cerca de metade dos gastos com saúde deduzidos do IRPF correspondiam, em 1996, a pagamentos efetuados a planos e seguros de saúde.

São gastos diferentes, em sua natureza, daqueles correspondentes ao pagamento de serviços assistenciais incorridos pelo contribuinte em razão de problemas de saúde sofridos. Como aponta Sayd (2003),

(...) os gastos com seguros e planos de saúde, no entanto, possuem características bastante diferenciadas. Esses gastos, na verdade, se referem a despesas contratuais que visam dar cobertura assistencial no caso de os assegurados virem a necessitar de cuidados em saúde. Neste caso, a dedução está sendo concedida em função da expectativa do contribuinte em adoecer. Desta forma, a renúncia fiscal está servindo como instrumento de incentivo para o sistema de seguro de saúde.

Anualmente, a Receita Federal realiza estimativas do gasto tributário com a função saúde. Estas estimativas incluem as deduções com despesas médicas por parte de pessoas físicas e jurídicas, as isenções concedidas às entidades filantrópicas que atuam na área da saúde e a desoneração fiscal concedida a medicamentos. Não serão analisadas aqui as desonerações para medicamentos ou a isenção para instituições filantrópicas, visto que a discussão deste trabalho está centrada naquelas em que há um conflito distributivo mais explícito. Não se analisarão, também, as despesas do governo com planos de saúde para os

seus servidores.²² Estes gastos não se enquadram no conceito de gasto tributário, embora representem um tratamento diferenciado para parcela da população à custa de recursos públicos.

Na área de medicamentos a renúncia fiscal ocorre via redução de alíquotas de impostos. Segundo estimativas realizadas com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE, os gastos das famílias com medicamentos são, em termos relativos à renda, mais elevados nas camadas mais pobres da população (ver, entre outros, Silveira, Osório e Piola, 2006 e Menezes *et al.*, 2006). Isto sugere que a renúncia fiscal, no caso de medicamentos, alcançaria também os mais pobres, dado o peso expressivo da carga tributária indireta. Ainda assim, seria necessário analisar se as renúncias tributárias relacionadas a medicamentos contribuiriam ou não para reduzir as desigualdades.

Com relação às instituições filantrópicas, particularmente os hospitais sem fins de lucro, a prática da renúncia fiscal remonta aos tempos do Império.²³ A maior parte deles atende majoritariamente à população usuária do SUS, mas há exceções importantes, sobretudo entre hospitais de ponta. O ministro da Saúde assinou termos de ajustes, em novembro de 2008, modificando o modelo de relacionamento com seis instituições filantrópicas consideradas de excelência.²⁴ Os termos preveem a substituição da prestação de serviços de assistência por 114 projetos a serem implantados nos três anos seguintes, em articulação com o Ministério da Saúde (MS). Estes projetos envolvem assessoria para orientar incorporação de tecnologias, capacitação profissional, pesquisas científicas, e consultorias nas áreas de gestão e de humanização da atenção. Assim, a análise do caso da renúncia fiscal concedida a estas instituições deveria incluir uma discussão sobre modelos de atenção e sobre a política de provisão pública e privada e de contratação de serviços no âmbito do SUS.

Em relação ao IRPF, observa-se que a renúncia estimada para a saúde aumentou em valores correntes de R\$ 1,7 bilhão em 2004 para R\$ 3,1 bilhões

22. Em 2006, apenas para o pagamento dos benefícios assistenciais a saúde dos servidores públicos federais, foram desembolsados cerca de R\$ 1,9 bilhão de reais. Adicionalmente, informações do Balanço Social da Petrobras indicam despesas com planos de saúde de seus funcionários da ordem de R\$ 1,8 bilhão em 2005.

23. Uma lei de 1831, durante o Império, "concedia que hospitais de caridade não precisariam pagar o imposto da décima urbana (as artes de curar). Em contrapartida à subvenção dos governos, as santas casas tinham alguns encargos, como por exemplo, o atendimento a expostos, presos e militares doentes." (Brasil. Ministério da Saúde. Terceirização de Serviços de Saúde na Rede Hospitalar Filantrópica. Relatório de pesquisa, 2001.). Foi aprovado em outubro de 2009, pelo Senado, o PL nº 20/2005, que regulamenta a certificação das entidades beneficentes de assistência social. O PLS transfere aos ministérios da Saúde, Educação e Desenvolvimento Social e Combate à Fome a responsabilidade de conceder e renovar os certificados de entidade beneficente de suas respectivas áreas para fins de isenção de contribuições sociais, responsabilidade até então do Conselho Nacional de Assistência Social. A certificação terá validade de até cinco anos, segundo as características de cada área. A entidade que fizer opção por prestação de serviços na área de saúde deverá destinar pelo menos 60% dos atendimentos para o SUS.

24. São elas: os hospitais Sírio-Libanês, Albert Einstein, Samaritano, Oswaldo Cruz e HCor, de São Paulo, e Moinhos de Vento, de Porto Alegre.

em 2008. No IRPJ este aumento foi ainda maior, 173%, passando de R\$ 689 milhões para R\$ 1,9 bilhão. No total, a renúncia fiscal estimada relacionada ao imposto de renda foi de cerca de R\$ 4 bilhões em 2007 (tabela 1).

TABELA 1
Previsão de gasto tributário na função Saúde

Benefício tributário	Previsão 2003	Previsão 2004	Previsão 2005	Previsão 2006	Previsão 2007	Previsão 2008
Despesas médicas do IRPF	1.265.570.332	1.729.162.262	1.943.016.780	2.052.559.496	2.271.235.065	3.086.253.584
Assist. médica, odont. e farm. a empregados - IRPJ		689.265.882	726.171.076	977.502.960	1.882.913.061	1.965.056.159
Entidades sem fins lucrativos - assistência social		1.231.661.659	944.574.124	1.182.615.172	1.638.717.768	1.669.635.165
Medicamentos	847.892.964	964.560.000	1.398.145.586	1.707.743.631	1.947.037.414	2.182.687.161
Total - Saúde	2.113.463.296	4.614.649.803	5.011.907.566	5.920.421.259	7.739.903.308	8.903.632.069
Total do gasto tributário	23.957.719.515	24.211.156.283	31.288.196.343	42.499.551.763	52.739.771.972	76.055.963.256

Fonte: Brasil (2003 a 2008).

Após a entrega das declarações, a Receita Federal totaliza o efetivamente renunciado (tabela 2). As previsões feitas são mais acuradas para o IRPF, mas há uma diferença significativa entre o previsto e o efetivamente renunciado pelo IRPJ e, neste caso, sempre com o valor efetivo maior que o previsto. Para 2006, a renúncia total prevista era de cerca de R\$ 3 bilhões, porém o valor efetivo ficou em R\$ 3,5 bilhões. Se a previsão continuar seguindo a mesma tendência, pode-se afirmar que a renúncia de IRPF e IRPJ na função saúde em 2008 será superior a R\$ 5 bilhões.

TABELA 2
Gasto tributário: função orçamentária Saúde – valores efetivos

Benefício tributário	2003	2004	2005	2006
Saúde despesas médicas do IRPF	1.234.362.739	1.676.439.355	2.037.696.890	2.036.050.948
Assist. médica, odont. e farm. a empregados - IRPJ	1.065.582.262	1.161.660.580	1.305.966.705	1.504.936.997
Entidades sem fins lucrativos - assistência social	810.693.544	1.119.885.724	1.597.554.784	1.352.808.984
Medicamentos	1.121.517.676	1.476.938.111	1.732.201.135	3.432.667.789
Total - Saúde	4.232.156.220	5.434.923.770	6.673.419.513	8.326.464.718
Total do gasto tributário	25.703.882.060	34.321.647.524	41.010.685.398	57.586.211.536

Fonte: Brasil (2003 a 2008).

4.2 Equidade na Tributação

O debate sobre a equidade no sistema tributário ocorre há muito tempo. Neste estudo, entretanto, a discussão ficará restrita ao imposto de renda das pessoas físicas. No Brasil, a adoção de um sistema equitativo está expressa em

dois princípios: capacidade contributiva e isonomia. Em função do princípio da capacidade contributiva, o sistema tributário brasileiro utiliza uma tabela de alíquota progressiva, de acordo com o rendimento, no cálculo do IRPF. Por seu turno, o princípio da isonomia proíbe o tratamento desigual entre contribuintes em situação equivalente (SAYD, 2003).

Com relação às deduções concedidas ao IRPF, a expectativa do ponto de vista da equidade é que seu objetivo fosse garantir a progressividade deste imposto. No entanto, vários estudos têm mostrado que, ao contrário do esperado, as renúncias relativas às despesas com saúde no IRPF não apresentam perfil progressivo. Segundo Sayd (2003), isto ocorre porque o valor da renúncia é influenciado por dois fatores, que estão diretamente relacionados com o rendimento tributável: a alíquota aplicada ao rendimento tributável líquido para definir o valor do imposto devido e a capacidade de gasto em saúde. Quanto maior for o rendimento, maior será o percentual de desconto na tributação da parte que foi destinada a cobrir despesas com saúde.

O perfil regressivo da renúncia fiscal fica claramente demonstrado na medida em que, como mostra a tabela 3, os contribuintes da faixa de alíquota de 27,5%, que representam 31,22% do total, foram responsáveis por 75,73% do total da renúncia por despesas com saúde, enquanto os contribuintes da faixa de alíquota de 15% (44,55% do total de contribuintes) responderam por 21,38% do total. Ou seja, aqueles com maior capacidade contributiva obtiveram uma renúncia média de R\$ 771,85, enquanto os que estão na faixa de alíquota de 15% perceberam uma renúncia média de R\$152,71.

TABELA 3

Renúncia fiscal por despesas de saúde por alíquota (1999)

Faixa de alíquota	Nº declarantes	%	Valor da renúncia	%	Valor médio
Isento	1.470.318	24,23%	55.842.677,64	2,89%	37,98
Alíquota 15%	2.704.078	44,55%	412.939.751,38	21,38%	152,71
Alíquota 27,5%	1.894.734	31,22%	1.462.450.437,90	75,73%	771,85
Total	6.069.130	100,00%	1.931.232.866,92	100,00%	318,21

Fonte: Sayd (2003).

A regressividade da renúncia fiscal na área da saúde, por meio do IRPF e IRPJ, também é expressiva na perspectiva regional. A renúncia fiscal é responsável por aumentar drasticamente as iniquidades da distribuição regional de recursos, provendo financeiramente o setor privado por meio do sistema tributário.

TABELA 4

Gasto per capita em saúde por região (1999)

Região	Média per capita			Diferença % (3/1)
	Gasto do MS (1)	Renúncia fiscal (2)	Total (3)	
Norte	50,61	4,13	54,74	8,16%
Nordeste	61,89	4,91	66,8	7,93%
Centro-Oeste	60,15	11,81	71,96	19,63%
Sudeste	77,46	18,14	95,6	23,42%
Sul	79,5	10,7	90,2	13,46%

Fonte: Sayd (2003).

Em 1999, as populações das regiões Norte e Nordeste eram as mais dependentes do sistema público de saúde, uma vez que utilizavam menos o setor privado. Também eram as regiões onde o governo federal menos investia na assistência hospitalar e ambulatorial. A renúncia fiscal, mais elevada nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul, acentuava drasticamente a iniquidade na distribuição de recursos entre as regiões (SAYD, 2003).²⁵

5 INICIATIVAS DO LEGISLATIVO PARA VEDAÇÃO OU LIMITAÇÃO DAS DEDUÇÕES DO IRPF

Em 1996, o então deputado federal Eduardo Jorge (PT-SP) apresentou o Projeto de Lei (PL) nº 2.407, que vedava a dedução das despesas com saúde da base de cálculo do IRPF. As justificativas desta proposição incluíam: *i*) regressividade das deduções; *ii*) inexistência de dedução semelhante em outros países com sistema de saúde universal (Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Islândia, Nova Zelândia, Suécia, Turquia, Reino Unido, Suíça); e *iii*) necessidade de valorizar o SUS. Segundo o autor da iniciativa “(...) o permissivo legal vigente que acolhe a dedutibilidade infinita de despesas médicas contraria o espírito do imposto de renda, ofende o princípio constitucional que recomenda a progressividade do imposto e reforça o alcance antissocial da política econômica governamental”.

Na Comissão de Finanças e Tributações (CFT), o relator, deputado Fetter Júnior (PP-RS), opinou pela adequação orçamentária do projeto, mas rejeitou-o com base no mérito.²⁶ O deputado Eduardo Jorge solicitou, então, que o PL fosse

25. Por não existirem informações sobre como foi realizada a regionalização e o cálculo do gasto per capita do MS, não é possível compará-lo com dados mais atualizados. Informações mais recentes demonstram que houve uma leve desconcentração dos gastos federais em favor das regiões menos desenvolvidas. Adicionalmente, cabe ressaltar que a concentração da renúncia nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste está muito mais relacionada ao maior poder aquisitivo nestas regiões, gerando mais consumidores de planos e serviços privados, e ao fato de que o mercado se organiza onde está a demanda.

26. Os pareceres do relator deputado Fetter Junior na CFT e, posteriormente, o primeiro parecer do deputado Pimentel Gomes (CSF), em 1997, e seu segundo parecer, em 1999, não estão disponíveis junto com as informações de tramitação do PL na Câmara. Enquanto há referências ao parecer do relator deputado Fetter Junior no parecer do deputado Hugo Biehl, não há nenhuma referência ao parecer do deputado Pimentel Gomes nos outros pareceres, e por isso não foi possível sua análise.

também apreciado pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF). Em 2001, o relator na CSSF, deputado Orlando Fantazzini (PT-SP), concorda que as deduções do IRPF são regressivas e que estes recursos poderiam estar sendo redirecionados para o SUS. Não obstante, o seu parecer traz a seguinte ressalva: “Temos a mais absoluta clareza que a grande maioria dos que procuram se associar a algum plano de saúde assim se conduzem por não terem encontrado no SUS o atendimento com a qualidade de que necessitam”. E complementa:

(...) entendemos e concordamos com o deputado Eduardo Jorge em seu objetivo maior de reforçar o SUS e retirar qualquer incentivo para os planos privados de saúde. Todavia, parece-nos mais apropriado que haja uma transição entre a liberalidade absoluta hoje existente e a restrição total das deduções proposta pelo eminente deputado. Até que se possa assegurar um atendimento público de qualidade para a grande maioria de nossa população, temos que valorizar esse esforço de milhões de brasileiros que se utilizam de um plano de saúde, ou mesmo procuram atendimento odontológico e de outros profissionais que não prestam atendimento a qualquer plano, pela enorme ausência de oferta desta modalidade de serviço pela rede pública.

Em seu parecer o deputado Fantazzini concorda que há que se corrigirem as distorções, estabelecendo limite para a dedução – R\$ 4,8 mil – valor, segundo seu substitutivo, considerado suficiente “para atender aos cidadãos que estão obrigados a gastos com saúde e impedir os abusos das deduções”.

Esse substitutivo foi aprovado pela CSSF em dezembro de 2001 e encaminhado para a CFT. Nesta comissão, o relator, deputado Hugo Biehl (PPB-SC), afirma não haver dúvidas quanto ao mérito do projeto. Todavia, admite,

(...) por outro lado, que a proibição total da dedução de gastos médicos, como preconizada no projeto original, poderia parecer chocante, em vista da tradição, já tornada habitual, da permissão àquelas deduções. Mas o substitutivo apresentado pela Comissão de Seguridade Social e Família prima pelo bom senso de medida e de proporção, ao estabelecer um limite bastante razoável àquelas deduções, em valor superior ao dobro do limite permitido para a dedução de despesas com instrução, assim evitando a supressão total das deduções, mas ao mesmo tempo diminuindo o efeito regressivo e a injustiça acintosa que a dedução infinita efetivamente representava.

É nesses termos que, em dezembro de 2002, vota pela aprovação, no mérito, do PL nº 2407, na forma do substitutivo da CSF.

Mesmo com esse parecer favorável, o projeto foi retirado da pauta da CSSF e arquivado pela Mesa Diretora da Câmara em 2003, com base no Art. 105 do Regimento Interno da Câmara, que trata do arquivamento de proposições ao término do período legislativo.

Outra medida possível seria a exclusão, da relação de itens dedutíveis, do pagamento de planos e seguros de saúde, tal como ocorre com medicamentos, órteses e próteses, por exemplo.

Em nenhum dos documentos foi discutida a possibilidade ou conveniência de eliminação dos incentivos presentes no IRPJ e nenhuma iniciativa de lei neste sentido foi identificada.

Vale ressaltar que, além de vários países, como os citados no início desta seção, não terem previsão legal de dedução das despesas com saúde no imposto de renda, ainda se observa um movimento de eliminação deste tipo de benefício tributário (MOSSIALOS, 2002 *apud* ANDREAZZI; OCKÉ-REIS 2007). Em reforço a esta última posição, ao analisar a experiência de renúncia tributária em vários países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Quadros (2000) afirma:

A conclusão a que chegaram os países envolvidos nesse tipo de reforma tributária é que o gasto direto pode ser mais efetivo e melhor direcionado do que a renúncia fiscal, quando se trata de alcançar objetivos de programas e projetos incentivados. Desde logo, porque as perdas de receita associadas a programas baseados em renúncia fiscal são menos visíveis que os custos devidos a gastos diretos nos mesmos e portanto menos propícios à avaliação dos benefícios delas derivados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A população brasileira dispõe, como dito anteriormente, de diferentes vias de acesso a serviços de assistência médica, decorrentes de composições distintas no financiamento, cujos contrastes espelham as mesmas profundas desigualdades que se fazem presentes em inúmeros outros âmbitos da vida social. As duas formas predominantes de acesso colocam de um lado aqueles que possuem planos ou seguros privados de saúde, a quem está garantido igualmente o acesso aos serviços do SUS, e, de outro, aqueles que têm acesso exclusivamente aos serviços prestados pelos estabelecimentos e profissionais do SUS. Os beneficiários de planos e seguros privados de saúde e as empresas patrocinadoras contam com benefícios fiscais. Por este mecanismo, parcela não desprezível da população (cerca de um quarto) desfruta de duas vias de acesso a serviços de assistência à saúde em que há financiamento público.

O primeiro grupo busca, sobretudo, prestação no acesso rápido a especialistas e a exames de diagnose e terapia e a garantia de atendimento oportuno. Este grupo pode obter, por exemplo, uma consulta oftalmológica de rotina, de difícil acesso pelo SUS, com relativa rapidez no médico conveniado com o plano de saúde, e pode, em situações de maior gravidade, buscar acesso a serviços de

hemodiálise ou de transplante de órgãos pelo SUS, que são serviços de maior custo e complexidade. Os integrantes do segundo grupo, ao contrário, excluindo as situações de urgência ou emergência, quase sempre enfrentam dificuldades e demoras para obterem certos atendimentos simples e, principalmente, acesso a alguns serviços de média complexidade. O grande anseio expresso usualmente por este segundo grupo é o de ter certeza de ser atendido num prazo razoável e mediante serviços realmente resolutivos em relação a seus problemas de saúde.

Essa situação de iniquidade social – expressa por condições diferenciadas de atendimento lastreado em recursos públicos – seria ainda mais agravada se houvesse uma completa separação entre estas duas vias de acesso a serviços de saúde, fazendo com que o SUS fosse destinado apenas à população carente.

O primeiro passo para a melhoria da justiça distributiva na saúde deve ser o reconhecimento da existência e da relevância do problema. A relação mantida pelo Estado com os dois segmentos, o SUS e os planos e seguros de saúde, gera uma questão de iniquidade social que é urgente debater. Para tanto, é preciso discutir novamente os horizontes do que é justo e democrático no campo das políticas de saúde. É mister, enfim, voltar a pensar em questões de justiça, tal como fez o *movimento sanitário* nos anos 1980, quando se insurgiu contra o dualismo que então opunha, de um lado, os que tinham carteira assinada e contavam com a assistência do Instituto Nacional de Previdência Social (INAMPS) e, de outro lado, aqueles que dependiam apenas da caridade das entidades filantrópicas e dos poucos serviços de assistência médica situados na órbita do MS e das secretarias estaduais e municipais de saúde.

O segundo seria discutir que iniciativas fiscais, de financiamento do sistema público, de gestão e de regulação podem ser tomadas pelo Estado para que sejam diminuídas as diferenças que atualmente distinguem estes dois segmentos e suas clientelas.

Para começar, é necessário enfrentar o debate sobre os critérios de prioridade na alocação e as práticas de utilização de recursos públicos. Isto, no entanto, não é uma questão simples e envolve a construção de correlação de forças capaz de conduzir a saúde para um patamar superior de prioridade. De um lado, é preciso reconhecer que o nível de financiamento do SUS, medido como proporção do PIB, encontra-se num patamar muito baixo diante das necessidades e metas de um sistema de cobertura universal, como se constata na comparação com países que têm sistemas similares. O baixo nível de financiamento aliado a inegáveis problemas de gestão ainda são os principais fatores que fazem com que o SUS padeça de patentes deficiências operacionais para ofertar atendimento integral e de melhor qualidade à maior parte da população, que tem neste sistema a principal ou quase,

exclusiva forma de atenção. Por outro lado, a parcela de recursos que é destinada pelo poder público ao incentivo à contratação de planos de saúde, por meio de benefícios tributários concedidos às pessoas físicas e às empresas, não é desprezível e, se destinada ao sistema público, poderia representar um alívio a esta situação.

O Estado brasileiro precisa conferir maior visibilidade a essa questão e sinalizar para a opinião pública qual é a política prioritária de financiamento público de serviços de saúde. Escolher como epicentro desta política o objetivo de fortalecimento da capacidade de oferta e a melhoria de qualidade dos serviços do SUS requereria um comprometimento mais claro com dois objetivos: primeiro, um crescimento gradual do gasto público no SUS de tal modo a atingir, no máximo em duas décadas, o nível de gasto público prevalente em países da OCDE que mantêm sistemas universais (o que implicaria passar dos 3,5% – dados de 2005 – para 6% do PIB); segundo, uma limitação gradativa dos benefícios tributários concedidos à compra de planos e seguros de saúde, caracterizando, de forma insofismável, a prioridade do SUS no financiamento público da assistência à saúde.

São mencionadas, a seguir, algumas questões que podem orientar a análise de viabilidade e o planejamento de medidas que atendam a esse segundo objetivo.

Em primeiro lugar, a concessão dos benefícios tributários aos gastos privados em saúde deveria ser orientada por alguns critérios. Deveria também assumir um caráter de redução progressiva ao longo do tempo para todos os grupos. Neste processo, pode contemplar limites máximos de dedução e exclusão ou limitação de gastos com aquisição de planos ou seguros de saúde. Finalmente, a redução deve ser caracterizada pela progressividade em relação à renda e, igualmente, levar em consideração as condições de saúde do indivíduo.

De acordo com o critério de progressividade, a redução dos incentivos e subsídios deveria alcançar primeiramente as pessoas físicas com mais alta renda e as pessoas jurídicas – privadas e públicas – cujos empregados desfrutam de alto salário médio.²⁷ Os benefícios, no entanto, seriam mantidos em alguns casos – preferencialmente para os mais vulneráveis em termos de condições de saúde e de renda (por exemplo, os portadores de algumas doenças crônicas) e para os mais idosos (por exemplo, acima de 60 anos de idade). O planejamento destas ações deveria abranger a realização de estudos detalhados, realizados em conjunto com órgãos da Receita Federal.

27. Supondo-se que a redução da amplitude da renúncia fiscal seja politicamente viável, pode-se indagar qual o efeito que esta restrição teria sobre a demanda por planos de saúde. Uma primeira hipótese é que isto geraria um aumento dos preços dos planos. A demanda das pessoas por planos de saúde tem sido avaliada como inelástica, isto é, não se altera com mudanças nos preços dos planos (Menezes *et al.*, 2006; Andreazzi e Ocké-Reis, 2007). Contudo, a demanda das empresas por planos de saúde parece ser elástica, isto é, o aumento dos preços dos planos de saúde reduziria a sua demanda por parte das empresas (Andreazzi e Ocké-Reis, 2007).

Essas medidas, para que se tornem social e politicamente aceitáveis, devem ser tomadas em clara concomitância com o desenvolvimento de ações efetivas de melhoria do atendimento pelo SUS. O propósito é que se enseje cada vez mais a convergência entre os interesses da maioria da população, que tem no SUS a principal ou quase exclusiva forma de atendimento, e os interesses daqueles que dele se utilizam apenas eventualmente.

É preciso melhorar, no sentido amplo do termo, a qualidade dos serviços do SUS – só assim ele alcançará a legitimidade indispensável para assegurar sua sustentabilidade social, política e, como consequência, econômica. Isto requer, seguramente, mais recursos financeiros e maior qualificação da gestão do sistema.

Com esse objetivo, o governo federal deveria exercer sua primordial função regulatória estabelecendo normas para garantia de atendimento, tendo como pressupostos o acesso oportuno, a segurança e a qualidade da atenção, priorizando ações de média complexidade nas quais se concentram mais fortemente barreiras ao acesso (tais como consultas por especialistas, acesso a meios diagnósticos, acesso a processos terapêuticos etc.) e situações de maior gravidade, urgência ou risco. A definição de linhas de cuidado, a adoção de protocolos orientadores e o estabelecimento de prazos máximos para o alcance do cuidado necessário constituem medidas que deveriam ser contempladas nestas normas.

Ações com o objetivo de garantia de atendimento devem contemplar ainda a indução e a continuidade do financiamento e a regulação de iniciativas organizacionais e técnicas (redes de atenção,²⁸ centrais de regulação do acesso etc.) indispensáveis para eliminar a fragmentação hoje existente entre níveis de atenção e assegurar eficácia e eficiência ao sistema, em benefício da população usuária do SUS. O esforço de incentivo pode incluir até mesmo a premiação de resultados.

Medidas como essas significariam decisivo enfrentamento do principal desafio ao sistema: assegurar a todos os cidadãos a oferta de um cuidado à saúde que tenha como marcas a acessibilidade, a qualidade, a adequação, a oportunidade, a segurança e a resolutividade da atenção em todos os níveis de complexidade.

28. "Organização horizontal de serviços de saúde, com o centro de comunicação na atenção primária à saúde, que permite prestar uma assistência contínua a determinada população - no tempo certo, no lugar certo, com o custo certo e com a qualidade certa - e que se responsabiliza pelos resultados sanitários e econômicos relativos a essa população" Conceito elaborado por Eugênio Vilaça Mendes. Apresentação na Oficina de Trabalho do CONASS, em setembro de 2006.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS). Caderno de Informação da Saúde Suplementar. Setembro de 2009. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/portal/site/informacoess/iss_publicacoes.asp>.

_____. Caderno de informação de ressarcimento e integração com o SUS. Rio de Janeiro: ANS, DIDES, GGSUS, n. 1, junho de 2008. 24 p.

ALMEIDA, C. **O mercado privado de serviços de saúde no Brasil**: panorama atual e tendências da assistência médica suplementar. Brasília: Ipea, novembro, 1998 (Texto para Discussão, n. 599)

ANDRADE M. V. Financiamento do setor de saúde suplementar no Brasil: uma investigação empírica a partir dos dados da PNAD/98. *In*: WERNECK, A. J.; MONTONE, J. (Orgs.). **Regulação e saúde: documentos técnicos de apoio ao Fórum de Saúde Suplementar de 2003**. Rio de Janeiro: Ministério da Saúde/ Agência Nacional de Saúde Suplementar. v. 3. p. 249-332, 2003.

ANDRADE, M. V.; MAIA, A. C. Demanda por planos de saúde no Brasil. *In*: **Gasto e consumo das famílias brasileiras contemporâneas**. SILVEIRA, F. G. *et al.* (Orgs.). Brasília: Ipea, v. 2, p. 279-327, 2007.

ANDREAZZI, M. F.; OCKÉ-REIS, C. A. Renúncia de arrecadação fiscal: subsídios para discussão e formulação de uma política pública. Rio de Janeiro: **Physis Revista de Saúde Coletiva**, v. 17, n. 3, p. 521-544, 2007.

BAHIA, L. *et al.* O mercado de planos e seguros de saúde no Brasil: uma abordagem exploratória sobre a estratificação das demandas segundo a PNAD 2003. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 11, n. 4, p. 951-965, 2006.

BAHIA, L. O mercado dos planos e seguros de saúde no Brasil: tendências pós-regulamentação. *In*: NEGRI, B.; DI GIOVANNI, G. (Orgs.). **Brasil: radiografia da saúde**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2001. p. 325-361.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Demonstrativos de gastos indiretos de natureza tributária**. Brasília: Secretaria da Receita Federal, de 2003 a 2008.

CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE SAÚDE (CONASS). **A saúde na opinião dos brasileiros**. Brasília: CONASS/Progestores, p. 244, 2003.

FAHEL, M. Desigualdades em saúde no Brasil: uma análise do acesso aos serviços de saúde por estratos ocupacionais. *In*: **XII Congresso Brasileiro de Sociologia**. Belo Horizonte: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2007.

FARIAS, L. O.; MELAMED, C. Segmentação de mercados da assistência à saúde no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 8, n. 2, p. 585-598, 2003.

IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, **Boletim n.13**, v. 1, capítulo de saúde, p.152. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/Saude.pdf>.

_____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise n. 14, p. 79-98. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_14/saude.pdf>.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise n. 17, livro 2, capítulo de saúde. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_14/saude.pdf>.

LIMA-COSTA, M. F. Estilos de vida e uso de serviços preventivos de saúde entre adultos filiados ou não a plano privado de saúde (inquérito de Belo Horizonte). Belo Horizonte: **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 9, n. 4, p. 857-864, 2004.

_____. *et al.* **The bambuí health and aging study (BHAS)**: private health plan and health care utilization by older adults. Rio de Janeiro: Caderno de Saúde Pública, v. 18, n.1, p. 77-186, 2002.

_____. MATOS, D. L. **Prevalência e fatores associados à realização da mamografia na faixa etária de 50-69 anos**: um estudo baseado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios/2003. Rio de Janeiro: Caderno de Saúde Pública, v. 23, n.7, p. 1665-1673, 2007.

LOUVISON, M. C. P. *et al.* Desigualdades no uso e acesso aos serviços de saúde entre idosos do município de São Paulo. **Revista Saúde Pública**, v. 42, n. 4, p. 733-740, 2008.

MENEZES, T. A. *et al.* O gasto e a demanda das famílias em saúde: uma análise a partir da POF 2002-2003. *In*: SILVEIRA, F. G. *et al.* **Gasto e consumo das famílias brasileiras contemporâneas**. Brasília: Ipea, v. 1, 2006.

MOTTA, C. P. G. da, FAHEL, M. C. X., PIMENTEL, E.C. **Desigualdades em Saúde na População Brasileira**: uma análise comparada a partir das PNADS 1998 e 2003, com foco em Minas Gerais. Artigo apresentado no XIII Seminário de Economia Mineira, CEDEPLAR, Diamantina, 2008.

PIOLA, S. F.; VIANNA, S. M. (Orgs.). **Estado de uma nação**: textos de apoio – Saúde no Brasil: algumas questões sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1391).

QUADROS, W. A. **Renúncia fiscal ao segmento de assistência médica suplementar**: a experiência brasileira em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: ANS, novembro, 2000. Oficina de Trabalho. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/portal/upload/forum_saude/forum_bibliografias/financiamentodosetor/EE2.pdf>. Acesso em 05 de março de 2010.

RIBEIRO, J. A. C.; PIOLA, S. F.; SERVO, L. M. As novas configurações de antigos problemas: financiamento e gasto com ações e serviços públicos de saúde no Brasil. *In*: II Jornada de Economia da Saúde da Abres. Rio de Janeiro: **Revista Saúde em Debate**, dezembro, 2005.

SALVI, A. F. C.; PAULA, E. V. M.; LOURES, M. M. G. **Gastos governamentais indiretos de natureza tributária** - conceituação. Brasília: Receita Federal, 2003. (Estudos Tributários, n. 12).

SAYD, P. **Renúncia fiscal e equidade na distribuição de recursos para a saúde**. Dissertação (Mestrado), ENSP, Rio de Janeiro, 2003.

SILVEIRA, F. G.; OSÓRIO, R. G.; PIOLA, S. F. Os gastos das famílias com saúde. *In*: SILVEIRA, F. G. *et al.* **Gasto e consumo das famílias brasileiras contemporâneas**. Brasília: Ipea, v. 1. 2006

SOARES, I. S.; UGÁ, M. A.; PORTO, S. M. O *mix* público-privado no sistema de saúde brasileiros: financiamento, oferta de utilização dos serviços de saúde. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v.13, n. 5, p. 1431-1140, set./out., 2008.

VIACAVA, F. *et al.* Coverage of the Brazilian population 18 years and older by private health plans: an analysis of data from the World Health Survey. Rio de Janeiro: **Caderno Saúde Pública**, v. 21 Sup.: S119-S128, 2005.

VIACAVA, F; SOUZA-JÚNIOR, P. R. B; SZWARCOWALD, C. L. Cobertura da população brasileira com 18 anos ou mais por plano de saúde privado: uma análise dos dados da Pesquisa Mundial de Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 21, Sup. S119-S128, 2005.

VIANNA, S. M. *et al.* **Atenção de alta complexidade no SUS**: desigualdades no acesso e no financiamento (e anexos). MS/SCTIE/DES, Ipea e DFID, 2005. 150 p. Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **World Health Statistics**. 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PESSOTO, U. C. *et al.*. Desigualdades no acesso e utilização dos serviços de saúde na Região Metropolitana de São Paulo. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v.12, n. 2, p. 351-362, 2007.

TRAVASSOS, C. *et al.* Desigualdades geográficas e sociais na utilização de serviços de saúde no Brasil. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 5, n. 1, p.133-149, 2002.

GASTOS TRIBUTÁRIOS SOCIAIS DE ÂMBITO FEDERAL: UMA PROPOSTA DE DIMENSIONAMENTO*

Nathalie Beghin**

José Valente Chaves***

José Aparecido Carlos Ribeiro****

1 INTRODUÇÃO

Em anos recentes, a carga tributária brasileira cresceu consideravelmente, alcançando 35% do PIB em 2008. Muito se pode discutir sobre quão virtuoso e problemático foi este processo, não somente em termos das razões que impulsionaram esta trajetória, mas também – e fundamentalmente – no que tange aos desafios que ela impõe ao presente e ao futuro.¹ A sociedade civil mostra-se engajada no tema – mídia, acadêmicos, políticos, gestores, técnicos, e toda sorte de cidadãos e instituições debatem intensamente o assunto *carga tributária* em diversos dos seus aspectos. Contudo, um deles parece aos autores deste estudo pouco explorado: o gasto tributário.

O Estado faz política pública quando arrecada recursos de seus contribuintes e quando utiliza estes recursos para financiar os gastos dos seus programas e ações. Mas também faz política pública quando estabelece desonerações tributárias, reduzindo o ônus sobre determinados agentes econômicos como forma de atingir metas e objetivos sociais ou econômicos. Apenas na esfera federal, estima-se que esta forma indireta de gasto público tenha mobilizado 3,2% do produto interno

* Este texto revisa e atualiza Beghin (2005).

** Assessora de *advocacy* da Oxfam International no Brasil.

*** Técnico de Desenvolvimento e Administração da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

**** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Disoc/Ipea.

bruto (PIB) em 2009 – e que possa alcançar 3,4% do PIB em 2010. Trata-se de um volume de recursos equivalente a 10% da carga tributária bruta, que merece ser discutido e analisado em termos da sua qualidade, eficiência, eficácia e efetividade tanto quanto o são os recursos diretamente executados segundo o orçamento.

Este capítulo pretende atender, ainda que brevemente, a dois objetivos. Primeiro, trazer ao debate as principais informações oficiais disponíveis sobre os gastos tributários federais no Brasil. São recursos volumosos, que têm estado pouco presentes na discussão das finanças públicas – ressaltar esta lacuna é um primeiro passo necessário para o avanço da agenda. Em segundo lugar, apresenta-se uma proposta de estimativa de gastos tributários de caráter social – aqui chamados de gastos tributários sociais (GTS) – para o exercício de 2010 com o intuito de destacar, no universo dos gastos tributários, aqueles que são realizados em nome de objetivos sociais.² A metodologia aqui utilizada toma como ponto de partida os dados divulgados pela Receita Federal do Brasil. A partir daí, sugere-se um agrupamento destes gastos por área de atuação de acordo com o conceito adotado nos trabalhos da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Ipea (Fernandes *et al.*, 1998; Castro *et al.*, 2003; 2008).

Para cumprir tal tarefa, este capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução. A seguir, faz-se um breve histórico dos gastos tributários tanto do ponto de vista internacional como nacional. A terceira seção dedica-se a descrever estes gastos no Brasil, apresentando-se, inclusive, as estimativas para 2010. Na quarta seção, propõe-se uma metodologia para calcular os gastos tributários sociais, bem como mostram-se os resultados para 2010. Por fim, nas considerações finais relembram-se alguns dos principais pontos do debate, bem como apontam-se temas a serem aprofundados em estudos posteriores.

2 ANTECEDENTES

A experiência histórica em orçamentos levou a que estudiosos observassem que o processo de alocação de recursos públicos não se restringia apenas à realização dos gastos diretos efetuados pelo Estado, pois parte não desprezível dele ocorria por meio do sistema tributário pelo que se convencionou chamar de gastos tributários (*tax expenditures*). O conceito de gastos tributários foi usado pela primeira vez em 1967 por Stanley Surrey, então secretário do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, referindo-se aos dispositivos existentes na legislação de imposto de renda que não faziam parte da estrutura do imposto, mas que correspondiam

2. Não são muito numerosos os estudos neste sentido, podendo-se destacar estimativas elaboradas por técnicos da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (MF) para o ano de 1999 (Amadeo *et al.*, 2000) e para o período de 2001 a 2003 (Siqueira *et al.*, 2003).

a desonerações tais como deduções, isenções, anistias e outros benefícios fiscais. Segundo Surrey, estes benefícios constituíam-se em gastos do governo realizados por intermédio da redução da carga tributária, ao invés de serem um desembolso direto (SILVA, 1991; ROSA, 1995).

Atualmente, grande parte dos países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), bem como alguns governos da Ásia e da América Latina, elaboram orçamentos dos gastos tributários em obediência às determinações legais surgidas nos últimos anos, que visam, sobretudo, dar maior transparência às políticas fiscais e tributárias. As estimativas dos gastos tributários são calculadas como “desvios” em relação a uma estrutura tributária de referência (*tax benchmark*). Segundo Craig e Allan (2002), existem três diferentes formas de definir tal estrutura, quais sejam:

- i. a abordagem conceitual, por meio da qual se define uma estrutura tributária “ideal” ou “normal”. O exemplo mais conhecido desta abordagem é o método Haig-Simons para o imposto de renda;
- ii. a abordagem legal, na qual a referência é dada pela legislação; e
- iii. a abordagem que considera somente as concessões que claramente demonstram um subsídio.

No Brasil, por exemplo, adota-se a abordagem legal. Por sua vez, nos Estados Unidos, pioneiros na elaboração de orçamentos de gastos tributários, recorre-se tanto à metodologia conceitual como à legal. Naquele país, os gastos tributários são também classificados de acordo com os mesmos códigos funcionais-programáticos aplicados às despesas comuns, com o intuito de facilitar a análise da alocação dos recursos públicos e permitir a construção de uma visão integrada da ação governamental (SILVA, 1991; ROSA, 1995).

A existência dessas diferentes formas de calcular os gastos tributários resulta da falta de consenso internacional em torno da definição deste tipo de despesa indireta. Além de distintas conceituações sobre a estrutura de referência, as bases de cálculo divergem de país para país: em alguns casos, as estimativas limitam-se ao imposto de renda (EUA, Irlanda e Portugal); em outros, são incluídas desonerações sobre os tributos indiretos (Austrália e Canadá); e certos países como o Brasil consideram também as isenções sobre as contribuições sociais (PUREZA, 2007).

Não há, ainda, qualquer homogeneidade no que se refere à abrangência dos tributos: certos governos calculam os gastos tributários referentes a todos os gravames que têm incidência em seu país; outros se limitam aos recolhidos somente pelo nível central. Este é o caso do Brasil, onde o orçamento dos gastos tributários, apresentado anualmente ao Congresso Nacional, não envolve os tributos de competência dos estados e municípios, ou seja, não computa

desonerações que poderiam incidir sobre cerca de metade da carga tributária nacional (VARSANO *et al.*, 1998; CRAIG e ALLAN, 2002; SIMONIT, 2002). Ainda assim, a discussão destes valores interessa muito aos governos locais, pois o instrumento da desoneração de tributos federais termina por impactar o volume de recursos destinado às transferências constitucionais a estados e municípios.³

Diante dessas múltiplas formas de estimar os gastos tributários (isto é, diferentes estruturas tributárias de referência e bases de incidência), as comparações internacionais ficam prejudicadas. Algumas instituições, tais como a OCDE, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), têm buscado contribuir não somente para difundir entre os países a prática do cálculo anual dos gastos tributários e de sua inserção nos orçamentos nacionais, como têm procurado, também, colaborar para a construção de padrões mínimos de referência e de procedimentos que poderiam ser comuns aos governos (SIMONIT, 2002; CRAIG e ALLAN, 2002).

Destaca-se então a edição pelo FMI do *Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal*, em 1998, no qual são especificadas as boas práticas relacionadas à qualidade das informações fiscais. Nele recomenda-se a inclusão no orçamento de demonstrativos das principais renúncias de receitas fiscais do governo central, contendo os custos estimados de todas as ações, o objetivo da política pública, o perfil dos beneficiários a que se destina etc. Na mesma direção, a OCDE apresenta um conjunto de diretrizes no documento *Transparência Fiscal – as Melhores Práticas da OCDE*,⁴ que reúne práticas já adotadas por alguns de seus países-membros. Conforme resume Pureza (2007, p. 6):

Tais diretrizes registram que a quantificação da renúncia fiscal ou gasto tributário deve partir da identificação de uma estrutura tributária de referência, que reflita a sistemática de incidência conforme a regra geral. A renúncia fiscal corresponderia, assim, aos desvios em relação a esta estrutura referencial. O custo estimado do gasto tributário por área funcional deve constar das informações suplementares ao orçamento, de tal forma que, na medida do possível, esses dados sejam incorporados às discussões relativas às despesas gerais, a fim de melhor embasar as escolhas orçamentárias. Atualmente, a prestação de informações sobre renúncias fiscais por meio da peça orçamentária é prática adotada na Alemanha, Austrália, Áustria,

3. Como demonstrou, aliás, a reação intensa às diversas desonerações tributárias aplicadas pelo governo federal no bojo das ações de combate aos efeitos da crise internacional de 2008/2009. *O Globo*, 31 de março de 2009 – *CNM: municípios perdem R\$ 2,1 bi com desonerações tributárias*; *O Estado de São Paulo*, 7 de abril de 2009 – *Fundo dos Municípios deve perder R\$ 5,2 bilhões em 2009*; *Agência Estado*, 19 de abril de 2009 – *Queda na arrecadação afeta mais estados e municípios*.

4. *Manual Revisto de Transparência Fiscal*, disponível em <<http://www.imf.org>>, e *Transparence Budgetaire – les Meilleures Pratiques de l'OCDE*, disponível em: <<http://www.oilis.oecd.org>>.

Bélgica, Canadá, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Portugal e Suécia. Uma pesquisa realizada em 1999 revelou que três quartos dos países da OCDE declaram suas renúncias fiscais regularmente, sendo que, dentre estes, a metade o faz por meio da documentação orçamentária.

Os primeiros esforços realizados no Brasil para identificar e quantificar os gastos tributários foram empreendidos pela Secretaria da Receita Federal (SRF). Em 1984, ela elaborou estudo listando os dispositivos legais no âmbito do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre Importação (II), que potencialmente acarretavam perda de arrecadação, procurando também estimar esta perda. Em 1988, a Secretaria de Assuntos Econômicos (SAE) e a SRF, ambas do Ministério da Fazenda, desenvolveram um estudo mais ambicioso. Antecipando-se à norma constitucional, elaboraram o primeiro orçamento de incentivos fiscais, que se incorporou ao Orçamento Geral da União (OGU) para 1989. Segundo Silva (1991), todos estes estudos deram maior transparência aos mecanismos de renúncia de receita e de aplicação dos recursos, gerando uma crescente oposição à criação de novos incentivos fiscais e viabilizando a redução dos já existentes.

A obrigatoriedade do cálculo anual dos gastos tributários foi determinada, em 1988, na Constituição Federal, no parágrafo 6º do Artigo 165, no qual se lê:

O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Destaque-se ainda que segundo a Lei Complementar nº 101, de 2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal –, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) deve conter demonstrativo dos efeitos sobre a receita e a despesa decorrentes de todos os tipos de desoneração tributária, assim como as medidas compensatórias para as renúncias de receitas. É neste sentido que a estimativa dos gastos tributários vinha sendo realizada anualmente pela Secretaria da Receita Federal (SRF), por meio do Demonstrativo de Benefícios Tributários, e pela Secretaria de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, por meio do Demonstrativo de Benefícios Previdenciários – atribuições hoje a cargo da Receita Federal do Brasil. Estes demonstrativos, por volta de meados de cada exercício, são encaminhados à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que elabora um resumo de seu conteúdo para posterior envio ao Congresso Nacional, juntamente com o projeto de lei orçamentária.

A partir do demonstrativo de 2004, a Receita Federal substituiu o uso do conceito *benefício tributário* pelo de *gasto tributário*, assim definido (SRF, 2003b):

Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender a objetivos econômicos e sociais. São explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e conseqüentemente aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Têm caráter compensatório quando o governo não atende adequadamente à população nos serviços de sua responsabilidade, ou têm caráter incentivador quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região.

A identificação dos gastos tributários possibilita medir o seu custo fiscal e permite aos formuladores das políticas de governo reavaliarem a estrutura dos incentivos em vigor, estabelecendo prioridades e eliminando, se for o caso, aqueles considerados não essenciais. Eles podem promover, por exemplo, a elevação da arrecadação e a equidade sem necessariamente criarem novos tributos ou elevarem os existentes. Defende-se que os gastos tributários sejam submetidos a avaliação, quantificação e controle, à luz dos mesmos princípios de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade aplicados aos gastos orçamentários. Sem isto, o risco de que o gasto tributário revele-se um enorme foco de desperdício de recursos públicos é concreto (PUREZA, 2007). A análise da receita sob esta perspectiva, mais ampla, contribui para mensurar a efetividade das políticas públicas implementadas e as formas mais apropriadas para atingir os objetivos dos governos (NAZARETH, 2005).

3 GASTOS TRIBUTÁRIOS: UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO

3.1 O que são gastos tributários

No Brasil, os gastos tributários são desonerações que correspondem a gastos indiretos de natureza tributária. Ou seja, trata-se de renúncias que podem ser consideradas exceção à regra geral da legislação tributária, as quais são introduzidas no código tributário com a intenção de aliviar a carga tributária de uma classe específica de contribuintes, de um setor de atividade econômica ou de uma região. Em princípio, estas renúncias poderiam ser substituídas por despesas orçamentárias diretas (ROSA, 1995). Segundo a Secretaria da Receita Federal (2003a), o objetivo dos gastos tributários é promover o desenvolvimento econômico ou social por intermédio de recursos não orçamentários e por meio do sistema tributário.

A Receita Federal do Brasil (RFB) utiliza a *regra dos dois passos* para identificar os gastos tributários do conjunto de desonerações do sistema tributário nacional, qual seja:

- *primeiro passo* – identificar todas as desonerações tributárias tomando como base o sistema tributário de referência, isto é, a legislação tributária em vigor, de modo a identificar os desvios em relação à regra geral; e
- *segundo passo* – determinar, a partir do conceito de gastos tributários, quais desonerações seriam passíveis de substituição por gastos diretos,

vinculados a programas de governo.

Assim, a RFB decidiu limitar os benefícios que se enquadrem, simultaneamente, nas seguintes hipóteses: *i)* reduzam a arrecadação potencial; *ii)* aumentem a disponibilidade econômica do contribuinte; e *iii)* constituam, sob o aspecto jurídico, uma exceção à norma que referencia o tributo, ou que alcancem exclusivamente determinado grupo de contribuintes.

As finalidades dos gastos tributários são: *i)* compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo; *ii)* compensar ações complementares às funções típicas de Estado desenvolvidas por entidades civis; *iii)* promover a equalização das rendas entre regiões; ou, ainda, *iv)* estimular determinadas áreas da economia ou localidades. Destarte, por exemplo, as renúncias tributárias relativas à Zona Franca de Manaus são consideradas gastos tributários, pois constituem uma clara exceção à regra tributária geral aplicada nas demais regiões do país. O mesmo pode ser dito das entidades sem fins lucrativos que são isentas do pagamento da cota patronal do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS): trata-se de uma especificidade em relação às outras organizações. Outro exemplo de gasto tributário são as renúncias associadas às deduções de despesas com saúde e educação no cálculo do imposto sobre a renda de pessoa física, que podem ser consideradas integrantes das políticas de saúde e educação do governo (SIQUEIRA *et al.*, 2003).

Mas há, certamente, muito de subjetivo e arbitrário na definição do que atende e do que não atende aos critérios propostos na metodologia de mensuração e classificação da RFB – assim como na metodologia utilizada por quaisquer outros países. Alguns autores, como Osiris Lopes Filho (2005), e instituições, como a Unafisco (2003), fazem severas críticas à forma como são calculados esses gastos, particularmente no que se refere às desonerações do imposto sobre a renda de pessoa física em relação a despesas com saúde e educação. Tais dispêndios seriam considerados *de mínimo existencial* ou socialmente úteis, portanto sua isenção diria respeito ao princípio constitucional da capacidade contributiva. Neste sentido, não podem ser computadas como *perdas de arrecadação*. Este é um debate certamente difícil, como os capítulos 5 e 8 deste livro podem corroborar.⁵ Foge ao escopo deste trabalho questionar a adequação das escolhas metodológicas da RFB, aceitando-se portanto os dados oficiais como objeto de análise. Contudo, a discussão metodológica sobre qual é o *sistema tributário de referência*, o que configura ou não exceção, e com que objetivos, é importante e deve constar na agenda.⁶

5. Para Lopes Filho (2003), quando as desonerações tributárias estão previstas na Carta Magna não podem ser consideradas como “desvios” em relação à regra ou ao sistema de referência, pois, neste caso, a regra é o próprio desvio. No seu entender “As deduções do imposto de renda não são uma benesse concedida pelo legislador, para determinadas situações. Decorrem da aplicação das diretrizes traçadas pela Constituição para este imposto. Não se enquadram no conceito legal de renúncia fiscal”.

6. Para uma exaustiva recuperação do marco jurídico-legal dos benefícios tributários e gastos tributários ao longo do

Note-se que nem toda desoneração corresponde a um gasto tributário. Este é o caso das deduções por conta de dependentes, que têm como objetivo garantir a observância de um princípio básico da tributação da renda: a equidade horizontal. Segundo este princípio, os contribuintes com idêntica capacidade de pagamento devem ter tratamento tributário igual.⁷ Outra desoneração tributária que não se classifica como gasto tributário é o tratamento especial dado às exportações, o qual procura observar o princípio da tributação no destino dos produtos exportados, preconizado pelas atuais doutrinas e práticas tributárias internacionais. Assim, cálculos da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda revelam que, para 2003, os gastos tributários correspondiam a cerca de 50% do Orçamento de Renúncias Fiscais e Subsídios da União (SIQUEIRA *et al.*, 2003).

É importante salientar, ainda, que os gastos tributários não devem ser confundidos com as transferências constitucionais de tributos ou com as práticas de elisão e sonegação fiscais. Apesar de estes mecanismos acarretarem renúncia ou perda de receitas fiscais da União, não se coadunam com os objetivos dos gastos tributários. Com efeito, no caso das transferências, embora haja uma “renúncia” de recursos por parte da unidade transferidora, na realidade não se trata de um benefício tributário, porque ainda que tais recursos advenham de impostos, eles são desembolsados como se fossem gastos comuns e não em meio ao processo de apuração e lançamento do tributo. O mesmo raciocínio aplica-se aos casos de elisão fiscal, nos quais a ausência de tributação ocorre por falhas da legislação, não por vontade do poder público. Finalmente, no caso da sonegação fiscal, embora também haja perda de receita, ela ocorreria à revelia da lei e não por anuência expressa, como sucede com os gastos tributários (ROSA, 1995).

TABELA 1

Gasto tributário federal: valores estimados e efetivos(Em R\$ milhões de 2009, corrigidos pelo IPCA¹ médio)

Ano	Valor estimado	% do PIB	Valor efetivo	Diferença (%)
2004	30.968,28	1,40	43.900,52	29,46%
2005	37.447,73	1,69	49.084,24	23,71%
2006	48.823,56	1,99	66.155,14	26,20%
2007	58.458,85	2,29	77.340,22	24,41%
2008	79.773,65	2,77	n.d.	
2009	101.956,49	3,20	n.d.	
2010	113.875,42	3,42		

Fonte: *Demonstrativo de Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária*, vários anos (Receita Federal do Brasil).Nota: ¹ Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

Obs.: 1. n.d. = não disponível.

tempo, e uma análise crítica acerca do modo como estas regras são interpretadas pela metodologia da Receita em cada período, ver Henriques (2009).

7. A hipótese implícita é a de que a capacidade de pagamento de um indivíduo não depende apenas de sua renda, mas também do número de dependentes que ele tem.

Observa-se na tabela 1 que o gasto tributário federal estimado cresceu mais de 150% entre 2004 e 2008. Apenas entre 2008 e 2009, provavelmente devido às desonerações por conta da crise internacional, houve um crescimento acima de 27%. Com os valores estimados para 2010, o crescimento acumulado em todo o período desde 2004 chega a impressionantes 385%. O incipiente debate sobre o crescente volume de recursos aplicado pelo governo federal na forma de gastos tributários torna-se ainda mais preocupante quando a comparação com os dados efetivos revela que os dados estimados estão, repetidamente, subestimados por larga margem – em torno de 25%.

Neste ponto, algumas comparações são necessárias para que se tenha melhor dimensão da questão. Para o exercício de 2010, a Lei Orçamentária Anual (Lei 12.214, de 26 de janeiro de 2010) estimou uma arrecadação de R\$ 293,5 bilhões para as receitas tributárias e de R\$ 492,6 bilhões para as receitas de contribuições. A estimativa dos gastos tributários para o mesmo período é de R\$ 113,9 bilhões, ou 3,4% do PIB.⁸ Este valor equivale a 16,8% do total das receitas administradas pela Receita Federal e a mais que o dobro do orçamento inicialmente previsto para o Ministério da Educação – R\$ 50,9 bilhões –, estando próximo do dobro do orçamento do Ministério da Saúde – R\$ 66,7 bilhões. Dado o volume de recursos envolvidos, pode-se afirmar com tranquilidade que o debate e análise dos gastos tributários no Brasil ainda é insuficiente, tanto em termos técnicos e acadêmicos quanto em termos da interação com a sociedade civil.

Deste valor, 40,1% é oriundo do imposto de renda tanto das pessoas jurídicas – IRPJ (29,0%) – como das pessoas físicas – IRPF (10,5%) –, além do retido na fonte (0,54%). Somando-se a estes valores outros também provenientes de impostos – por exemplo, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que participa com 13,57% do total, e o Imposto sobre Importação (II), com 2,40%, entre outros –, alcança-se 57,81% do financiamento do gasto tributário, sendo o restante originado por desonerações sobre as contribuições (RFB, 2009). Ou seja, isto significa que grande parte desta política é cofinanciada por estados e por municípios, que veem reduzido o seu aporte de transferências por meio dos fundos de participação.

8. No período anterior a 2004, as mudanças metodológicas eram frequentes, tornando pouco útil a análise da série. Em que pesem estas limitações, observa-se que, no geral, no período de 1989 a 2004, o levantamento de tais benefícios tributários revelou percentuais que variaram entre 1,1% e 1,8% do PIB (Bernardo, 1997; Tribunal de Contas da União, 2004).

TABELA 2A

Estimativa dos gastos tributários por região e tributo (2010)

(Em %)

	Tributo	Valor estimado (R\$ milhões)	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
1.	Imposto sobre Importação (II)	2.732,3	54,19	1,39	0,76	38,30	5,37	100,0
2.	Impostos sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR)	45.659,2	9,55	15,80	6,43	55,58	12,64	100,0
3.	Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	15.457,1	58,53	8,08	2,81	23,12	7,46	100,0
4.	Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	823,6	7,20	19,27	16,71	45,47	11,36	100,0
5.	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR)	31,0	3,25	8,77	17,89	46,07	24,02	100,0
6.	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)	8.333,3	2,37	9,43	6,58	60,78	20,84	100,0
7.	Contribuição social para o Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)	6.955,2	14,78	6,42	5,98	60,38	12,44	100,0
8.	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	33.883,4	13,63	7,80	5,15	58,62	14,79	100,0
9.	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)	0,4	3,43	3,36	0,18	68,51	24,53	100,0
	Total	113.875,4	18,26	11,01	5,49	52,26	12,98	100,0

Fonte: Receita Federal do Brasil (RFB).

No que se refere à distribuição regional dos benefícios tributários, há concentração de recursos no Sudeste, para onde são destinados 52% destes. Destaque-se, contudo, que este resultado era esperado, tendo em vista o grande peso das renúncias oriundas do imposto de renda das pessoas jurídicas e físicas, pois a região não somente é a mais populosa como também apresenta altos níveis de renda, além de concentrar a maior parte das empresas do país. Entretanto, informações da Receita Federal revelam que a comparação entre gastos tributários e arrecadação federal estimada por região mostra que o Sudeste possui uma renúncia tributária equivalente a apenas 15,21% de sua arrecadação. No Nordeste, entretanto, as renúncias chegam a 40,28% da arrecadação federal obtida, e na região Norte, equivalem a 176,54% da arrecadação dos tributos federais (RFB, 2009).

TABELA 2B

Estimativa das renúncias previdenciárias por região (2010)

(Em %)

	Valor estimado (R\$ milhões)	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
1. Simples nacional	8.902,9	2,84	10,79	56,75	22,83	6,80	100,0
2. Entidades filantrópicas	5.991,6	1,63	8,53	63,02	21,80	5,02	100,0
3. Exportação da produção rural	3.251,2	4,16	7,36	32,43	36,34	19,71	100,0
4. Tecnologia da informação (TI) e comunicação (TIC)	38,2	3,24	9,41	64,34	15,64	7,37	100,0
Total	18.183,8	2,68	9,43	54,48	24,89	8,52	100,0

Fonte: Receita Federal do Brasil (RFB).

Como se destacou anteriormente, apesar de se notar, na literatura existente, um relativo consenso em relação aos objetivos gerais dos gastos tributários, não existe um procedimento universalmente aceito e padronizado para a determinação de tais gastos, embora sua importância seja hoje inquestionável. Com isso, no Brasil, desde o surgimento da obrigatoriedade de cálculo e de inclusão nos projetos anuais de lei orçamentária na Constituição Federal de 1988, o conceito de gastos tributários vem se modificando e, por conta disto, as metodologias de apuração têm se alterado ao longo do tempo, dificultando comparações temporais. A maior parte destas alterações resulta de estudos e pesquisas que buscam aprimorar o conceito, bem como de auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União. Estas ações têm o intuito de buscar, entre outros objetivos, maior transparência na alocação dos recursos e a identificação de receitas para o atendimento de demandas do Congresso Nacional.

Por fim, é necessário acrescentar que ainda são calculados em separado os benefícios e desonerações aplicados sobre a contribuição de empregadores e trabalhadores à previdência social. Para 2010, os benefícios previdenciários foram estimados em R\$ 18,2 bilhões. Cerca da metade destes recursos (48,9%) estava concentrada no subsídio às contribuições previdenciárias concedido às micro e pequenas empresas optantes pelo Simples. Um terço dos benefícios previdenciários é oriundo da isenção das entidades beneficentes de assistência social no que se refere à cota patronal para a seguridade social. Agregando-se os valores deste “gasto tributário” derivado das contribuições previdenciárias aos valores do gasto tributário derivado de impostos e das demais contribuições, chega-se ao patamar de R\$ 132 bilhões.

TABELA 3

Estimativa dos gastos tributários por fonte (2010)

Fontes	Valor estimado (R\$ milhões)	% em relação ao total	% em relação ao PIB
1. Benefícios tributários	113.875,4	86,23	3,42
Imposto sobre Importações (II)	2.732,3	2,07	0,08
Imposto sobre a Renda de Pessoa Física (IRPF)	11.956,8	9,05	0,36
Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ)	33.086,4	25,05	0,99
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF)	615,9	0,47	0,02
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	15.457,1	11,70	0,46
Imposto Sobre Propriedade Territorial Rural (ITR)	31,0	0,02	0,00
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	823,6	0,62	0,02
Contribuição social para o PIS/PASEP	6.955,2	5,27	0,21
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)	8.333,3	6,31	0,25
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	33.883,4	25,66	1,02
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)	0,4	0,00	0,00
2. Benefícios previdenciários	18.183,8	13,77	0,55
Simples	8.902,9	6,74	0,27
Entidades filantrópicas	5.991,6	4,54	0,18
Exportação da produção rural	3.251,2	2,46	0,10
Tecnologia da informação (TI) e comunicação (TIC)	38,2	0,03	0,00
Total	132.059,3	100,00	3,97
PIB	3.326.525		

Fonte: Receita Federal do Brasil (RFB).
Elaboração dos autores.

4 GASTOS TRIBUTÁRIOS SOCIAIS: UMA PROPOSTA

Os gastos tributários podem ser classificados de acordo com a política que promovem, tais como as políticas sociais, setoriais ou regionais. Portanto, por exemplo, os gastos tributários associados a deduções do imposto de renda com assistência médica e educação, ou ainda as isenções referentes à cota patronal da previdência social são complementares aos programas e ações de saúde, educação e previdência social, sendo desta forma considerados integrantes da política social.

Para estimar os gastos tributários sociais (GTS) de 2010, foram agrupadas as desonerações referentes às áreas sociais delimitadas como tal pelo Ipea (CASTRO *et al.*, 2008). Além disso, foi criada uma área adicional, a de entidades sem fins lucrativos, cuja finalidade de atuação não é especificada, não podendo, portanto, ser alocada nas demais áreas. Pressupõe-se, entretanto, que estas entidades atuem no campo social, nas áreas de educação, saúde e assistência social. Apresenta-se, a seguir, os gastos tributários selecionados para cada uma das áreas da política social.⁹

9. Para mais detalhes, ver os anexos 1, 2 e 3, deste capítulo.

Previdência social: no que tange aos *benefícios previdenciários*, estes referem-se apenas à redução nas alíquotas de contribuição dos segurados empregados e empregados domésticos. Não foi incluída a isenção da contribuição previdenciária sobre receitas de exportações do setor rural por se considerar que o objetivo fundamental é a competitividade do setor, não a inclusão previdenciária ou assemelhados.

Em relação ao Simples, a posição dos autores deste estudo não é tão firme. Embora seja crescente o reconhecimento dos impactos desta política na geração e formalização de empregos, considerou-se que o seu objetivo fundamental é a simplificação tributária que melhore o ambiente de negócios e a sobrevivência das micro e pequenas empresas. Neste sentido, preferiu-se, por precaução, não incluir toda a desoneração previdenciária do Simples, no valor de R\$ 8,9 bilhões, como gasto social nas áreas de trabalho ou previdência. Além disso, por coerência, se teria que incluir nestas áreas sociais os R\$ 29,5 bilhões, também relativos ao Simples, derivados dos impostos e demais contribuições. Isto torna a decisão metodológica sobre onde e como alocar os gastos tributários relativos ao Simples absolutamente hegemônica – isoladamente, define a ordem de grandeza dos valores envolvidos.¹⁰

Adicionalmente, tais opções revelam um fato preocupante: dos R\$ 18,1 bilhões em perdas de arrecadação relativos à contribuição previdenciária, apenas R\$ 5,9 bilhões poderiam ser consideradas sociais – mesmo assim, alocados não na previdência, mas na difusa área *entidades sem fins lucrativos*.

No que diz respeito aos *benefícios tributários*, inclui-se a não tributação de rendimentos oriundos, para as pessoas físicas, de pecúlio por morte ou invalidez e de aposentadoria por moléstia ou acidente; para as pessoas jurídicas, de benefícios previdenciários concedidos a empregados, bem como dos fundos de aposentadoria programada individual (Fapi) e de entidades sem fins lucrativos de previdência privada fechada.

Saúde: refere-se à dedução, no imposto de renda das pessoas físicas, de despesas com planos de saúde e serviços médicos e, no das pessoas jurídicas, de valores relativos à assistência médica, odontológica e farmacêutica prestada a empregados. Além disso, inclui, para determinados medicamentos, o regime especial de crédito presumido, tanto da contribuição social para o PIS/PASEP como da Cofins.

Assistência social: inclui desonerações do imposto de renda, tanto das pessoas físicas como das jurídicas, para doações aos fundos da criança e do adolescente. Para a

10. Segundo lembra Purity (2007), há inclusive quem defenda que o Simples sequer deva ser considerado gasto tributário. O argumento, neste caso, é que o Simples na verdade constitui um regime de incidência próprio frente às características e à realidade deste tipo de agente econômico. Em outras palavras, não poderia ser considerado uma exceção, mas sim o sistema tributário de referência adequado para este tipo de contribuinte.

pessoa jurídica, inclui ainda a imunidade tributária das entidades de assistência social e a isenção tributária das entidades filantrópicas. São também computadas como gastos tributários de assistência social as isenções de IPI e IOF na aquisição de automóveis por parte de pessoas com deficiência física.

TABELA 4

Estimativa dos gastos tributários sociais por fonte (2010)

Fontes	Valor estimado (R\$ milhões)	% em relação ao total
1. Recursos previdenciários	5.991,6	15,01
Entidades filantrópicas	5.991,6	15,01
2. Impostos	23.740,0	59,49
Imposto sobre Importações (II)	257,7	0,65
Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF)	9.504,5	23,82
Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ)	13.263,9	33,24
Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)	100,9	0,25
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	158,3	0,40
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	454,6	1,14
3. Contribuições sociais	10.173,1	25,49
Contribuição social para o PIS/PASEP	591,5	1,48
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)	2.318,4	5,81
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	7.263,2	18,20
Total	39.904,6	100

Fonte: Receita Federal do Brasil (RFB).

Elaboração dos autores.

Educação e cultura: no caso da *educação*, são considerados gastos tributários as deduções das despesas com educação no imposto sobre a renda da pessoa física e, para as pessoas jurídicas, as isenções relativas a doações para instituições de ensino e pesquisa, bem como à imunidade tributária das entidades educacionais sem fins lucrativos. Inclui-se, também, a dedução da CSLL como despesa operacional, e das doações efetuadas às instituições de ensino e pesquisa. No que se refere à cultura, computam-se as deduções no imposto de renda (ou dedução do imposto devido, ou ainda exclusão do lucro líquido, para as empresas) de valores relativos a atividades de apoio à cultura e audiovisuais; consideram-se, igualmente, as isenções tributárias para entidades sem fins lucrativos de cultura e recreação.

Emprego e defesa do trabalhador: está incluída a não tributação de isenções obtidas por trabalhadores em decorrência de rescisão de contrato de trabalho.

TABELA 5

Estimativa do gasto tributário social por área de atuação (2010)

Área de atuação	Valor estimado (R\$ milhões)	% em relação ao total
1. Previdência social	7.947,2	19,92
2. Saúde	8.793,9	22,04
3. Assistência social	4.186,4	10,49
4. Educação	5.064,5	12,69
5. Cultura	1.864,8	4,67
5. Emprego e defesa do trabalhador	3.152,0	7,90
6. Ciência e tecnologia	1.632,3	4,09
7. Entidades sem fins lucrativos	6.189,0	15,51
8. Habitação e urbanismo	451,4	1,13
9. Alimentação e nutrição	623,1	1,56
Total	39.904,6	100,00

Fonte: Receita Federal do Brasil (RFB).
Elaboração dos autores.

Ciência e tecnologia: inclui isenções de II e IPI sobre máquinas e equipamentos adquiridos pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) no exterior; desonerações (dedução de impostos, redução de alíquota ou dedução como despesa operacional) do IRPJ, IPI e IOF de recursos alocados nos programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial e Agropecuário (PDTI e PDTA); dedução de despesas em pesquisas científicas no IRPJ e no Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); e isenção de imposto de renda para entidades sem fins lucrativos com finalidade científica.

Habitação e urbanismo: refere-se à isenção de IOF sobre operações de crédito para fins habitacionais, inclusive as destinadas à infraestrutura e ao saneamento básico.

Alimentação e nutrição: diz respeito à dedução de despesas do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)¹¹ no imposto de renda devido da pessoa jurídica.

Entidades sem fins lucrativos: inclui deduções, como despesa operacional, de doações a entidades sem fins lucrativos no IRPJ e na CSLL. Os benefícios previdenciários concedidos às entidades sem fins lucrativos que possuem o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) estão aqui considerados.

A partir da metodologia proposta neste exercício, estima-se que, para 2010, os gastos tributários sociais (GTS) sejam da ordem de R\$ 39,4 bilhões, o que equivale a 29,8% dos gastos tributários totais – incluídos os derivados da

11. As despesas com alimentação de empregados são também dedutíveis, como despesa operacional, da base de cálculo do IRPJ. Estas renúncias, no entanto, não foram consideradas gastos tributários pela Secretaria da Receita Federal.

contribuição para a previdência social. Estimativa esta que é, certamente, arbitrária: cada uma das decisões tomadas acerca da inclusão ou não de determinado item pode – e deve – ser questionada. A partir das críticas, se poderão depurar os critérios, evoluindo-se para um melhor conceito e uma estimativa mais adequada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, buscou-se contribuir para o debate público sobre gastos tributários, recuperando brevemente a discussão conceitual referente ao tema e trazendo as informações mais recentes sobre a sua impressionante trajetória de crescimento. Já descontada a inflação do período, os gastos tributários federais orçados saltam de R\$ 30,9 bilhões em 2004 para R\$ 113,8 bilhões em 2010 – crescimento de 1,4% para 3,4% do PIB no mesmo período.

Adicionalmente, apresentou-se uma proposta de dimensionamento dos gastos tributários destinados a áreas sociais, sempre a partir das informações divulgadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. De acordo com a metodologia sugerida, estimaram-se, para o ano de 2010, gastos tributários sociais da ordem de R\$ 39,4 bilhões, correspondentes a 29,8% do total dos gastos tributários e a 1,02% do PIB estimado para o mesmo ano. Dado que o Gasto Social Federal recentemente alcançou o patamar de 15% do PIB,¹² vê-se que os gastos tributários sociais equivalem a, aproximadamente, 7% do total de recursos diretamente alocados pelo governo federal nas políticas sociais.

Faz-se mister ressaltar que o debate sobre os gastos tributários é recente e deve ganhar cada vez mais densidade, em grande parte, devido à maior disponibilidade de informações, à publicação dos dados pelos governos e ao acompanhamento de suas estimativas por órgãos tais como o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União.

Vários pontos podem ser lembrados para o desenvolvimento dessa agenda de debates. Por exemplo, indaga-se até que ponto as desonerações que originam os gastos tributários não impõem perdas de recursos a políticas que são financiadas com vinculações de impostos, tais como as de saúde e de educação, uma vez que reduzem a base sobre a qual são aplicadas estas vinculações – neste caso o impacto do gasto tributário federal se estenderia também a estados e municípios. Reivindica-se, também, a necessidade de se incorporarem aos orçamentos de gastos tributários da União aqueles oriundos dos estados e municípios (CRAIG e ALLAN, 2002), haja visto que o maior tributo em vigor na Federação brasileira é o ICMS, e que a guerra fiscal tem sido intensamente utilizada pelos governos subnacionais nas últimas décadas. Defende-se, ainda, a urgência de agrupar tais

12. Chaves e Ribeiro (2009).

gastos de acordo com a classificação funcional programática do Orçamento, para que fiquem traduzidos na mesma linguagem dos gastos diretos e, deste modo, permitam uma avaliação conjunta da alocação de recursos governamentais (ROSA, 1995).

Outra ordem de discussão que tem sido apontada diz respeito às limitações desses gastos quanto à sua eficácia e efetividade frente a seus respectivos objetivos. Em documentos do FMI, por exemplo, considera-se que nos países em desenvolvimento, em geral, as desonerações fiscais têm sido pouco eficazes (TANZI e ZEE, 2000). Autores como Siqueira (2002) e Siqueira *et al.* (2003) avaliam que a multiplicidade de alíquotas, isenções e tratamentos diferenciados contribui para a existência de uma série de problemas, podendo-se destacar: a criação de oportunidades para atividades de *rent-seeking*; o aumento da burocracia; a diminuição da progressividade do sistema; a diminuição da receita; e a falta de transparência, que dificulta a consolidação da “cidadania tributária”.

São, pois, inúmeros os desafios a serem enfrentados pelos que desejam aprofundar a temática dos gastos tributários, em geral, e sociais, em particular. Tem-se pela frente um amplo programa de estudos, podendo-se ainda destacar temas como: melhor definição do conceito; comparabilidade desses gastos com os executados diretamente; tentativas de adequação metodológica que permitam realizar comparações internacionais; e análise qualitativa das estimativas realizadas, verificando quais os beneficiários dessas despesas indiretas, não só em termos setoriais e regionais, mas também em termos da distribuição pessoal da renda.

REFERÊNCIAS

- AMADEO, E. *et al.* **Orçamento de renúncias fiscais e subsídios da União**. Secretaria de Política Econômica, Ministério da Fazenda, dezembro de 2000.
- BEGHIN, N. Gastos tributários sociais de âmbito federal: uma proposta de dimensionamento. **Tributação em Revista**, n. 47, Unafisco, jan/mar. de 2005.
- BERNARDO, P. Renúncia fiscal: considerações sobre a evolução 94/97. **Tributação em Revista**, ano 5, n. 21, Unafisco jul/set. de 1997.
- CASTRO, J. A. *et al.* **Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal –1995-2001**. Brasília: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, nº 988).
- _____. **Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005**. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1324).
- CRAIG, J.; ALLAN, W. **Fiscal transparency, tax expenditures and budget process: an international perspective**. Cepal, 2002.

FERNANDES, M. A. *et al.* **Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996**. Brasília: Ipea, 1998. (Textos para Discussão, n. 547).

HENRIQUES, E. F. H. **O gasto tributário no direito brasileiro**. Brasília: STN, Monografia premiada no XIV Prêmio Tesouro Nacional, 2009.

LOPES FILHO, O. **Extravio de rumo**. Disponível em: <http://www.unb.br/fd/colunas_Prof/osiris_lopes>. Acessado em: 21 de agosto de 2003.

NAZARETH, P. **O conceito de gasto tributário**. Disponível em: <<http://www.astcerj.com.br/artigos>>. Acessado em: 29 de abril de 2005.

PUREZA, M. E. M. **Disciplinamento das renúncias de receitas federais: inconsistências no controle dos gastos tributários**. Brasília: Câmara dos Deputados, Estudo Técnico n. 5, abril de 2007.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária (gastos tributários) – 2006**. Ministério da Fazenda, setembro de 2005.

_____. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária (gastos tributários) – 2008**. Ministério da Fazenda, agosto de 2007.

_____. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária (gastos tributários) – 2009**. Ministério da Fazenda, agosto de 2008.

_____. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária (gastos tributários) – 2010**. Ministério da Fazenda, agosto de 2009.

ROSA, J. R. G. Demonstrativos de benefícios tributários: uma breve avaliação. **Tributação em Revista**, ano 4, n. 13, Unafisco jul/set. de 1995.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária (gastos tributários) – 2004**. Ministério da Fazenda, setembro de 2003.

_____. **Gastos governamentais indiretos de natureza tributária: conceituação**. Estudos Tributários, n. 12. Ministério da Fazenda, 2003.

SILVA, M. T. Casos de êxito na política fiscal brasileira. **Série Política Fiscal**, n. 15, Cepal, outubro de 1991.

SIMONIT, S. **Los gastos tributarios y las renunciaciones tributarias en América Latina**. Cepal, XIV Seminario Regional de Política Fiscal. Enero de 2002.

SIQUEIRA, R. B. Notas para formulação de uma proposta de reforma tributária para o Brasil. **Mimeo**, 2002.

SIQUEIRA, R. B. *et al.* **Orçamento de renúncias fiscais e subsídios da União**,

2001 a 2003. Secretaria de Política Econômica. Ministério da Fazenda, julho de 2003.

TANZI, V.; ZEE, H. H. **La política fiscal en los mercados emergentes:** países en desarrollo. Documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional, marzo de 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 38/2004.** Ementa: Auditoria SRF, MPAS, INSS. Área de fiscalização no sistema de benefícios tributários e previdenciários. Renúncias de receitas. Exercícios de 1997 a 2003. Impacto sobre o orçamento da União. Pequena variação em relação ao PIB. Determinação. Ciência ao Congresso Nacional.

UNAFISCO. O Imposto de Renda na Reforma Tributária: fundamentos da Campanha “I.R. (Imposto de Renda) com Justiça”. Disponível em: <<http://www.unafisco.org.br/campanhas/ir>>. Acessado em: abril de 2003.

VARSANO, R. *et al.* **Uma análise da carga tributária no Brasil.** Rio de Janeiro: Ipea, 1998. (Texto para Discussão n. 583).

ANEXO 1

TABELA 1

Estimativa dos benefícios tributários por receita e modalidade de benefício (2010)

Receita	Valor estimado (R\$)	% em relação ao total
I. Imposto sobre Importação (II)	2.732,3	2,40
1. Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental (inclusive bagagens)	1.462,1	1,28
2. Áreas de livre comércio	8,4	0,01
3. Máquinas e equipamentos – aquisição do CNPq	257,7	0,23
4. Embarcações e aeronaves	128,3	0,11
5. Empresas montadoras	644,6	0,57
6. Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (Reporto)	218,1	0,19
7. Evento esportivo, cultural e científico	13,0	0,01
II. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR)	45.659,2	40,10
a) Pessoa física (IRPF)	11.956,8	10,50
1. Rendimentos isentos e não tributáveis	6.883,6	6,04
1.1. Indenização por rescisão de contrato de trabalho	2.056,9	1,81
1.2. Declarantes com 65 anos ou mais	1.423,5	1,25
1.3. Pecúlio por morte ou invalidez	240,9	0,21
1.4. Aposentadoria por moléstia ou acidente de trabalho	2.186,7	1,92
1.5. Caderneta de poupança	975,6	0,86
2. Deduções do rendimento tributável	4.726,2	4,15
2.1. Despesas médicas	3.325,3	2,92
2.2. Despesas com educação	1.400,9	1,23
3. Deduções do imposto devido	347,0	0,30
3.1. Programa Nacional de Apoio à Cultura	4,1	0,00
3.2. Atividade audiovisual	1,0	0,00
3.3. Fundos de direitos da criança e do adolescente	51,5	0,05
3.4. Incentivo à formalização do emprego doméstico	237,2	0,21
3.5. Incentivo ao desporto	53,1	0,05
b) Pessoa jurídica (IRPJ)	33.086,4	29,05
1. Desenvolvimento regional	6.435,9	5,65
1.1. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)	3.171,3	2,78
1.2. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)	3.264,6	2,87
2. Fundos de investimentos	772,8	0,68
2.1. Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor)	566,6	0,50
2.2. Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam)	203,9	0,18
2.3. Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (Funres)	2,4	0,00
3. Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)	623,1	0,55
4. Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) e atividade audiovisual	1.467,2	1,29
4.1. Apoio à cultura	1.315,1	1,15
4.2. Atividade audiovisual	152,1	0,13
5. Fundos dos direitos da criança e do adolescente	271,3	0,24

(Continua)

(Continuação)

Receita	Valor estimado (R\$)	% em relação ao total
6. Microempresas e empresas de pequeno porte – Simples Nacional	9.739,4	8,55
7. PDTI/PDTA	2,2	0,00
8. Doações a instituições de ensino e pesquisa	15,5	0,01
9. Doações a entidades sem fins lucrativos	139,2	0,12
10. Horário eleitoral gratuito	851,1	0,75
11. Assistência médica, odontológica e farmacêutica a empregados	2.961,3	2,60
12. Benefícios previdenciários a empregados e fundo de aposentadoria programada individual (Fapi)	2.392,0	2,10
13. Planos de poupança e investimento (PAIT)	27,2	0,02
14. Despesas com pesquisas científicas e tecnológicas	928,4	0,82
15. Entidades sem fins lucrativos	4.058,7	3,56
15.1. Imunes	1.729,8	1,52
a) Educação	867,7	0,76
b) Assistência social	862,1	0,76
15.2. Isentas	2.329,0	2,05
a) Associação civil	618,1	0,54
b) Cultural	51,6	0,05
c) Previdência privada fechada	1.070,9	0,94
d) Filantrópica	423,2	0,37
e) Recreativa	93,2	0,08
f) Científica	63,1	0,06
g) Associação de poupança e empréstimo	8,9	0,01
16. Pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica e de produtos	860,9	0,76
17. Programa Universidade para Todos (ProUni)	189,5	0,17
18. Incentivo ao desporto	420,3	0,37
19. Extensão da licença-maternidade	857,9	0,75
20. Tecnologia de informação (TI) e tecnologia da informação e comunicação (TIC)	72,3	0,06
c) Retido na fonte	615,9	0,54
1. PDTI/PDTA	15,1	0,01
2. Atividade audiovisual	85,8	0,08
3. Associações de poupança e empréstimo	6,1	0,01
4. Pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica de produtos	31,5	0,03
5. Promoção de produtos e serviços brasileiros	46,7	0,04
6. <i>Leasing</i> de aeronaves	430,7	0,38
III. Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	15.457,1	13,57
a) Operações internas	13.723,7	12,05
1. Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental	7.384,9	6,49
2. Áreas de livre comércio	139,3	0,12
3. PDTI/PDTA	0,3	0,00
4. Microempresas e empresas de pequeno porte – Simples Nacional	1.524,3	1,34
5. Setor automobilístico	1.246,5	1,09

(Continua)

(Continuação)

Receita	Valor estimado (R\$)	% em relação ao total
5.1. Empreendimentos industriais nas áreas de atuação da Agência do Desenvolvimento do Nordeste (Adene) e Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA)	350,2	0,31
5.2. Montadoras e fabricantes de veículos automotores instalados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste	896,4	0,79
6. Informática	3.281,3	2,88
7. Pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica de produtos	0,4	0,00
8. Transporte autônomo de passageiros – táxi	122,6	0,11
10. Pessoas portadoras de deficiência física	24,0	0,02
b) Vinculado à importação	1.733,4	1,52
1. Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental (inclusive bagagem)	1.472,6	1,29
2. Áreas de livre comércio	8,4	0,01
3. Máquinas e equipamentos – aquisições do CNPq	133,9	0,12
4. Embarcações e aeronaves	113,0	0,10
5. Evento esportivo, cultural e científico	5,5	0,00
IV. Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	823,6	0,72
1. Operações de crédito com fins habitacionais	451,4	0,40
2. Operações de crédito com recursos dos fundos constitucionais	205,5	0,18
3. Operações de crédito para aquisição de automóveis destinados a:	19,5	0,02
3.1. Transporte autônomo de passageiros – táxi	16,3	0,01
3.2. Pessoas portadoras de deficiência física	3,2	0,00
4. Aquisição de motocicleta por pessoa física	147,2	0,13
V. Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	31,0	0,03
VI. Contribuição social para o PIS/PASEP	6.955,2	6,11
1. Microempresas e empresas de pequeno porte	2.850,3	2,50
2. Embarcações	424,7	0,37
3. Medicamentos	438,8	0,39
4. Termoeletricidade	52,9	0,05
5. ProUni	56,6	0,05
6. Agricultura e agroindústria	1.308,4	1,15
7. Livros técnicos e científicos	62,5	0,05
8. Biodiesel	6,4	0,01
9. Bens novos destinados ao ativo imobilizado de pessoa jurídica importadora estabelecida na Zona Franca de Manaus	7,6	0,01
10. Mercadorias – Zona Franca de Manaus (ZFM) e área de livre comércio (ALC)	146,9	0,13
11. Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura (Reidi)	298,2	0,26
12. Petroquímica	91,7	0,08
13. Alíquotas diferenciadas – ZFM e ALC	290,0	0,25
14. Evento esportivo, cultural e científico	1,0	0,00
15. Transporte escolar	14,0	0,01
16. Reporto	36,6	0,03

(Continua)

(Continuação)

Receita	Valor estimado (R\$)	% em relação ao total
17. Papel – jornais e periódicos	19,3	0,02
18. Prorrogação da cumulatividade da construção civil	242,4	0,21
19. Cadeira de rodas	1,4	0,00
20. Máquinas e equipamentos – aquisições do CNPq	18,2	0,02
21. Extensão do Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital (RECAP) aos estaleiros	1,1	0,00
22. Importação de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagens – ZFM	416,7	0,37
23. Produtos químicos e farmacêuticos	169,3	0,15
VII. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)	8.333,3	7,32
1. Doações a instituições de ensino e pesquisa	6,5	0,01
2. Doações a entidades civis e sem fins lucrativos	58,2	0,05
3. Microempresas e empresas de pequeno porte – Simples Nacional	5.261,5	4,62
4. Pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica de produtos	365,8	0,32
5. Entidades sem fins lucrativos	2.522,5	2,22
5.1. Imunes	1.085,0	0,95
a) Educação	544,3	0,48
b) Assistência social	540,7	0,47
5.2. Isentas	1.437,5	1,26
a) Associação civil	387,7	0,34
b) Cultural	32,4	0,03
c) Previdência privada fechada	654,0	0,57
d) Filantrópica	265,4	0,23
e) Recreativa	58,4	0,05
f) Científica	39,6	0,03
6. ProUni	118,9	0,10
VIII. Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	33.883,4	29,75
1. Microempresas e empresas de pequeno porte	11.657,2	10,24
2. Embarcações e aeronaves	160,9	0,14
3. Medicamentos	2.068,5	1,82
4. Termoelectricidade	245,3	0,22
5. Entidades sem fins lucrativos	5.495,1	4,83
5.1. Imunes	2.376,3	2,09
a) Educação	1.192,0	1,05
b) Assistência social	1.184,3	1,04
5.2. Isentas	3.118,8	2,74
a) Associação civil	849,1	0,75
b) Cultural	70,9	0,06
c) Previdência privada fechada	1.402,7	1,23
d) Filantrópica	581,4	0,51
e) Recreativa	128,0	0,11
f) Científica	86,7	0,08
6. ProUni	260,3	0,23

(Continua)

(Continuação)

Receita	Valor estimado (R\$)	% em relação ao total
7. Agricultura e agroindústria	5.735,4	5,04
8. Livros técnicos e científicos	286,7	0,25
9. Biodiesel	29,7	0,03
10. Bens novos destinados ao ativo imobilizado de PJ importadora estabelecida na Zona Franca de Manaus	34,9	0,03
11. Mercadorias – Zona Franca de Manaus e área de livre comércio	670,2	0,59
12. Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura (Reidi)	1.362,9	1,20
13. Petroquímica	418,6	0,37
14. Alíquotas diferenciadas – ZFM e ALC	1.281,1	1,13
15. Evento esportivo, cultural e científico	4,5	0,00
16. Transporte escolar	64,7	0,06
17. Reporto	169,8	0,15
18. Papel – jornais e periódicos	78,7	0,07
19. Prorrogação da cumulatividade da construção civil	1.073,3	0,94
20. Cadeira de rodas	6,6	0,01
21. Máquinas e equipamentos – aquisições do CNPq	84,1	0,07
22. Extensão do RECAP aos estaleiros	5,1	0,00
23. Importação de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem – ZFM	1.907,4	1,67
24. Produtos químicos e farmacêuticos	782,2	0,69
IX. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)	0,4	0,00
3. Evento esportivo, cultural e científico	0,4	0,00
Total dos benefícios	113.875,4	100,0
Receita administrada – RFB	559.927,8	
PIB	3.326.525	

Fonte: Receita Federal do Brasil (RFB).

TABELA 2

Estimativa dos benefícios tributários por receita e modalidade de benefício (2010)

Receita	Valor estimado (R\$)	% em relação ao total
I. Imposto sobre Importação (II)	2.732,3	2,40
1. Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental (inclusive bagagens)	1.462,1	1,28
2. Áreas de livre comércio	8,4	0,01
3. Máquinas e equipamentos – aquisição do CNPq	257,7	0,23
4. Embarcações e aeronaves	128,3	0,11
5. Empresas montadoras	644,6	0,57
6. Reporto	218,1	0,19
7. Evento esportivo, cultural e científico	13,0	0,01
II. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR)	45.659,2	40,10
a) Pessoa física (IRPF)	11.956,8	10,50
1. Rendimentos isentos e não tributáveis	6.883,6	6,04

(Continua)

(Continuação)

	Receita	Valor estimado (R\$)	% em relação ao total
	1.1. Indenização por rescisão de contrato de trabalho	2.056,9	1,81
	1.2. Declarantes com 65 anos ou mais	1.423,5	1,25
	1.3. Pecúlio por morte ou invalidez	240,9	0,21
	1.4. Aposentadoria por moléstia ou acidente de trabalho	2.186,7	1,92
	1.5. Caderneta de poupança	975,6	0,86
	2. Deduções do rendimento tributável	4.726,2	4,15
	2.1. Despesas médicas	3.325,3	2,92
	2.2. Despesas com educação	1.400,9	1,23
	3. Deduções do imposto devido	347,0	0,30
	3.1. Programa Nacional de Apoio à Cultura	4,1	0,00
	3.2. Atividade audiovisual	1,0	0,00
	3.3. Fundos de direitos da criança e do adolescente	51,5	0,05
	3.4. Incentivo à formalização do emprego doméstico	237,2	0,21
	3.5. Incentivo ao desporto	53,1	0,05
b)	Pessoa jurídica (IRPJ)	33.086,4	29,05
	1. Desenvolvimento regional	6.435,9	5,65
	1.1. Sudene	3.171,3	2,78
	1.2. Sudam	3.264,6	2,87
	2. Fundos de investimentos	772,8	0,68
	2.1. Finor	566,6	0,50
	2.2. Finam	203,9	0,18
	2.3. Funres	2,4	0,00
	3. Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)	623,1	0,55
	4. Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) e atividade audiovisual	1.467,2	1,29
	4.1. Apoio à cultura	1.315,1	1,15
	4.2. Atividade audiovisual	152,1	0,13
	5. Fundos dos direitos da criança e do adolescente	271,3	0,24
	6. Microempresas e empresas de pequeno porte – Simples Nacional	9.739,4	8,55
	7. PDTI/PDTA	2,2	0,00
	8. Doações a instituições de ensino e pesquisa	15,5	0,01
	9. Doações a entidades sem fins lucrativos	139,2	0,12
	10. Horário eleitoral gratuito	851,1	0,75
	11. Assistência médica, odontológica e farmacêutica a empregados	2.961,3	2,60
	12. Benefícios previdenciários a empregados e fundo de aposentadoria individual (Fapi)	2.392,0	2,10
	13. Planos de Poupança e Investimento (PAIT)	27,2	0,02
	14. Despesas com pesquisas científicas e tecnológicas	928,4	0,82
	15. Entidades sem fins lucrativos	4.058,7	3,56
	15.1. Imunes	1.729,8	1,52
	a) Educação	867,7	0,76
	b) Assistência social	862,1	0,76

(Continua)

(Continuação)

	Receita	Valor estimado (R\$)	% em relação ao total
	15.2. Isentas	2.329,0	2,05
	a) Associação civil	618,1	0,54
	b) Cultural	51,6	0,05
	c) Previdência privada fechada	1.070,9	0,94
	d) Filantrópica	423,2	0,37
	e) Recreativa	93,2	0,08
	f) Científica	63,1	0,06
	g) Associação de poupança e empréstimo	8,9	0,01
	16. Pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica de produtos	860,9	0,76
	17. ProUni	189,5	0,17
	18. Incentivo ao desporto	420,3	0,37
	19. Extensão da licença-maternidade	857,9	0,75
	20. Tecnologia de informação (TI) e tecnologia da informação e comunicação (TIC)	72,3	0,06
c)	Retido na fonte	615,9	0,54
	1. PDTI/PDTA	15,1	0,01
	2. Atividade audiovisual	85,8	0,08
	3. Associações de poupança e empréstimo	6,1	0,01
	4. Pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica de produtos	31,5	0,03
	5. Promoção de produtos e serviços brasileiros	46,7	0,04
	6. Leasing de aeronaves	430,7	0,38
	III. Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	15.457,1	13,57
	a) Operações internas	13.723,7	12,05
	1. Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental	7.384,9	6,49
	2. Áreas de livre comércio	139,3	0,12
	3. PDTI/PDTA	0,3	0,00
	4. Microempresas e empresas de pequeno porte – Simples Nacional	1.524,3	1,34
	5. Setor automobilístico	1.246,5	1,09
	5.1. Empreendimentos industriais nas áreas de atuação da Adene e ADA	350,2	0,31
	5.2. Montadoras e fabricantes de veículos automotores instalados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste	896,4	0,79
	6. Informática	3.281,3	2,88
	7. Pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica de produtos	0,4	0,00
	8. Transporte autônomo de passageiros – táxi	122,6	0,11
	10. Pessoas portadoras de deficiência física	24,0	0,02
	b) Vinculado à importação	1.733,4	1,52
	1. Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental (Inclusive bagagem)	1.472,6	1,29
	2. Áreas de livre comércio	8,4	0,01

(Continua)

(Continuação)

Receita	Valor estimado (R\$)	% em relação ao total
3. Máquinas e equipamentos – aquisições do CNPq	133,9	0,12
4. Embarcações e aeronaves	113,0	0,10
5. Evento esportivo, cultural e científico	5,5	0,00
IV. Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	823,6	0,72
1. Operações de crédito com fins habitacionais	451,4	0,40
2. Operações de crédito com recursos dos fundos constitucionais	205,5	0,18
3. Operações crédito para a aquisição de automóveis destinados a:	19,5	0,02
3.1. Transporte autônomo de passageiros - táxi	16,3	0,01
3.2. Pessoas portadoras de deficiência física	3,2	0,00
4. Aquisição de motocicleta por pessoa física	147,2	0,13
V. Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	31,0	0,03
VI. Contribuição social para o PIS/PASEP	6.955,2	6,11
1. Microempresas e empresas de pequeno porte	2.850,3	2,50
2. Embarcações	424,7	0,37
3. Medicamentos	438,8	0,39
4. Termoelectricidade	52,9	0,05
5. ProUni	56,6	0,05
6. Agricultura e agroindústria	1.308,4	1,15
7. Livros técnicos e científicos	62,5	0,05
8. Biodiesel	6,4	0,01
9. Bens novos destinados ao ativo imobilizado de PJ importadora estabelecida na Zona Franca de Manaus	7,6	0,01
10. Mercadorias – Zona Franca de Manaus e área de livre comércio	146,9	0,13
11. Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura (Reidi)	298,2	0,26
12. Petroquímica	91,7	0,08
13. Alíquotas diferenciadas – ZFM e ALC	290,0	0,25
14. Evento esportivo, cultural e científico	1,0	0,00
15. Transporte escolar	14,0	0,01
16. Reporto	36,6	0,03
17. Papel – jornais e periódicos	19,3	0,02
18. Prorrogação da cumulatividade da construção civil	242,4	0,21
19. Cadeira de rodas	1,4	0,00
20. Máquinas e equipamentos – aquisições do CNPq	18,2	0,02
21. Extensão do RECAP aos estaleiros	1,1	0,00
22. Importação de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagens – ZFM	416,7	0,37
23. Produtos químicos e farmacêuticos	169,3	0,15
VII. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)	8.333,3	7,32
1. Doações a instituições de ensino e pesquisa	6,5	0,01
2. Doações a entidades civis e sem fins lucrativos	58,2	0,05

(Continua)

(Continuação)

	Receita	Valor estimado (R\$)	% em relação ao total
3. Microempresas e empresas de pequeno porte – Simples Nacional		5.261,5	4,62
4. Pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica de produtos		365,8	0,32
5. Entidades sem fins lucrativos		2.522,5	2,22
5.1. Imunes		1.085,0	0,95
a) Educação		544,3	0,48
b) Assistência social		540,7	0,47
5.2. Isentas		1.437,5	1,26
a) Associação civil		387,7	0,34
b) Cultural		32,4	0,03
c) Previdência privada fechada		654,0	0,57
d) Filantrópica		265,4	0,23
e) Recreativa		58,4	0,05
f) Científica		39,6	0,03
6. ProUni		118,9	0,10
VIII. Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)		33.883,4	29,75
1. Microempresas e empresas de pequeno porte		11.657,2	10,24
2. Embarcações e aeronaves		160,9	0,14
3. Medicamentos		2.068,5	1,82
4. Termoeletricidade		245,3	0,22
5. Entidades sem fins lucrativos		5.495,1	4,83
5.1. Imunes		2.376,3	2,09
a) Educação		1.192,0	1,05
b) Assistência social		1.184,3	1,04
5.2. Isentas		3.118,8	2,74
a) Associação civil		849,1	0,75
b) Cultural		70,9	0,06
c) Previdência privada fechada		1.402,7	1,23
d) Filantrópica		581,4	0,51
e) Recreativa		128,0	0,11
f) Científica		86,7	0,08
6. ProUni		260,3	0,23
7. Agricultura e agroindústria		5.735,4	5,04
8. Livros técnicos e científicos		286,7	0,25
9. Biodiesel		29,7	0,03
10. Bens novos destinados ao ativo imobilizado de PJ importadora estabelecida na Zona Franca de Manaus		34,9	0,03
11. Mercadorias – Zona Franca de Manaus e área de livre comércio		670,2	0,59
12. Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura (Reidi)		1.362,9	1,20
13. Petroquímica		418,6	0,37
14. Alíquotas diferenciadas – ZFM e ALC		1.281,1	1,13

(Continua)

(Continuação)

Receita	Valor estimado (R\$)	% em relação ao total
15. Evento esportivo, cultural e científico	4,5	0,00
16. Transporte escolar	64,7	0,06
17. Reporto	169,8	0,15
18. Papel – jornais e periódicos	78,7	0,07
19. Prorrogação da cumulatividade da construção civil	1.073,3	0,94
20. Cadeira de rodas	6,6	0,01
21. Máquinas e equipamentos – aquisições do CNPq	84,1	0,07
22. Extensão do RECAP aos estaleiros	5,1	0,00
23. Importação de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem – ZFM	1.907,4	1,67
24. Produtos químicos e farmacêuticos	782,2	0,69
IX. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)	0,4	0,00
3. Evento esportivo, cultural e científico	0,4	0,00
Total dos benefícios	113.875,4	100,0
Receita administrada – RFB	559.927,8	
PIB	3.326.525	

Fonte: Receita Federal do Brasil (RFB).

ANEXO 2**Estimativa dos benefícios tributários sociais por área de atuação e por receita (2010)**

Receita	Valor estimado (R\$ milhões)
1. SAÚDE	8.793,9
II. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR)	6.286,7
a) Pessoa física (IRPF)	3.325,3
2. Deduções do rendimento tributável	3.325,3
2.1. Despesas médicas	3.325,3
b) Pessoa jurídica (IRPJ)	2.961,3
11. Assistência médica, odontológica e farmacêutica a empregados	2.961,3
VI. Contribuição social para o PIS/PASEP	438,8
3. Medicamentos	438,8
VIII. Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	2.068,5
3. Medicamentos	2.068,5
2. ASSISTÊNCIA SOCIAL	4.215,1
II. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR)	1.608,0
a) Pessoa física (IRPF)	51,5
3. Deduções do imposto devido	51,5
3.3. Fundos de direitos da criança e do adolescente	51,5
b) Pessoa jurídica (IRPJ)	1.556,5
5. Fundos dos direitos da criança e do adolescente	271,3
15. Entidades sem fins lucrativos	1.285,2
15.1. Imunes	862,1
b) Assistência social	862,1
15.2. Isentas	423,2
d) Filantrópica	423,2

(Continua)

(Continuação)

Receita	Valor estimado (R\$ milhões)
III. Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	24,0
a) Operações internas	24,0
10. Pessoas portadoras de deficiência física	24,0
IV. Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	3,2
3. Operações de crédito para a aquisição de automóveis destinados a:	3,2
3.2. Pessoas portadoras de deficiência física	3,2
VI. Contribuição social para o PIS/PASEP	1,4
19. Cadeira de rodas	1,4
VII. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)	806,2
5. Entidades sem fins lucrativos	806,2
5.1. Imunes	540,7
b) Assistência social	540,7
5.2. Isentas	265,4
d) Filantrópicas	265,4
VIII. Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	1.772,2
15. Entidades sem fins lucrativos	1.765,7
5.1. Imunes	1.184,3
b) Assistência social	1.184,3
5.2. Isentas	581,4
d) Filantrópicas	581,4
20. Cadeira de rodas	6,6
3. EDUCAÇÃO	5.064,5
II. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR)	2.458,1
a) Pessoa física (IRPF)	1.400,9
2. Deduções do rendimento tributável	1.400,9
2.2. Despesas com educação	1.400,9
b) Pessoa jurídica (IRPJ)	1.057,2
8. Doações a instituições de ensino e pesquisa	15,5
15. Entidades sem fins lucrativos	867,7
15.1. Imunes	867,7
a) Educação	867,7
17. ProUni	189,5
VI. Contribuição social para o PIS/PASEP	133,1
5. ProUni	56,6
7. Livros técnicos e científicos	62,5
15. Transporte escolar	14,0
VII. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)	669,6
1. Doações a instituições de ensino e pesquisa	6,5
5. Entidades sem fins lucrativos	544,3
5.1. Imunes	544,3
a) Educação	544,3
6. ProUni	118,9
VIII. Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	1.803,7
5. Entidades sem fins lucrativos	1.192,0
5.1. Imunes	1.192,0

(Continua)

(Continuação)

Receita	Valor estimado (R\$ milhões)
a) Educação	1.192,0
6. ProUni	260,3
8. Livros técnicos e científicos	286,7
16. Transporte escolar	64,7
4. CULTURA	1.864,8
II. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR)	1.703,0
a) Pessoa física (IRPF)	5,2
3. Deduções do imposto devido	5,2
3.1. Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC)	4,1
3.2. Atividade audiovisual	1,0
b) Pessoa jurídica (IRPJ)	1.612,0
4. Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) e atividade audiovisual	1.467,2
4.1. Apoio à cultura	1.315,1
4.2. Atividade audiovisual	152,1
15. Entidades sem fins lucrativos	144,8
15.2. Isentas	144,8
b) Cultural	51,6
e) Recreativa	93,2
c) Retido na fonte	85,8
2. Atividade audiovisual	85,8
VII. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)	90,8
5. Entidades sem fins lucrativos	90,8
5.2. Isentas	90,8
b) Cultural	32,4
e) Recreativa	58,4
VIII. Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	70,9
5. Entidades sem fins lucrativos	70,9
5.2. Isentas	70,9
b) Cultural	70,9
5. EMPREGO E DEFESA DO TRABALHADOR	3.152,0
II. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR)	3.152,0
a) Pessoa física (IRPF)	2.294,1
1. Rendimentos isentos e não tributáveis	2.056,9
1.1. Indenização por rescisão de contrato de trabalho	2.056,9
3. Deduções do imposto devido	237,2
3.4. Incentivo à formalização do emprego doméstico	237,2
b) Pessoa jurídica (IRPJ)	857,9
19. Extensão da licença-maternidade	857,9
6. PREVIDÊNCIA SOCIAL	7.947,2
II. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR)	5.890,5
a) Pessoa física (IRPF)	2.427,6
1. Rendimentos isentos e não tributáveis	2.427,6
1.3. Pecúlio por morte ou invalidez	240,9
1.4. Aposentadoria por moléstia ou acidente de trabalho	2.186,7
b) Pessoa jurídica (IRPJ)	3.463,0

(Continua)

(Continuação)

Receita	Valor estimado (R\$ milhões)
12. Benefícios previdenciários a empregados e fundo de aposentadoria individual (Fapi)	2.392,0
15. Entidades sem fins lucrativos	1.070,9
15.2. Isentas	1.070,9
c) Previdência privada fechada	1.070,9
VII. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)	654,0
15. Entidades sem fins lucrativos	654,0
5.2. Isentas	654,0
c) Previdência privada fechada	654,0
VIII. Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	1.402,7
5. Entidades sem fins lucrativos	1.402,7
5.2. Isentas	1.402,7
c) Previdência privada fechada	1.402,7
7. CIÊNCIA E TECNOLOGIA	1.632,3
I. Imposto sobre Importação (II)	257,7
3. Máquinas e equipamentos – aquisição do CNPq	257,7
II. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR)	1.008,8
b) Pessoa jurídica (IRPJ)	993,7
7. PDTI/PDTA	2,2
14. Despesas com pesquisas científicas e tecnológicas	928,4
15. Entidades sem fins lucrativos	63,1
15.2. Isentas	63,1
f) Científica	63,1
c) Retido na fonte	15,1
1. PDTI/PDTA	15,1
III. Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	134,3
a) Operações internas	0,3
3. PDTI/PDTA	0,3
b) Vinculação à importação	133,9
3. Máquinas e equipamentos – aquisições do CNPq	133,9
VI. Contribuição social para o PIS/PASEP	18,2
20. Máquinas e equipamentos – aquisições do CNPq	18,2
VII. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)	39,6
5. Entidades sem fins lucrativos	39,6
5.2. Isentas	39,6
f) Científica	39,6
VIII. Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	173,8
5. Entidades sem fins lucrativos	86,7
5.2. Isentas	86,7
f) Científica	86,7
21. Máquinas e equipamentos – aquisição do CNPq	87,1
8. ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS	197,5
II. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR)	139,2
b) Pessoa jurídica (IRPJ)	139,2
9. Doações a entidades sem fins Lucrativos	139,2
VII. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)	58,2

(Continua)

(Continuação)

Receita	Valor estimado (R\$ milhões)
2. Doações a entidades civis e sem fins lucrativos	58,2
9. HABITAÇÃO E URBANISMO	451,4
IV. Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	451,4
1. Operações de crédito com fins habitacionais	451,4
10. ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	623,1
II. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR)	623,1
b) Pessoa jurídica (IRPJ)	623,1
3. Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)	623,1
Total dos benefícios tributários sociais	33.941,7
Gasto tributário	113.875,4
Receita administrativa – SRF	559.927,8
PIB	3.326.525,0

Fonte: Receita Federal do Brasil (RFB)
Elaboração dos autores.

ANEXO 3

Estimativa dos benefícios tributários sociais e dos benefícios tributários totais por receita (2010)

Receita	Benefícios tributários sociais (a)	Benefícios tributários totais (b)	(a) / (b)
1. Imposto sobre Importação (II)	257.706.000	2.732.263.289	9,43
2. Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF)	9.504.525.114	11.956.846.032	79,49
3. Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ)	13.263.936.715	33.086.389.750	40,09
4. Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)	100.889.318	615.939.271	16,38
5. Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	158.297.171	15.457.084.561	1,02
6. Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	454.632.977	823.589.918	55,20
7. Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)		31.037.437	0,00
8. Contribuição social para o PIS/PASEP	591.544.518	6.955.174.847	8,51
9. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)	2.318.360.235	8.333.310.185	27,82
10. Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	7.263.165.674	33.883.379.071	21,44
11. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)		414.253	0,00
Total	33.913.057.722	113.875.428.614	29,78

Fonte: Secretaria da Receita Federal (SRF)/MF.
Elaboração dos autores.

Obs.: Não estão incluídos os benefícios derivados da contribuição para a previdência social.

GOVERNANÇA INTERNACIONAL E IMPOSTO GLOBAL*

Giorgio Romano Schutte**

1 INTRODUÇÃO

O sistema tributário está fortemente associado à soberania nacional, relação que determina as interações entre os Estados desde a Paz de Vestfália de 1648. Da mesma forma, os processos de democratização do próprio Estado tiveram no sistema de tributação o ponto de partida. Basta pensar no grito pela autonomia que daria origem aos Estados Unidos – “*No taxation without representation*” – ou no Artigo 14 da Declaração do Homem e do Cidadão, de 1789, fruto da Revolução Francesa, que deu aos cidadãos o “direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração”. Por este motivo, é preciso abordar a discussão sobre um imposto global no contexto mais amplo.

Defender uma taxa global significa propor limitar a soberania tributária e, portanto, deve ser visto enquanto parte da discussão sobre governança internacional e a limitação do conceito de soberania nacional diante dos desafios colocados pelo processo irreversível da globalização em seu sentido amplo. A intensa oposição que a proposta de James Tobin, conhecida como a taxa Tobin, encontrou ao longo dos anos é ilustrativa muito mais desta problemática do que da suposta capacidade de *lobby* dos setores que seriam atingidos diretamente pela taxa, os operadores de transações cambiais. Debater tributação internacional implica enfrentar o abismo entre a atual capacidade de governança global, que é fraca, e a natureza internacional dos desafios a serem enfrentados.

* O autor agradece os comentários e colaborações de Marcos Antônio Macedo Cintra, Pedro Silva Barros e Rose Silva. Falhas remanescentes são de sua inteira responsabilidade.

** Professor-Adjunto da Universidade Federal do ABC (UFABC).

Este capítulo pretende contribuir com essa reflexão, apresentando a evolução do debate sobre a taxação de fluxos financeiros internacionais, renovado após a crise global de 2008/2009.

2 HISTÓRICO

O que é um imposto global? Emprega-se aqui a definição de Landau (2004, p. 9): é um tributo que, por definição, não poderia ser cobrado por países individualmente. A tributação, conforme será discutido, pode ser efetuada por intermédio tanto dos sistemas tributários nacionais, coordenada internacionalmente, a exemplo do imposto sobre valor agregado (IVA) na União Europeia (UE), quanto de uma autoridade fiscal supranacional, como previsto no Acordo Relativo à Aplicação da Parte XI da Convenção de Montego Bay, a respeito da taxação da exploração do subsolo marítimo além dos limites da jurisdição nacional. Em ambos os casos, ela limita a soberania fiscal a partir de um instrumento de direito público internacional.

A mais discutida proposta de imposto global, lançada em 1972 pelo economista norte-americano James Tobin, ficou conhecida na literatura e no debate político como *taxa Tobin*. Em 1972, Tobin falou pela primeira vez da taxa em sua palestra em Princeton, publicada em 1974. O contexto era a crise do sistema do câmbio fixo de Bretton Woods e a transição para a era do câmbio flutuante. Tobin não era contrário ao regime de câmbio flutuante, com o argumento de que a internacionalização do capital não mais permitia regimes de câmbio fixo.¹ Ou seja, haveria somente duas alternativas: radicalizar, adotando-se uma moeda única, ou conviver com o câmbio flutuante, cuja flutuação é justamente seu principal problema. O que Tobin pretendia era atenuar a implicação da tese da *trindade impossível*, de Mundell e Fleming, segundo a qual seria impossível combinar livre mobilidade de capital, taxa de câmbio flutuante e política monetária autônoma. A taxa proposta por Tobin deveria atenuar a flutuação e, com isso, garantir margens de uma política monetária autônoma. Ele relançou a ideia em uma palestra em 1977, publicada em 1978 sem muita repercussão. Ao onerar-se o acesso ao mercado de câmbio para qualquer operação cambial cujo objetivo seja uma posição temporária em relação a uma moeda com fim especulativo, tornar-se-ia menos necessário aumentar as taxas de juros para defender a taxa de câmbio. O autor especifica: “*Tax cost are margins by which money markets interest rates in two currencies can differ without provoking movements of funds*” (HAQ, KAUL e GRUNDBERG, 1996, p. 12). O foco de Tobin era o *short-horizon round trip*, com efeitos negligenciáveis sobre comércio e investimentos produtivos. No fundo, a proposta pretende “dourar a pílula” e criar uma alternativa a controles

1. Esse argumento é depois desenvolvido por Eichengreen (2000).

cambiais quantitativos. Em um primeiro momento, Tobin falou em uma taxa de 1%; contudo, posteriormente ficou claro que o número era irreal diante das margens com as quais o setor trabalhava, que inclusive vinham se estreitando. Em uma das últimas reflexões sobre a proposta (HAQ, KAUL e GRUNDBERG, 1996, p. 17), ele reduziu a porcentagem para 0,1%, ainda muito superior aos números com os quais se trabalha hoje.

Tobin sempre considerou secundário o efeito arrecadatório (*byproduct*). Tratava-se de um tributo para incorporar ao cálculo dos operadores o custo da externalidade negativa (a volatilidade provocada pela especulação que distancia o valor da moeda de seus fundamentos). Com isso, são reduzidos os lucros esperados pelas operações especulativas diárias, sem se penalizarem as operações de longo prazo, que são a contrapartida das operações ligadas às necessidades da economia real, ou seja, o comércio internacional e o investimento produtivo no exterior. Portanto, seria um imposto para influenciar o comportamento dos agentes do mercado, e não um imposto arrecadatório. Não há dúvida de que a proposta se refere a um imposto global, porque ela exige por sua própria natureza uma cooperação internacional envolvendo as principais praças financeiras.

Tobin nunca chegou a detalhar a operacionalização da proposta, mas deixou como sugestão que a arrecadação fosse administrada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Cada membro seria obrigado a introduzir a taxa e, junto com o Banco de Compensações Internacionais (BIS), o FMI teria a responsabilidade de fixar porcentagens e definir as modalidades que seriam objeto de taxação e exceções – por exemplo, o comércio entre países com moedas não conversíveis. Quanto à administração dos fundos arrecadados, sugeriu-se delegar esta responsabilidade ao Banco Mundial. Até as suas últimas considerações, Tobin permaneceu conservador com relação à escolha das modalidades a serem taxadas (HAQ, KAUL e GRUNDBERG, 1996, p. 16), limitando-as aos mercados à vista (*spot markets*), por acreditar que os derivativos seriam incluídos no momento de sua liquidação nos mercados à vista. Erroneamente, julgou que somente as transações neste mercado afetariam o valor da moeda. Ademais, queria limitar a taxação às operações de liquidação ao final do dia, em vez de sobre cada operação compensada durante o dia.

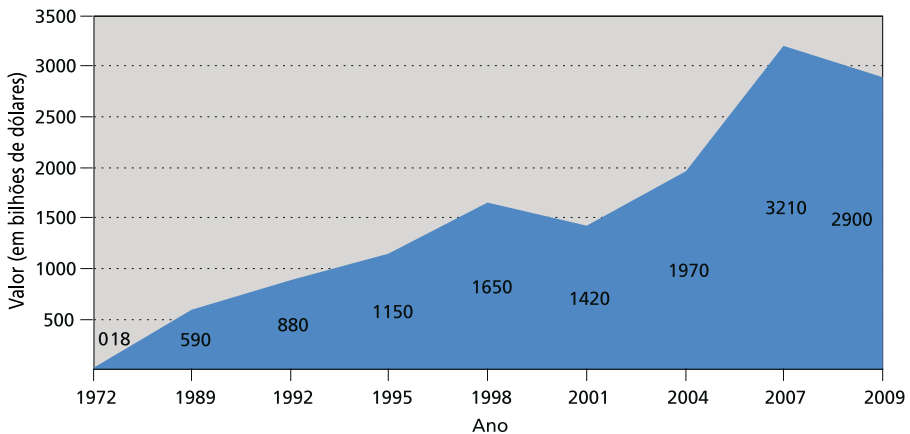
Desde o início, os argumentos contrários focaram, de um lado, as barreiras ao comércio e o risco de exaurir-se a liquidez nos mercados de câmbio. De outro, questionava-se a viabilidade técnica e a facilidade de evasão fiscal, que poderia induzir a transferência das operações para praças *offshore* que não fariam parte da jurisdição do acordo. O que se verificou no primeiro momento, porém, foi a ausência do assunto na pauta de discussão.

3 GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA

Quando Tobin lançou a sua proposta, o mercado de transações cambiais registrava um volume de US\$ 18 bilhões por dia. Em meados dos anos 1990, quando a proposta ganhou nova visibilidade, havia aumentado para US\$ 1,3 trilhão e, em 2007, para US\$ 3,2 trilhões (dados do BIS; ver gráfico 1), ou seja, multiplicou-se por 180. O mercado de câmbio havia se tornado, de longe, o maior mercado do mundo em valores negociados, e continuava não sendo objeto de tributação.

GRÁFICO 1

Volume médio diário do mercado de câmbio global



Fonte: BIS e International Financial Services London – IFSL (2009)

Obs.: A queda no período de 1998 a 2001 deveu-se à introdução do euro.

O nome da proposta original de Tobin foi mantido, mas ganhou, diante dessa nova realidade, um significado qualitativamente diferente. O aumento explosivo das operações cambiais deu-se justamente nas modalidades não ligadas diretamente à economia real. Bem ou mal, os mercados à vista acompanharam o crescimento da economia mundial, mas as demais modalidades (*forward*, *swap*, opções e contratos futuros) se deslocaram, criando sua própria dinâmica. Chesnais (1999, p. 47) calcula que 80% do volume de transações cambiais estariam descoladas dos setores produtivos, acumulando riqueza dentro da própria esfera financeira.² Esta é a lógica da *financeirização do capitalismo mundial*, também conhecida como *finance-led*, que permitiu uma acumulação e concentração da riqueza e renda por meio de operações não produtivas. Maria da Conceição Tavares expressa o novo significado da retomada da proposta Tobin ao pautar “a necessidade de

2. O autor inclui, entre as atividades não descoladas, operações de *hedge* utilizadas pelos agentes da economia real para se protegerem das incertezas do câmbio flutuante.

regular e tributar os rentistas do mundo”.³ E isso acarretaria, de acordo com a economista, “uma transferência dos ricos para os pobres, uma vez que a transferência que tem ocorrido desde os anos 1980 é dos pobres para os ricos”.

O sistema de taxas flutuantes, que atribuiu aos operadores financeiros um papel decisivo na determinação dos preços relativos das moedas, ganhou outra dimensão após a onda de liberalização dos mercados financeiros, a partir de Thatcher, que assumiu o governo britânico em 1979, inaugurando a era da globalização neoliberal. Juntou-se a isso um progresso expressivo nas tecnologias de comunicação. O resultado foi uma elevada e permanente volatilidade e instabilidade. Os efeitos desestabilizadores da globalização financeira começam a influenciar o rumo dos debates a partir da crise do México de 1994 e das demais crises financeiras que se seguem – a asiática, a russa e a brasileira, todas envolvendo bruscas e volumosas movimentações cambiais, com efeitos desastrosos para a economia real dos países envolvidos. Diante desta realidade, Chesnais (1999, p. 12) afirma que “lutar pela tributação das transações nos mercados de câmbio significa afirmar a necessidade de destruir o poder do capital financeiro e de restabelecer uma regulamentação pública internacional”. Em 1998, corroborando esta visão, foi lançada a campanha internacional da Associação pela Tributação das Transações Financeiras em Apoio aos Cidadãos (ATTAC).

Ao mesmo tempo, ganhou espaço o debate crítico acerca da globalização financeira, vista como uma ameaça à soberania nacional. Boaventura dos Santos (1999, p. 43) argumenta que a importância crescente do que o autor denomina *espaço-tempo global* implica a destruição do espaço nacional: “O tempo instantâneo dos mercados financeiros inviabiliza qualquer deliberação ou regulação por parte do Estado”. Os movimentos financeiros são o produto de decisões de investidores espalhados por todo o mundo. Este tempo-espaço seria “o mais refratário a qualquer intervenção democrática” (*idem, ibidem*). Assim, de acordo com o autor, os mercados financeiros são uma das “zonas selvagens do sistema mundial”. Pela sua capacidade de rápida e instantânea de *opt-out*, ela representa a principal força de erosão do contrato social organizado nacionalmente. Noam Chomsky aponta que os Estados nacionais, para se defenderem, antecipam as suas políticas à reação destes setores. O autor fala na existência de um *senado virtual*:

*The “virtual senate” consists of investors and lenders. They can effectively decide social and economic policy by capital flight, attacks on currency that undermine the economy, and other means that have been provided by the neoliberal framework of the past 30 years.*⁴

3. Cf. Chesnais (1999, p.7).

4. Entrevista concedida à revista eletrônica *Outlook India* em setembro de 2003. Nesta entrevista, Chomsky usa o exemplo do Brasil ao argumentar que o PT teve de convencer simultaneamente o povo brasileiro e o senado virtual. A *Carta ao povo brasileiro*, lançada na véspera das eleições diante da crescente pressão do mercado financeiro em reação à possibilidade de vitória do candidato Luiz Inácio Lula da Silva, seria na realidade dirigida ao *senado virtual*.

Assim, os governos têm de se adiantar às reações dos setores que Chomsky caracteriza como “*dual constituency: voters and the virtual senate*”. Dessa forma, os grupos com maior capacidade de mudar de jurisdição aumentam seu poder no processo decisório nacional. Nas palavras de Chesnais (1999, p. 60), os sistemas tributários nacionais “se estruturaram cada vez mais em benefício dos rendimentos financeiros e deixam-se curvar ante a ameaça de fuga dos capitais”. Não é à toa que, no âmbito nacional, o que predominava eram políticas de abolição ou redução da taxa sobre o capital.

Com a globalização financeira, que esvaziou o princípio da territorialidade, base da soberania nacional e fiscal, abriram-se muitas possibilidades de evitar taxaço. Não foi a proposta da taxa, mas os mercados financeiros desregulamentados que esvaziaram a soberania nacional e os espaços democráticos (ver também Denys, 2008a).

4 REVIVENDO TOBIN

Em meados dos anos 1990, surgiram duas grandes contribuições ao debate sobre o que vem sendo cada vez mais chamado de *currency transaction tax* (CTT), a taxa Tobin em novo formato. Paul Bernd Spahn, especialista em finanças públicas da Universidade de Goethe, Frankfurt, lançou a ideia de uma estrutura dual para responder ao dilema do valor da taxa. Para realmente servir de muralha contra ataques especulativos, ela deveria ser elevada, o que, no entanto, inviabilizaria o mercado de transações de câmbio. Diante disso, Spahn (1996) propôs uma taxa básica baixa ligada a um sistema de banda cambial. Quando a moeda se tornasse objeto de fortes ataques especulativos, a taxa básica baixa seria automaticamente substituída por uma taxa alta, mecanismo que ele denominou *exchange surcharge*. No mesmo ano foi publicado, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e com a consultoria de Barry Eichengreen, o resultado de uma ampla pesquisa coordenada por Mahbud ul Haq, Inge Kaul e Isabelle Grunberg sobre a viabilidade de uma taxa Tobin para lidar com as volatilidades nos mercados cambiais. O livro, que trouxe vários pontos de vista, argumenta que não se trata de aumentar impostos, mas de incluir o sistema financeiro internacional na base de arrecadação para permitir uma melhor distribuição, justamente porque é a especulação que está erodindo esta base. Ao mesmo tempo, os problemas se tornam globais, o que justificaria tributar atividades econômicas internacionais para gerar fundos para ações intergovernamentais e supranacionais. O livro causou grande polêmica, sobretudo nos EUA, onde provocou até um Projeto de Lei (PL) do senador Roberto Dole (PL nº 1.519, proposto na 104ª legislatura do congresso estadunidense). Dole, que foi presidente da comissão de finanças do senado, era o candidato republicano à presidência contra o democrata Bill Clinton em 1996, mesmo ano da publicação do livro. O objeto do PL é ilustrativo:

To prohibit United States voluntary and assessed contributions to the United Nations if the United Nations imposes any tax or fee on United States persons or continues to develop and promote proposals for such taxes or fees.

O primeiro argumento utilizado por Dole era de que, em 1948, as famílias norte-americanas com crianças destinavam somente 3% da sua renda para impostos federais. Em 1996, este número havia subido para 24%. Mas a principal questão era a crítica à Organização das Nações Unidas (ONU) por ter violado o princípio da soberania tributária: *“The power to tax is an attribute of sovereignty”*. A ONU não teria este poder soberano e muito menos a autoridade legal. São citados como prova das tentativas da ONU de promover uma taxa global o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994, que afirmara *“it is appropriate that the proceeds of an international tax be devoted to international purposes and be placed at the disposal of international institutions”*, e um trecho do discurso do secretário-geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali, segundo o qual um imposto internacional significaria que este não seria *“under the daily financial will of the member states”*.

Spahn (1996) e Haq, Kaul e Grunberg (1996) discutiam ainda a taxa enquanto instrumento para influenciar o comportamento dos agentes do mercado no intuito de defender os Estados nacionais do impacto negativo da volatilidade dos fluxos. Mas na mesma época surgiu a defesa do imposto global, alegando-se a sua capacidade de arrecadação, não como *byproduct*, mas como objetivo e justificativa principal. Uma das primeiras defesas desta abordagem foi do presidente da França, François Mitterand, em discurso na Cúpula Social de Copenhague, em 1994. Foram justamente as várias Conferência Mundiais da ONU, cada qual com uma temática diferente, que mostravam o grau de interdependência e o déficit de governança internacional para lidar com os problemas globais. No final do ciclo das conferências, o secretário-geral da ONU, Kofi Annan, aproveitando o simbolismo da virada do milênio, lançou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) a serem atingidos em 2015 e que, no fundo, eram uma compilação das resoluções que saíram das várias conferências da ONU da década de 1990 reorganizadas em torno de compromissos claros. Estes foram endossadas pela comunidade internacional, inclusive o oitavo objetivo, que estabeleceu metas para a cooperação internacional. Ou seja, pressupunha-se a existência de responsabilidade da comunidade internacional com o cumprimento das metas em nível nacional. Para Landau (2004, p. 7-8), o cofinanciamento dos ODM seria definido como gasto público para objetivos comuns. Landau tinha sido convidado pelo presidente Chirac a organizar um debate nacional na França sobre novas fontes de financiamento para o desenvolvimento internacional. Com isso, a França pretendia fornecer uma contribuição aos desdobramentos da conferência

da ONU em Monterrey, em 2002, na qual se havia identificado a necessidade e oportunidade de descobrir novas fontes de financiamento do desenvolvimento. O relatório Landau foi a base para uma articulação mais ampla conhecida como Ação Global contra a Fome e a Pobreza, que envolvia, em um primeiro momento, os governos da França, do Brasil e do Chile, com apoio da secretaria-geral da ONU, aos quais se juntaram em seguida Espanha, Alemanha e Argélia. Esta articulação internacional, em que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva teve um papel de destaque, também produziu um relatório elaborado por técnicos dos governos mencionados, apresentado na Assembleia Geral da ONU em setembro de 2004. Tanto o *Relatório Landau* quanto o *Relatório do Grupo Técnico sobre Mecanismos Financeiros Inovadores* partem do pressuposto de que existe uma responsabilidade da comunidade internacional para mobilizar recursos adicionais àqueles já comprometidos com a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD), mantida pelos países doadores da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que destinam uma parte de seu orçamento nacional a este propósito, tendo como meta estabelecida pela ONU 0,7% do PIB.

Os dois relatórios propunham identificar fontes ligadas a atividades que se beneficiaram do avanço da globalização. Entre as várias propostas apresentadas, consta de forma marcante a taxação de fluxos financeiros de 0,01% sobre as transações cambiais. Landau enfatiza que a justificativa não é a promoção de uma redistribuição em nível global ou o combate às desigualdades gritantes existentes no mundo, porque para isso a comunidade internacional não teria ainda estabelecido mecanismos políticos de decisão. Porém, a comunidade internacional havia se comprometido com as metas dos ODM, incluindo a necessidade de parcerias mundiais para atingi-las. Um estudo de Sachs (2005) encomendado pelo secretário-geral da ONU estimava um déficit de cerca de US\$ 50 bilhões ao ano para atingir as metas. O presidente Lula assumiu junto com Chirac a coliderança desta iniciativa. Em várias capitais europeias, este grupo ficou conhecida como *the Lula group* (DENYS, 2008a), por se tratar de uma extensão, para o âmbito internacional, da prioridade estabelecida no próprio Brasil com o programa Fome Zero.⁵ Denys (2008a, p. 326) define a convocação dos chefes de governo e Estado pelos presidentes promotores da Ação Global contra a Fome e a Pobreza, na véspera da abertura da Assembleia-Geral da ONU, em 2004, como “*the biggest step, thus far, toward the adoption of the CTT*”. Para centrar no argumento da capacidade e legitimidade de arrecadação da taxação global, o relatório estabelece claramente que: “O único propósito da taxação proposta consiste em levantar recursos para o desenvolvimento, sem

5. Cabe lembrar que FHC havia defendido, na segunda metade da década de 1990, em vários fóruns internacionais, uma taxação para controlar os fluxos de capitais de curto prazo, projetando a ideia de uma CPMF planetária (Braga e Cintra, 2000).

afetar os mercados” (GRUPO TÉCNICO SOBRE MECANISMOS FINANCEIROS INOVADORES, 2004, p. 34). Com os votos de 115 países, a Assembleia Geral da ONU aprovou uma resolução para estudar a taxaço internacional enquanto instrumento de financiamento do desenvolvimento.

Duas observaçoes merecem destaque. Em primeiro lugar, a iniciativa foi lançada em um momento em que os mercados financeiros haviam retomado a sua supremacia, e em que a urgência de repensar a desregulamentação já havia saído da pauta. Havia, portanto, uma motivaço de ordem tática para dissociar a componente arrecadadora da componente disciplinadora. Isto tem uma implicaço direta sobre a porcentagem da taxaço: por um lado, ela deve ser suficientemente elevada para provocar o efeito desejado sobre os agentes. Por outro lado, no que tange à funço arrecadatória, a taxaço precisa ser baixa o suficiente para ter um efeito significativo sobre os mercados. Porém, considerando-se o volume do mercado, uma taxa pequena ainda poderia mobilizar recursos substanciais. Em segundo lugar, uma análise das crises da década de 1990 provocadas pelos ataques especulativos contra as moedas dos países atingidos mostra que para efetivamente poder evitar movimentos de capitais, o imposto deveria, em última instância, ser igual ao diferencial da taxa de juros entre as moedas. Diante da magnitude das movimentações, ele não poderia ser uma alternativa para ao controle de capitais. Tal assertiva corrobora o estudo de Braga e Cintra (2000), que argumenta que, independentemente da taxa Tobin, a proteço contra a instabilidade dos fluxos financeiros internacionais deveria ser feita no âmbito doméstico.

Até a crise de 2008, predominaria, portanto, a proposta de taxaço sobre atividades econômicas que se beneficiam de forma acentuada da globalizaço para financiar o combate à fome e à extrema pobreza, com o qual a comunidade internacional havia se comprometido ao acordar os ODM. A Aço Global contra a Fome e a Pobreza transformou-se no Leading Group on Innovative Financing for Development (Leading Group), ao qual se associaram, até o final de 2009, 59 países e um conjunto de organismos internacionais e entidades da sociedade civil organizada,⁶ com maior destaque e responsabilidade conferida aos fundadores da iniciativa, entre os quais o Brasil. A proposta específica da taxaço das transações cambiais não avançou, principalmente diante da absoluta resistência dos EUA e da Grã-Bretanha à mera inclusão do assunto em pauta. Mas foi lançada com relativo êxito uma iniciativa, considerada piloto, de taxar as passagens aéreas. Isso seria feito por meio do sistema tributário nacional, mas as receitas ficariam centralizadas em um fundo internacional e seriam destinadas a um determinado conjunto de metas dos ODM. Para este fim, foi criada a UNITAID, cujo objetivo é a compra

6. Ver a lista atualizada em: <www.leadinggroup.org>.

de remédios para combater a AIDS, malária e tuberculose nos países mais pobres, em particular na África. O fundo opera em estreita colaboração com a Organização Mundial de Saúde (OMS), da ONU, e coordena as suas atividades com o Fundo Global para o Combate a Aids, Tuberculose e Malária. Ffrench-Davis (2008) justificou a escolha do setor aéreo: trata-se de uma atividade econômica que se beneficiou da globalização relativamente pouco taxada. Em princípio, constitui-se em uma taxação progressiva e razoavelmente simples de se coletar, apresentando baixo custo de transação.

Ao contrário da taxação de transações cambiais ou de qualquer outra transação financeira, um imposto sobre passagens aéreas não precisa de adesão universal e seria pequeno demais em relação ao valor das passagens para provocar mudança de rotas. Chile e França foram os primeiros países a introduzirem a taxa. Por insistência da França, o conselho de ministros das finanças da UE aprovou, em junho de 2005, a implementação da taxa de forma voluntária nos países membros. No caso do Brasil, um parecer da Procuradoria-Geral da Receita Federal criou certo embaraço para a diplomacia, a qual havia anunciado o projeto junto com os demais países pioneiros durante a Assembleia Geral da ONU em 2005. O sistema tributário brasileiro não permitiria vincular qualquer tributo a uma atividade que beneficiasse projetos internacionais. Para superar este impasse, o Itamaraty encontrou uma forma de repassar para a UNITAID uma contribuição do Orçamento Geral da União equivalente ao valor que se arrecadaria se houvesse uma contribuição solidária obrigatória sobre as passagens aéreas. Este mecanismo foi codificado no PL nº 6.751-b, de 2006, que tramita no Congresso Nacional.⁷

Diante do avanço e proliferação das discussões e atividades em torno da taxação internacional, é novamente ilustrativo o debate que volta à tona no senado dos EUA, desta vez provocado por um PL do senador Inhofe (PL nº 1623, apresentado durante a 110ª legislatura do congresso estadunidense).

Diante da ênfase da iniciativa de justificar o uso dos recursos para o combate à fome e à pobreza, o PL questiona se não haveria incapacidade dos países pobres: *“because of corruption and inadequate legal protection of property and contracts”*.

O argumento contrário que surge com força refere-se não somente a distorções nos fluxos econômicos e inviabilidade técnica, mas sobretudo ao imposto, que *“can undermine national sovereignty”*. Um *“world tax authority under the United Nations system”* é considerado uma ameaça à soberania dos EUA. Para reforçar esta tese, é citada longamente a argumentação do Movimento Mundial Federalista (World Federalist Movement) em favor da taxação, justamente porque isto

7. Observe-se, porém, que além de esvaziar o elemento inovador da tributação, provavelmente o mecanismo de uma contribuição sobre passagens aéreas seria bem mais progressivo.

promoveria reforço do multilateralismo (“*for multilateral institutions to be effective and independent they must have stable and adequate funding*”).

A ideia de um imposto internacional não se restringe mais à taxa Tobin ou às iniciativas modestas que saíram dos esforços de buscar mecanismos inovadores para o desenvolvimento. A própria UE provocou grandes discussões entre seus Estados-membros. Ela não arrecada impostos, mas sua Diretiva 2006/112/EC harmoniza a tributação do IVA. A coordenação do IVA pela UE, que possui legislação vinculante, é um dos principais exemplos existentes de uma coordenação tributária supranacional. O imposto é cobrado e administrado pelas autoridades nacionais, conforme as regras uniformes estabelecidas pela legislação comunitária. Os conflitos de interpretação podem ser submetidos somente à Corte Europeia (DENYS, 2008b).

Não é à toa que, justamente na Europa, vários parlamentos aprovaram moções e até legislações conclamando a UE a implementar uma taxação de fluxos financeiros no âmbito comunitário. Moções neste sentido passaram nos congressos da França em 2001, Áustria em 2006 e Itália em 2007. Bélgica (em 2006) e França (em 2009) aprovaram uma lei a respeito. No caso da lei belga, o Banco Central Europeu (BCE) publicou um parecer negativo considerando a tributação de transações cambiais um dano para a eficiência econômica e uma violação da liberdade de movimento de capital, conforme definido no Acordo de Maastricht e no Acordo Geral sobre Serviços (GATS). Além disso, o BCE considerou a lei belga em conflito com a legislação comunitária por tratar da política monetária, que é de competência exclusiva da UE. A proposta belga segue a proposta de Spahn e estabelece dois mecanismos de política monetária para acionar-se uma sobretaxa no caso de a flutuação sair da banda. A taxa básica, neste caso, não afeta os mercados de capitais e é pequena demais para causar restrição ao livre movimento de capitais.

Outro exemplo é o Acordo relativo à Aplicação da Parte XI da Convenção de Montego Bay de 1994, da ONU, referente ao direito do mar, e que estabelece taxar a exploração em terra abaixo das águas extraterritoriais. Ele assevera que o leito do mar, os fundos marinhos e oceânicos e o seu subsolo que se situam para além dos limites da jurisdição nacional (adiante designados *área*), bem como os recursos da área, são patrimônio comum da humanidade (*common good of mankind*).

A exploração do subsolo nessas áreas se dá, portanto, fora da jurisdição dos Estados nacionais, e o mecanismo proposto é que os direitos de exploração (*royalties*) ou um sistema combinado de *royalties* e de partilha sejam pagos a uma autoridade internacional dos fundos marinhos, que deverá ser organizada. Esta autoridade deve organizar e controlar as atividades na área, particularmente com vista à gestão dos recursos. Interessante também observarem-se na seção 7, art. 1º, mecanismos específicos referentes aos países em desenvolvimento:

- a. Os Estados em desenvolvimento produtores terrestres cujas economias se verifique terem sido seriamente afetados pela produção de minerais provenientes dos fundos marinhos serão assistidos pelo fundo de assistência econômica da Autoridade; e
- b. Nos casos apropriados, a Autoridade prestará assistência, através do fundo, aos Estados em desenvolvimento produtores terrestres afetados, em cooperação com as instituições mundiais ou regionais de desenvolvimento existentes que tenham as infraestruturas e a experiência para executar esses programas de assistência.

A legislação é pioneira ao estabelecer uma clara relação entre impostos globais e a existência de *patrimônio comum da humanidade*, um conceito muito próximo ao do bem público global (*global public good*) de Kaul (2003) e do *post-sovereign legal principle* de Denys (2008a, p. 326). Ela, porém, é pouco discutida, principalmente porque não entrou em vigor, devido aos altos custos envolvidos em exploração do subsolo em alto-mar fora das zonas de jurisdição nacionais.

5 CRISE GLOBAL 2008/2009

Sem dúvida, a crise das hipotecas *subprime* e seu desdobramento mundial reforçaram vários dos argumentos utilizados ao longo do tempo em favor de taxação global no contexto de regulamentação do sistema financeiro internacional. Três aspectos devem ser ressaltados: a viabilidade técnica, a responsabilização do sistema financeiro e a responsabilidade social global.

Desde a década de 1990, o próprio mercado começou a se organizar de forma a minimizar os riscos nas transações cambiais, principalmente devido ao fato de as transações ocorrerem muitas vezes entre países situados em fusos horários diferentes, aumentando o risco da transação. Em 1990, o BIS estabeleceu o padrão Lamfalussy com regras mínimas para estruturas de compensação que devem nortear os bancos centrais individual ou coletivamente ao regular *offshore netting systems* (COMMITTEE OF THE GROUP OF TEN COUNTRIES, 1990). Aos bancos que não cooperam com estes sistemas pode ser negado acesso aos sistemas de pagamento nacionais. Observe-se que os *offshore netting systems* não podem processar as operações sem ter acesso aos sistemas nacionais de pagamento. A preocupação do BIS é com o gerenciamento dos riscos envolvidos nos sistemas de liquidação, em particular o risco sistêmico, ou seja, o risco de a falha de um ou mais participantes afetar os demais de maneira irreversível.

O crescimento exponencial dos mercados de câmbio vinha acompanhado de um desenvolvimento de tecnologia de comunicação e de uma necessidade de mecanismos de compensação e liquidação centralizados, globais e em tempo real,

com o menor risco possível, o que exige por definição o envolvimento dos bancos centrais das moedas negociadas. Para responder a esta demanda, surgiu, em 2000, o Continuous Linked Settlement (CLS), um banco de compensação e liquidação que entrou em operação dois anos depois de seu nascimento, tendo como seus membros principais 17 bancos centrais e cerca de 70 dos principais bancos privados (DENYS, 2008a). Em 2009, o CLS fazia a compensação de cerca de 80% das operações cambiais realizadas no mundo, operando com seis instrumentos e 17 moedas. Dólar, euro, libra e iene representavam 77% de seu mercado global. O banco central dos Estados Unidos (FED) tem a responsabilidade de supervisionar em nome dos 17 bancos centrais participantes. Junto com o CLS opera a Swift (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) como prestadora de serviço, garantindo a comunicação *on-line* entre todos os agentes envolvidos nas transações cambiais. Além disso, também presta outros serviços, como a confirmação do *netting*. Ou seja, a Swift faz a comunicação entre o CLS e os sistemas de pagamento nacionais. Neste caso, a supervisão ficou com o governo belga, a pedido do BIS.

A razão de existir do CLS como principal plataforma de compensação *offshore* é diminuir o risco das operações. Mas ele resultou em uma centralização das operações que facilita enormemente a aplicação de uma taxa direta sobre o operador, *the dealer*.

O papel dos bancos centrais nos mercados de câmbio é crucial, devido à sua atribuição de emitirem as moedas e ao efeito potencial das transações cambiais sobre a liquidez. Não faz sentido imaginar o surgimento de plataformas de compensação *offshore* paralelas sem envolvimento dos bancos centrais.

Ou seja, os próprios grandes bancos, dirigidos pelas regras do BIS, e a atuação dos bancos centrais haviam criado a resposta às críticas sobre a inviabilidade técnica das propostas de taxação de operações cambiais. O risco de evasão fiscal tornou-se próximo de zero, porque implicaria a criação de plataformas de compensação paralelas. Portanto, basta um acordo entre os bancos centrais no âmbito do BIS a respeito da não colaboração com plataformas que praticam guerra fiscal. Seria um risco grande operar em uma câmara *offshore* que não tenha participação dos bancos centrais. Ademais, conforme Denys (2008a, p. 345) argumenta: “*Since the Central Banks control their currency they can ultimately be informed about all transactions in its currencies and monitor the trade, wherever the transactions take place*”. Sem dúvida, poderia haver uma fuga de especuladores para outros derivativos. Mas este efeito deve ser mínimo diante da pequena porcentagem da taxa.

Essa viabilidade, ou melhor, facilidade, de implantação do imposto significa também que ele pode funcionar por fora dos sistemas de tributação nacionais, e o dinheiro arrecadado não passaria pelo orçamento nacional. Seria preciso, sim,

um instrumento de direito público internacional por meio do qual os Estados nacionais criassem uma autoridade fiscal para a qual o CLS prestaria o serviço de arrecadar o imposto. Embora caiba ainda definirem-se as formas de administração e gasto dos fundos, registre-se que sem dúvida houve um enorme avanço na primeira década do século XXI em criar as condições técnicas para implementar um imposto global. Não será este imposto que introduzirá um paradigma de desterritorialização, porque os mercados de transações cambiais já funcionam enquanto verdadeiros mercados globais, tornando a localização e a territorialidade irrelevantes. Pode-se tomar como exemplo a praça de Londres, o maior dos onze principais centros financeiros. Ela, sozinha, movimentava cerca de um terço do mercado global, mas somente em cerca de 6 ou 7% das transações a libra esterlina está envolvida. Alternativamente, graças a esta alta concentração de operadores e praças de negócio, podem-se responsabilizar as autoridades nacionais por coletar o imposto de uma forma coordenada e padronizada, seguindo as regras e normas de um tratado internacional a respeito. A colaboração dos bancos centrais e o CLS servem para passar os dados relevantes para as autoridades fiscais. Também neste caso o imposto seria cobrado sobre o intermediário, *the dealer*, porém passaria pelo sistema de tributação nacional.

O aumento do volume e o avanço da tecnologia de compensação e liquidação provocaram uma constante diminuição dos *spreads*, que é a receita dos intermediários no atacado, não havendo cobrança de comissões, exceto aquelas para o funcionamento dos próprios sistemas de compensação e liquidação. De acordo com Avinash Persaud, o *spread* baixou de 0,05-0,06% no início dos anos 1990 para 0,02% em 2009.⁸ Tomando como exemplo a porcentagem sugerida por Schmidt (2008), de 0,005%, aumentar-se-ia o *spread* em um ponto básico, para 0,03%. O histórico do mercado demonstrou não ser provável que haja uma queda da liquidez no mercado por causa deste aumento do *spread*. Ou seja, a baixa porcentagem garante impacto negligenciável sobre a liquidez, ao mesmo tempo que não gera estímulos para a procura de outros derivativos. Schmidt calcula que, mesmo assim, tendo por base os volumes negociados em 2007, uma taxa de 0,005% arrecadaria cerca de US\$ 33 bilhões por ano, levando-se em consideração uma queda no volume negociado de 14%(SCHMIDT, 2008, p.14).⁹

A crise de 2008 reforçou entre as autoridades a ideia a respeito da necessidade de fortalecerem-se, regularem-se e supervisionarem-se os sistemas centralizados de compensação e liquidação, inclusive estendendo-os aos outros fluxos de transações financeiras, além das cambiais. Vale observar que as propostas dos defensores da CTT

8. Dados apresentados na II Reunião do Grupo de Peritos sobre taxação de fluxos financeiros realizada em Bruxelas, em 15 de janeiro de 2010.

9. Schmidt chega a esse número estimando a elasticidade do volume com relação ao *spread*.

sugerem taxar todas as operações de compensação durante o dia e não somente a liquidação das operações abertas no final do dia, ou seja, as posições brutas e não líquidas.¹⁰

Outro ponto é que a crise provocou o que o ministro de Relações Exteriores da França, Bernard Kouchner, chamou de “desmoralização” do setor financeiro internacional. O ministro aproveitou a oportunidade para lançar, em maio de 2009, a proposta de montar uma força-tarefa para defender o imposto sobre transações financeiras, no âmbito do Leading Group, o que ocorreu depois, em outubro do mesmo ano.¹¹

No fundo estava em discussão o paradigma neoliberal, que tinha promovido uma ampla e generalizada liberalização e desregulamentação financeira, sob o argumento de que não havia risco de excesso de liquidez nem de volatilidade, porquanto a própria lógica de funcionamento dos mercados garantiria a tendência a convergir ao ponto de equilíbrio. Em um regime de taxa flutuante, os mercados de câmbio não apenas devem assegurar as transações internacionais de comércio e investimentos, mas também possibilitar operações de defesa contra as variações das taxas. Considerando que as flutuações das taxas de câmbio são permanentes, é quase impossível realizar uma transação internacional sem incorrer em risco. Desta forma, a especulação se torna necessária e inerente ao bom funcionamento dos mercados de câmbio. De acordo com o *mainstream*, esta especulação seria estabilizadora e levaria os preços das moedas ao seu equilíbrio. Além do mais, esta lógica dos mercados financeiros liberalizados seria salutar para disciplinar bancos centrais e políticas macroeconômicas nacionais. Crises cambiais, em vez de serem consideradas expressão ou fonte do problema dos mercados, revelariam e combateriam a existência de políticas internas errôneas. Críticos a este pensamento eram marginalizados. Neste contexto, qualquer proposta para uma CTT poderia somente focar seu aspecto arrecadatório, e precisava enfatizar que a porcentagem a ser cobrada seria tão baixa que o efeito sobre os mercados seria insignificante.¹²

Talvez o episódio mais marcante da crise desse paradigma tenha sido o depoimento do ex-presidente do FED, Alan Greenspan, quando este confessou em depoimento ao senado norte-americano em 23 de outubro de 2008 ter ficado chocado porque os mercados, afinal, não tinham se comportado segundo ele sempre imaginava que fariam, e alegou ter errado em “*presuming that the self-interest of organizations, specifically banks and others, was such that they were best capable of protecting their own shareholders*”.

10. Não está claro se um imposto pequeno estimularia os bancos a acumularem operações, deixando estes de fazerem as compensações a cada transação.

11. Entraram na força-tarefa, em ordem alfabética: Alemanha, Áustria, Bélgica, Brasil, Chile, Espanha, França, Itália, Japão, Noruega, Reino Unido e Senegal.

12. Mesmo assim havia, no caso do Brasil, uma grande preocupação no Ministério da Fazenda com a defesa pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva do imposto sobre transações financeiras no âmbito da Ação Global Contra a Fome e a Pobreza. O receio era de que isso pudesse atingir a imagem que vinha sendo construída do presidente e provocar desconfiança nos mercados a respeito da verdadeira intenção do governo petista.

Darvas e Weizacker (2010, p. 10), ao analisarem o crescimento explosivo das transações financeiras, chegando em 2007 ao volume correspondente a setenta vezes o PIB mundial, questionam eufemisticamente:

“What is less clear is the extent to which the relevant actors were all acting in accordance with sound incentives, which ultimately determines the extent to which this increase in transactions was accompanied by a real increase in economic efficiency.”

Schulmeister (2009) retomou a crítica à escolha racional ao demonstrar que os mercados financeiros seguem uma lógica, baseados em avaliações diárias que envolvem emoções, adrenalina e outros fatores sociais. Isto explica o movimento dos preços permanentemente em ciclos irregulares, o que ele evidencia com pesquisa empírica. A explicação está também nas técnicas dos operadores ao usarem os sinais de compra e venda mais recentes para se orientarem, reforçando desta forma as tendências, o que Schulmeister (2009, p. 14) chama de “*expectational bias*”. A teoria convencional ficou presa à explicação de duas tendências: ou convergência para o equilíbrio ou uma bolha, quando na realidade o *overshoot* para baixo ou para cima é a regra. “*Trend-following trading strategies*” (SCHULMEISTER, 2009, p. 4) reforçam esta tendência e geram o “*bull-bear trading behaviour*”. Na fase do *bull* os riscos são subestimados e a expectativa é de extrapolar os crescimentos e ganhos. Na fase *bear* o pessimismo provoca movimentos bruscos e exagerados. Baseado em pesquisa das transações cambiais no período de 1999 a 2004, o autor evidencia a persistência de *short lasting exchange rate runs*. Esta volatilidade é ainda maior se levarem-se em consideração as flutuações durante o dia e não somente a partir dos dados consolidados por dia. Ou seja, os mercados financeiros liberalizados são estruturalmente maníaco-depressivos. O remédio que o Schulmeister sugeriu é a boa e velha taxa sobre os fluxos, mas, ao contrário de Tobin, ele mostrou que uma aplicação em doses homeopáticas já seria suficiente para baixar a adrenalina:

“(...) *dampening excessive liquidity in financial markets and in mitigating the related overshooting of asset prices, in particular of Exchange rates, stock prices, interest rates and commodities prices* (Schulmeister, Schiratztenstaller e Picek, 2008, p. 53).”

Quanto menor for o horizonte de tempo, maior será o impacto de uma CTT. Darvas e Weizacker (2010, p. 21) chegam à mesma conclusão: “*a very small tax will only prevent very marginally useful ‘good’ transactions while at the same time driving out ‘intra-marginally’ and therefore significantly ‘bad’ transactions*”.

Ao longo de 2009, a proposta de taxar o setor financeiro ganhou aliados inesperados, em virtude da insatisfação da opinião pública na Europa e nos EUA quanto aos volumosos recursos oferecidos com êxito ao setor no intuito de evitar

um colapso sistêmico. O FED, por exemplo, por meio do qual muitas ajudas foram operacionalizadas, deixou de lado sua obrigação de conter o nível de desemprego, que dobrou, chegando a dois dígitos. Assim, empurrado pela opinião pública de seus países, líderes como Ângela Merkel, Gordon Brown e Barak Obama levantaram a voz contra o setor financeiro e empunharam a bandeira da taxaço.

O primeiro a se manifestar publicamente foi o ministro de Finanças da Alemanha, Peer Steinbrück, em artigo de opinião publicado em vários jornais no mundo com o título *Em defesa de um imposto mundial*.¹³ O autor começa perguntando-se o que teria dado errado nos mercados financeiros mundiais e responde que a raiz estaria “na ideia de que os mercados de capitais livres e sem regulamentação sempre funcionam em prol do bem público”. Em seguida, ataca a lógica persistente nos mercados financeiros: “O pagamento de bônus no setor financeiro, agora, é concomitante às perdas maciças de empregos na economia real”. Seria necessário mais que aperfeiçoar a regulamentação e combinar estabilidade de mercados com coesão social. E por isso:

O ministro Steinmeister¹⁴ e eu estamos sugerindo que o G-20 adote medidas concretas para criar um FTT de 0,05% sobre todos os negócios com produtos financeiros dentro de suas jurisdições, independente se esses negócios ocorrem em bolsas ou não.¹⁵

Observe-se que a proposta é de um imposto coordenado internacionalmente, mas arrecadado nacionalmente. Ainda mais interessante é a intenção expressa de instituir-se um FTT (Financial Transactions Tax), que seria um imposto incidente sobre todas as transações financeiras, em vez de um CTT, implicado somente às operações cambiais. Sobretudo, registre-se que o objetivo do imposto é novo: responsabilizar o setor financeiro pelo pagamento dos déficits provocados pelos pacotes de resgate. No início de dezembro, os ministros de Relações Exteriores e Economia da França, respectivamente Bernard Kouchner e Christine Lagarde, publicaram no jornal *Le Monde* de 1º de dezembro de 2009 o artigo *Des financements innovants pour aider au développement, l'idée fait son chemin*, afirmando tratar-se de uma proposta defendida pela França de forma sistemática antes da crise de 2008 e também antes que as discussões em torno da mudança climática dessem voz à ideia de usar uma taxa global para combatê-la. Também neste caso foi feito um apelo para que o assunto entre na pauta do G-20, mas com uma posição firme no que diz respeito ao uso dos fundos arrecadados para financiar o desenvolvimento,

13. No Brasil, o artigo foi publicado no jornal *Valor Econômico* em 28 de setembro de 2009.

14. Ministro das Relações Exteriores da Alemanha.

15. Cabe explicar que essa linguagem bastante radicalizada para um ministro de Finanças da Alemanha deve ser analisada no contexto das eleições parlamentares às vésperas das quais o artigo foi publicado. Steinbrück e Steinmeister são filiados ao Partido Social-Democrata da Alemanha, SPD, que, de acordo com as pesquisas, estava em desvantagem no pleito, em parte devido à perda de intenções de votos para a esquerda.

com referência explícita aos ODM. Resumindo, os ministros defendem: “Essa ideia se insere na problemática de regulação do sistema financeiro mundial e da solidariedade internacional para o desenvolvimento” (tradução livre).¹⁶ Em seguida, Gordon Brown e Nicolas Sarkozy publicaram no *The Wall Street Journal* de 09 de dezembro de 2009 um artigo com o título *For Global Finance, Global Regulation*, com a chamada: “*Proposals that deserves consideration include taxes on financial transactions and 2009 bank bonuses*”. O artigo não entra em detalhes, mas sugere que “*financial transactions levies*” poderiam contribuir não somente para financiar os déficits, mas também os ODM e o enfrentamento das mudanças climáticas.

O apelo para que o FMI e o G-20 pautem a discussão acerca da taxa ganhou ainda mais força com a declaração final do Conselho Europeu de 10 e 11 de dezembro de 2009, a qual, em seu parágrafo 15, convoca o FMI: “*to consider the full range of options including insurance fees, resolution funds, contingent capital arrangements and a global financial transaction levy in its review* (grifo do autor)”.

Chama muita atenção o empenho com o qual o governo britânico se mobiliza em torno dessa bandeira, lembrando que a Grã-Bretanha, junto com o governo dos EUA, combateu ao longo dos anos a ideia de incluir qualquer referência à taxa global na agenda internacional.¹⁷ Para sustentar esta posição, o Ministério de Finanças da Grã-Bretanha lançou, em meados de dezembro de 2009, um documento inédito: *Risk, reward and responsibilities: the financial sector and society*. O documento reafirma que era acertado e justo que os governos agissem diante da crise de 2008 mobilizando recursos para o setor financeiro, mas isto evidenciou a necessidade de discutir o papel e as responsabilidades do setor perante a sociedade. É citado um trecho do discurso de Gordon Brown na reunião dos ministros das finanças do G-20, em novembro de 2010: “*...it cannot be acceptable that the benefits of success in this sector are reaped by the few but the costs of its failure are borne by all of us*” (HM TREASURY, 2009, p. 4). O documento, sem detalhar o tipo de imposto, traz uma diferenciação interessante e pertinente entre a necessidade de recuperar fundos públicos transferidos para salvar o setor financeiro e a introdução de mecanismos que possam aliviar futuras crises, abordada no terceiro capítulo (“*Reducing the burden on society of financial sector failures*”). O capítulo 4 abre o caminho para discutir taxa sobre fluxos financeiros

16. “*Cette idée s’inscrit au confluent des problématiques de régulation du système financier mondial et de la solidarité internationale pour le développement*”.

17. Também nesse caso, porém, lembre-se que, de um lado, às vésperas de eleições parlamentares na Grã-Bretanha, a popularidade de Brown era muito baixa. De outro lado, as pesquisas de opinião mostravam uma indignação generalizada com o setor bancário. É bem provável que este fator explique a reviravolta no posicionamento do governo britânico. Ainda mais porque a oposição já tinha deixado claro que aceitaria algum aumento no grau de regulação e até no grau de progressividade do sistema de imposto de renda, mas que seria contra taxa sobre fluxos financeiros, usando o simples argumento de tratar-se de um setor no qual o país tem vantagens competitivas.

para financiar o desenvolvimento: “*This chapter considers the potential for additional taxation of the financial sector to ensure the sector makes a fair contribution to society and broader social objectives*” (HM TREASURY, 2009, p. 33). O capítulo é supreendente ao reproduzir as duas principais defesas em favor de um imposto global. Primeiro, enfrenta a problemática da soberania fiscal:

...taxation policy goes to the heart of national sovereignty. But because of the highly internationally mobile nature of the financial sector, there is a case for considering a more internationally coordinated approach to some elements of financial services taxation (HM TREASURY, 2009, p. 34).

Segundo, argumenta que houve mudanças na viabilidade devido ao aumento da regulação:

It has been argued that taxable activities would relocate offshore from major centres. In the past, weak international coordination and the existence of non-compliant jurisdictions would have made this a significant risk. However the G20’s concerted action over the last year on tax havens and non-complaint jurisdictions demonstrates that such international coordination is both feasible and enforceable (HM TREASURY, 2009, P. 37).

Esse documento deixa em aberto o uso específico dos fundos arrecadados, além do *broader social objectives*, entendendo que o *broader* refere-se a objetivos que vão além de compensar ou prevenir gastos do governo com apoio ao setor financeiro em situações de graves crises, como aquela de 2008. É saliente que o documento tenta argumentar o motivo para propor uma FTT e não uma CTT (HM TREASURY, 2009, p. 35). Há referência ao risco inerente nas outras operações financeiras além das cambiais. Sugere-se que não pode haver discriminação entre os vários mercados de transações financeiras. Cabe lembrar que, ao contrário do que se poderia esperar, a bolha não estourou pelo lado do câmbio, mas de fato em outros mercados financeiros que trabalhavam com securitização de hipotecas de alto risco, os *subprimes*. Os próprios operadores nos mercados de câmbio alegam que não faria sentido aplicar uma taxa com referência à irresponsabilidade dos mercados que teriam levado à crise de 2008, porque justamente este mercado passou as turbulências sem grandes dificuldades (MAXWELL, 2010). Sem dúvida, a atuação do FED garantindo liquidez foi fundamental.

No início de 2010, foi a vez de o governo Obama se manifestar em favor de taxaço do setor financeiro, usando uma linguagem forte, comparável à de Gordon Brown, mas apresentando proposta totalmente focada na esfera nacional. Obama, porém, já manifestou publicamente que iria propor coordenar esse tipo de taxa

(*levy*) com os demais países centrais. A mudança de rumo das políticas em relação ao setor financeiro é provocada pela insatisfação da opinião pública com o socorro do governo aos bancos, que aumentou fortemente os gastos federais, e com o insistente desemprego em alta.¹⁸ Em princípio, porém, esta nova postura, caso permaneça, deve gerar aberturas também no governo dos EUA para discutir a oportunidade de um imposto global, embora o que estaria em pauta seria uma FTT.

Apesar da recente predominância de referências à FTT, conforme descrito, não pode haver dúvida de que a taxação sobre transações cambiais tem especificidades que a tornam muito mais viável. Recuperando-se os argumentos expostos ao longo deste capítulo, mencionem-se os seguintes fatores:

- facilidade de arrecadação por meio das plataformas de compensação e liquidação, consolidadas e com forte envolvimento dos bancos centrais (CLS, SWIFT);
- probabilidade mínima de distorção dos mercados financeiros;
- alto volume das transações;
- mercado centralizado (90% das transações em sete países; 80% em onze centros financeiros; 33% na cidade de Londres; e 85% em dólares);
- relação clara com fluxos financeiros internacionais e separação da esfera nacional; e
- existência de uma ampla gama de pesquisas e levantamentos sobre CTT.

Por último, a crise de 2008 reforçou a noção de interesses comuns globais que exigem certo grau de institucionalidade internacional para serem enfrentados. O surgimento do G-20 e sua rápida consolidação, a nova institucionalidade do Financial Stability Board (FSB) e o reforço das instituições como BIS e FMI são expressões disso. Tal conjuntura coincide com a nova rodada de negociações para definir coletivamente estratégias diante das mudanças climáticas. Trata-se de um reconhecimento de que se está em várias frentes diante de desafios que ultrapassam a governabilidade das esferas de soberania nacional.

6 BRASIL

Na segunda metade da década de 1990, o então presidente Fernando Henrique Cardoso aproveitou vários fóruns internacionais para defender um imposto que controlasse os fluxos financeiros de curto prazo, e até aventou a ideia de uma

18. O *timing* das declarações coincidiu com uma derrota histórica do Partido Democrata nas eleições para a vaga de senador no estado de Michigan, onde o partido é tradicionalmente forte, e com uma queda na avaliação positiva do governo Obama nas pesquisas de opinião.

CPMF planetária (BRAGA e CINTRA, 2000). Exemplo disso foi o discurso de abertura da Cúpula da América Latina, Caribe e UE, em 1999, na qual classificou o sistema financeiro internacional como foco gerador de instabilidade e mecanismo de concentração de renda. Em 2004, no âmbito da Ação Global contra a Fome e a Pobreza, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva articulou um grupo de países para comprometer a comunidade internacional com o combate à fome e extrema pobreza. Nas propostas apresentadas, constava como primeiro ponto a taxaço de fluxos financeiros. Nos anos 2004 e 2005, esta iniciativa teve destaque na atuação da política externa do Brasil, sobretudo devido à participação brasileira tanto no Fórum Social Mundial quanto no Fórum Econômico Mundial, eventos simultâneos onde o presidente expôs estas propostas. Funcionou neste período um grupo de trabalho interministerial coordenado pelo Itamaraty a respeito do assunto. E, por intermédio da secretaria-geral da presidência, o governo abriu um diálogo com setores da sociedade civil sobre taxaço internacional. A iniciativa rearticulou-se no Leading Group, do qual o Brasil participa com certo destaque. O Brasil concentrou sua atuação em torno da UNITAID e do Internacional Finance Facility for Imunity (IFFim), uma iniciativa inglesa de mobilização de recursos – por meio da emissão de títulos no mercado financeiro lastreados em compromissos futuros com a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento – para campanhas de imunização na África.¹⁹ A proposta específica da taxaço de fluxos financeiros internacionais sumiu da agenda e somente voltou em 2009, quando o governo francês insistiu na participação do Brasil na força-tarefa sobre a taxaço global. Junto com a força-tarefa foi instalado um grupo de peritos para subsidiar os governos participantes na formulaço de propostas que devem ser levadas para o G-20 e servir de base para um diálogo com o FMI. Pelo Brasil, o governo indicou o presidente do Ipea para integrar o grupo de peritos. Em princípio, a ideia de um imposto global casa bem com a ênfase para o multilateralismo, que é uma prioridade constante da política externa brasileira. Isto concerne tanto à mobilização e canalização de recursos para contribuir com o desenvolvimento nos países mais pobres quanto à insistência de criar uma maior e mais democrática governança global para contrabalançar as forças globalizadas do mercado, em particular dos mercados financeiros. O Itamaraty tem fortíssimas restriço às referências a bens públicos globais, cuja existência justificaria impostos globais para financiá-los.²⁰ E ainda permanece a problemática da mencionada interpretação da Procuradoria-Geral da Receita Federal a respeito das limitaço constitucionais vigentes.

19. A participação brasileira nessa iniciativa é objeto de regulamentação no mesmo PL que visa regularizar as contribuiço para a UNITAID.

20. O argumento refere-se principalmente à soberania sobre a Amazônia. Caso se declarasse a Amazônia um bem público global, o Brasil abriria mão da sua soberania nacional sobre o território.

7 CONCLUSÃO

A proposta de Tobin tem várias dimensões, todas mais oportunas hoje do que no início dos anos 1970. A inclusão dos mercados financeiros globalizados na base tributária somente pode ser feita a partir de iniciativas intergovernamentais. A sua implementação, além de contribuir com a construção de uma maior governança internacional, reconheceria a existência de desafios comuns que não podem ser resolvidos no âmbito de cada país.

No discurso proferido durante a reunião do Leading Group em Oslo, em fevereiro de 2007, Landau desenvolveu a justificativa da taxa global baseado na existência de bens públicos globais, embora não usasse esta expressão. Riscos globais tornaram-se uma realidade cada vez mais inerente ao processo de internacionalização, e isto vai exigir cada vez mais ação coletiva e coordenada. Neste quadro:

Global levies could act as a compulsory insurance that the community of nations would impose on itself to reduce and mitigate global risks... It may well be that international taxes are the price we will have to pay for living peacefully in a civilized world (GROUP ON SOLIDARITY LEVIES TO FUND DEVELOPMENT, 2008).

No caso, o mundo civilizado é o bem público global. Sem dúvida, os altos e baixos da discussão sobre taxa global acompanham as ondas de crises financeiras. Mas pode argumentar-se que existem alguns fatores novos que permitem colocar a proposta em outro patamar, em particular o crescimento da tecnologia e a regulação do mercado de câmbio com a consolidação das plataformas de compensação e liquidação, que tornaram a implantação de uma taxa sobre as transações cambiais viável e com baixos custos de transação. De outro lado, há um crescente reconhecimento dos limites do conceito de soberania nacional, e isto pode estender-se à relativização do dogma da soberania fiscal que exclui de antemão qualquer discussão sobre um imposto global. O debate em torno da taxa global sobre fluxos financeiros ainda deverá passar por muitas discussões e enfrentar questionamentos e resistências. Mas, se sair da pauta novamente, será para voltar em seguida com mais força.

REFERÊNCIAS

BRAGA, J. C.; CINTRA, M. A. M. A participação do Brasil na reorganização das finanças internacionais. *In*: FRIEDRICH, E. S. (Coord.). **Studies on international financial architecture**. Campinas/São Paulo, 2000.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). **Report of the committee on interbank netting schemes of the central banks of the group of ten countries**. CPSS Publications, November, 1990.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). **Triennial central bank survey**. December, 2007.

BROWN, G.; SARKOZY, N. For global finance, global regulation. **The Wall Street Journal**, 09 de dezembro de 2009. Disponível em:

<<http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704240504574585894254931438.html>>.

CHESNAIS, F. **Tobin or not Tobin? Porque tributar o capital financeiro internacional em apoio aos cidadãos**. São Paulo: UNESP, 1999.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Where does the EU go from Doha?** What prospects for meeting the EU targets of 2010 and 2015? Annual progress report 2009 on financing for development. Bruxelas, April, 2009.

COMMITTEE OF GOVERNMENT OVERSIGHT AND REFORM. **Testimony of Dr. Alan Greenspan**. October, 2008. Disponível em:

< <http://clipsandcomment.com/wp-content/uploads/2008/10/greenspan-testimony-20081023.pdf>>

CONSELHO EUROPEU. **Conclusões da reunião ordinária 10 e 11 de dezembro de 2009**. Bruxelas, 2009.

DARVAS, Z.; WEIZACKER, J. **Financial transaction tax: small is beautiful**. Comissão de assuntos econômicos e monetários. Parlamento Europeu, Bruxelas, 2010.

DENYS, L. A. From global tax policy to global taxation: the case of the global currency transaction tax. *In*: HINNEKEN, L.; HINNEKENS, P. (Eds.). **A Vision of Taxes Within and Outside European Borders**. The Netherlands: Kluwer Law International, 2008a.

_____. **Some brief remarks on security transaction taxes and currency transaction taxes as EU taxes**. Nota não publicada, Bruxelas, 2008b.

EICHENGREEN, B. **A globalização do capital**: uma história do Sistema Monetário Internacional. São Paulo: Ed. Vozes, n. 34, p. 302, 2000.

FFRENCH-Davis, R. **Innovative Financing for Development**. 2008.

GRUPO TÉCNICO SOBRE MECANISMOS FINANCEIROS INOVADORES. **Ação Contra a Fome e a Pobreza**. Setembro, 2004.

HAQ, MAHBUD UL; KAUL, INGE; GRUNBERG, I. **The tobín tax**: coping with financial volatility. New York: Oxford University Press, 1996.

HM TREASURY. **Risk, reward and responsibility**: the financial sector and society. London: December, 2009.

INTERNATIONAL FINANCIAL SERVICES. Londres, 2009.

KAUL, I. *et al.* **Providing global public goods**: managing globalization. New York: Oxford University Press, 2003.

KOUCHNER, B.; LAGARDE, C. Des financements innovants pour aider au développement, l'idée fait son chemin. **Le Monde**, 2 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/opinions/article/2009/12/01/des-financements-innovants-pour-aider-au-developpement-l-idee-fait-son-chemin-par-bernard-kouchner-et-christine-lagarde_1274551_3232.html>.

LANDAU, JEAN-PIERRE (Coord.). **Les nouvelles contributions financières internationales**. Paris: Relatório para o Presidente da República, dezembro, 2004.

MAXWELL, N. **Policy research related to the international financial tax for development work programme**. London, 2010.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Novas dimensões da segurança humana**. Lisboa: Tricontinental, Relatório de Desenvolvimento Humano, 1994.

SACHS, J. **Investing in development: a practical plan to achieve the millenium development goals**. Relatório para o Secretário-Geral da ONU. Washington, 2005.

SANTOS, B. S. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. *In*: HELLER, A. *et al.* (Org.). **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

SCHMIDT, R. **The currency transaction tax**: rate and revenue estimates. Tokyo/NY/Paris: United Nations University Press, 2008.

SCHULMEISTER, S. Asset fluctuations, financial crises and the stabilizing effects of a general transaction tax. *In*: **Seminário do Center for Financial Studies, o Banco Central Europeu e o Banco Central Alemão**. Frankfurt, September, 2009.

SCHULMEISTER, S.; SCHRATZENSTALLER, M.; PICEK, O. **A general financial transaction tax: motives, revenues, feasibility and effects.** Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Viena, março, 2008.

SPAHN, P. B. The tobin tax and exchange rate stability. **Finance & Development**, v. 33, n. 3, June, 1996.

STEINBRUCK, P. Em defesa do um imposto mundial. **Valor**, 28 de setembro de 2009.

GROUP ON SOLIDARITY LEVIES TO FUND DEVELOPMENT. **Task force on the development impact of illicit financial flows.** Final Report. Oslo, novembro, 2008.

TOBIN, J. The New Economics one decade older. *In*: SCHUMPETER, J. **The Eliot janeway lectures on historical economics in honor.** Princeton: Princeton University Press, 1974.

_____. A proposal for international monetary reform. **Eastern Economic Journal**, n. 4, July/October, 1978.

The Dominion And The Intellectuals: Interview Noam Chomsky. **Outlook. India.com**, September, 2003. Disponível em: <<http://www.outlookindia.com/article.aspx?221239>>.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Progress report on innovative sources of development finance.** July, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BAKER, D. **The benefits of a financial transactions tax.** Center for Economic and Policy Research. Washington DC, dezembro, 2008.

BASSO, L. F. C.; SILVA, M. R.; PINHO, F. J. M. Renda mínima e Tobin Tax como instrumentos para aliviar a pobreza no Brasil. **Organização & Sociedade**, v. 9, n. 25, setembro/dezembro, 2002.

GEORGE, S. **Why the currency transaction tax in a Win/Win scenario.** Nota para o Governo da Finlândia. Setembro, 2006.

JETIN, B. **Financing development with global taxes:** fiscal revenues of a currency transaction tax. Paper Université Paris-Nord, March, 2009.

PATOMAKI, H.; DENYS, L. A. **Tratado do tributo sobre transações financeiras internacionais.** NIGD, 2002. (Discussion Paper, 1).

RUBEN, R.; POP, I. **Development assistance & tax revenues.** Radboud University Nijmegen. Centre for International Development Issues (CIDIN), 2008.

SCHROEDER, F. Innovative sources of finance after the Paris Conference. *In*: FRIEDRICH EBERT STIFTUNG. **Briefing paper dialogue on globalization**, New York, May, 2006.

SPAHN, P. B. **On the feasibility of a tax on foreign exchange transactions**. Relatório para o Ministério de Cooperação e Desenvolvimento. Bonn, Fevereiro, 2002.

WAHL, P. **From concept to reality**: on the present state of the debate on international taxes. Berlin: Dialogue on Globalization, Friedrich Ebert Stiftung, junho, 2006.

_____. **International Taxation**. Regulating globalization: financing development. Berlin: WEED, May, 2005.

WILLIAMSON, J. A tax on currency transactions as an instrument in the war against poverty. **Cepal Review**, v. 89, p. 85-93, August, 2005.

ANEXO

Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional

Relatório de Observação nº 1

Brasília, junho de 2009

Presidência da República

Vice-Presidência da República

Secretaria de Relações Institucionais

Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social



Presidência da República
Secretaria de Relações Institucionais
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
Observatório da Equidade

Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional

RELATÓRIO DE OBSERVAÇÃO Nº 1

Brasília/DF, 2009

Secretária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

Esther Bemerguy de Albuquerque

Secretária Adjunta do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

Ângela Cotta Ferreira Gomes

CONSELHO DIRETOR DO OBSERVATÓRIO DA EQUIDADE

Conselheiro Jorge Nazareno Rodrigues

Conselheiro José Antônio Moroni

Conselheira Juçara Maria Dutra Viana

Conselheiro Júlio Barbosa de Aquino

Conselheiro Naomar Monteiro de Almeida Filho

Conselheiro Maurílio Biagi Filho

Conselheiro Oded Grajew

Conselheiro Sérgio Haddad

Conselheira Viviane Senna Lalli

Conselheira Zilda Arns Neumann

Ministro Patrus Ananias

Ministro José Múcio Monteiro Filho

COMITÊ TÉCNICO DO OBSERVATÓRIO DA EQUIDADE

Ana Lúcia Sabóia

Gerente de Indicadores Sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

Jorge Abrahão de Castro

Diretor de Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA

Clemente Ganz Lúcio

Diretor do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE

Esther Bemerguy de Albuquerque

Secretária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – SEDES

EQUIPE TÉCNICA DO OBSERVATÓRIO DA EQUIDADE

Álvaro Luchiezi Júnior - UNAFISCO

Ana Lúcia de Lima Starling - SEDES/PR

André Arthur Cavalcanti - IBGE

Cláudio Hamilton Matos dos Santos - IPEA

Evilásio da Silva Salvador - INESC

José Aparecido Ribeiro - IPEA

Maria Cristina Macdowell Azevedo - ESAF

Maria França e Leite Velloso - SEDES/PR

Martha Cassiolato - IPEA

Rogério Boueri - IPEA

Rosa Maria Nader - SEDES/PR

Rosane de Almeida Maia - DIEESE

CONSULTORIA E REDAÇÃO FINAL

Érika Amorim Araújo

Anexo I – Ala “A”, sala: 202 – (61) 3411.2199 / 3393 - Brasília – DF – CEP: 70.150-900

cdes@planalto.gov.br www.cdes.gov.br

Disponível em: CD-ROM

Disponível também em: <<http://www.cdes.gov.br>>

Tiragem: 1.500 exemplares

Impresso no Brasil

Catálogo na fonte, Biblioteca da Presidência da República.

B823i Brasil. Presidência da República, Observatório da Equidade.

Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, 2009.

66 p. (Relatório de Observação; 1)

1. Sistema Tributário Nacional – indicadores. I. Presidência da República, Observatório da Equidade

CDD – 341.3970

SUMÁRIO

Composição do CDES	08
Apresentação	09
Parecer de Observação nº 01	11
Introdução - Educando para um novo olhar: ler as desigualdades visualizando as iniquidades	13
Lógica Organizacional e Metodológica do Observatório da Equidade	17
Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional	22
▪ Sistema tributário regressivo e carga mal distribuída	26
▪ Retorno social baixo em relação à carga tributária	33
▪ Estrutura tributária desincentiva as atividades produtivas e a geração de emprego	37
▪ Inadequação do pacto federativo em relação a suas competências tributárias, responsabilidades e territorialidade	39
▪ Não há cidadania tributária	44
Quadro de Indicadores do Sistema Tributário Nacional	47
ANEXOS	
I – Síntese da estrutura do Sistema Tributário Nacional	57
II – Glossário de Indicadores	59
III – Lista de participantes do Observatório da Equidade	65
IV – Quadro comparativo dos Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional e Proposta de Reforma Tributária do Congresso Nacional	77

COMPOSIÇÃO DO CDES

Presidente da República

Vice-Presidente da República

Secretaria de Relações Institucionais

Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

Conselheiros – Sociedade Civil

Abílio Diniz	Ivo Rosset	Murillo de Aragão
Adilson Ventura	Jackson Schneider	Nair Goulart
Alair Martins do Nascimento	João Batista Inocentini	Naomar Monteiro de Almeida Filho
Amarílio Proença de Macêdo	João Bosco Borba	Nelson José Côrtes da Silveira
Antoninho Trevisan	João Elísio Ferraz de Campos	Oded Grajew
Antonio Carbonari Netto	João Felício	Paulo Godoy
Antônio Carlos dos Reis (Salim)	João Paulo dos Reis Velloso	Paulo Simão
Antonio Carlos Valente da Silva	Joênia Batista Carvalho	Paulo Skaf
Antônio Neto	Jorge Gerdau Johannpeter	Paulo Speller
Arildo Mota Lopes	Jorge Nazareno Rodrigues	Paulo Tigre
Artur Henrique	José Antônio Moroni	Paulo Vellinho
Bruno Ribeiro	José Carlos Bumlai	Raymundo Magliano
Candido Mendes	José Carlos Cosenzo	Ricardo Paes de Barros
Carlos Gilberto Cavalcante Farias	José Lopez Feijóo	Ricardo Patah
Cezar Britto	José Luis Cutrale	Robson Braga de Andrade
Clemente Ganz Lúcio	Joseph Couri	Rodrigo Collaço
Daniel Feffer	Juçara Dutra	Rodrigo Loures
Danilo Pereira da Silva	Júlio Aquino	Rogelio Golfarb
Delfim Netto	Laerte Teixeira da Costa	Rozani Holler
Denise Motta Dau	Lincoln Fernandes	Sérgio Haddad
Dom Luiz Demetrio Valentini	Lúcia Stumpf	Sérgio Rosa
Enilson Simões de Moura (Alemão)	Luiz Carlos Delben Leite	Sônia Regina Hess de Souza
Fabio Barbosa	Luiza Helena Trajano	Tânia Bacelar
Gabriel Ferreira	Lutfala Bitar	Vicente Mattos
Germano Rigotto	Manoel José dos Santos (De Serra)	Victor Sialuly
Gustavo Petta	Márcio Lopes de Freitas	Virgílio Costa
Horacio Piva	Marcos Jank	Viviane Senna
Humberto Eustáquio Mota	Maurício Botelho	Zaire Resende
Ivan Zurita	Maurílio Biagi Filho	Zilda Arns

Conselheiros – Governo

Ministra de Estado Chefe da Casa Civil

Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República

Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Relações Institucionais

Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional

Ministro de Estado da Fazenda

Ministro de Estado das Relações Exteriores

Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Ministro de Estado do Meio Ambiente

Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro de Estado do Trabalho e Emprego

Presidente do Banco Central

Apresentação

Este relatório, produzido pelo Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, tem o objetivo de apresentar a análise dos resultados da observação dos problemas existentes no sistema tributário nacional, visto pelo ângulo da injustiça tributária.

As proposições do CDES indicam que as desigualdades ocupam lugar central entre os grandes e complexos problemas a serem enfrentados pelo País para construir o desenvolvimento sustentável.

Diante dessa constatação, o Conselho adota a equidade como o critério orientador para suas formulações sobre políticas públicas e ações de outros setores da sociedade.

Desde 2006, o Observatório da Equidade mobiliza a capacidade de observação de políticas públicas presente no CDES e em uma extensa rede de organizações dedicadas ao controle social do Estado. O objetivo é compreender a realidade brasileira, identificar as iniquidades, evitáveis e desnecessárias, que ainda persistem no país e propor intervenções públicas no sentido de superá-las.

Além de informar as deliberações do CDES sobre o processo de desenvolvimento e suas repercussões no fenômeno das desigualdades, a produção do Observatório da Equidade visa também ampliar o conhecimento e a capacidade da sociedade de debater, sugerir propostas, acompanhar, avaliar e cobrar resultados das políticas governamentais e das ações dos demais atores sociais.

O processo de construção desta primeira observação teve início com a identificação do macroproblema assim formulado: “o sistema tributário nacional é injusto”, resultando de cinco problemas inter relacionados: “o sistema tributário é regressivo e a carga é mal distribuída”, “o retorno social é baixo em relação à carga tributária”, “a estrutura tributária desincentiva as atividades produtivas e a geração de emprego”, “o pacto federativo é inadequado em relação às suas competências tributárias, responsabilidades e territorialidades” e “há ausência de cidadania tributária”. Para cada um desses problemas foram identificadas causas e indicadores associados. O capítulo final deste relatório apresenta o quadro de indicadores de acompanhamento destes problemas.

A base de dados dos indicadores de acompanhamento tem como recorte o ano de 2005, sendo que em alguns casos foram utilizados dados de outros períodos, tendo em vista as dificuldades na identificação de informações do ano base do relatório.

As informações - construídas a partir de bancos de dados oficiais disponibilizados pelo IBGE, DIEESE, Receita Federal do Brasil, Ministério da Fazenda (Secretaria do Tesouro Nacional e Escola Superior de Administração Fazendária – ESAF) -

e a interpretação - apresentada por meio de problemas e indicadores, refletem o rigor técnico do processo de observação e a legitimidade na leitura da realidade, resultado sinérgico do debate com uma Rede de Observação composta por organizações sociais e governamentais dedicadas à temática das finanças públicas.

Comitê Técnico do Observatório da Equidade

Parecer de Observação nº 01

O Sistema Tributário Nacional

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES vem destacando a necessidade da construção de uma estrutura tributária justa, simples, racional e progressiva, que contenha impostos de qualidade e que seja estimuladora da produção e do emprego, como requisito indissociável da agenda de desenvolvimento com justiça social no Brasil.

Em 2008 e 2009, visando reunir informações para subsidiar os debates e as proposições sobre o tema e, ainda, aferir os impactos sobre as desigualdades, o Observatório da Equidade do CDES mobilizou um significativo esforço para definir um novo referencial analítico e refletir sobre as mudanças prementes. Assim, com base no 1º Relatório de Observação do Sistema Tributário Nacional, elaborado pelo Comitê Técnico do Observatório (composto por IPEA, IBGE, DIEESE e SEDES) e uma ampla rede de especialistas e instituições, o Conselho apresenta seu Parecer ao Presidente da República.

Considerando:

- a injustiça e a regressividade do sistema tributário nacional, em que as camadas mais pobres da sociedade pagam proporcionalmente mais impostos;
- a falta de visibilidade sobre os impostos pagos pelo cidadão aos fiscos federais, estaduais e municipais, dificultando o exercício da cidadania;
- a insuficiência de recursos para investimentos públicos em áreas como educação, saúde, segurança pública, habitação e saneamento, essenciais para o bem estar da coletividade;
- a persistência de distorções significativas na incidência dos impostos sobre as empresas, influenciando negativamente as decisões sobre investimentos e geração de empregos;
- a injustiça na distribuição de recursos fiscais na federação, expressa na distância entre o orçamento per capita dos municípios mais pobres em relação aos mais ricos;

Considerando também que o projeto de reforma em tramitação no Congresso contribui para o aperfeiçoamento do sistema, uma vez que simplifica a estrutura tributária e busca eliminar as enormes distorções que estimulam a guerra fiscal entre os entes federados, porém não contempla aspectos fundamentais da reforma almejada pela sociedade brasileira.

Os Conselheiros e Conselheiras do CDES recomendam:

- Um amplo processo, continuado e gradativo, de reformulação do Sistema Tributário Nacional na direção da justiça fiscal e da equidade na distribuição da carga tributária, com base no princípio da capacidade contributiva;
- Prioridade aos impostos sobre a Renda e o Patrimônio como forma de permitir desonerações e reduções graduais na carga dos impostos indiretos, considerados os maiores responsáveis pela regressividade do sistema;
- Garantia à vinculação das aplicações e à diversidade das fontes no financiamento da seguridade social, conforme está constitucionalmente definido;
- Que os critérios de distribuição dos recursos tributários permitam que todo cidadão, independentemente de sua localização no território, tenha acesso qualificado aos serviços públicos, suficiente para atender o tamanho e a natureza da demanda;
- Que sejam envidados esforços para que a informalidade seja mensurada, conhecida e combatida em suas diversas formas;
- Que o perfil dos gastos públicos, e não apenas da arrecadação, seja objeto de discussão com a sociedade, dado que a questão tributária é parte de uma gestão fiscal mais ampla.

A forma como o Estado obtém os recursos para exercer suas funções e como estes são divididos interessa ao conjunto da sociedade, sendo preciso ampliar o conhecimento e a capacidade de reflexão dos atores sociais, visando maior participação no debate e o pleno exercício de sua cidadania. A partir do diálogo, envolvendo os diferentes pontos de vistas e interesses, é que o País poderá construir o sistema tributário compatível com os requerimentos para se alcançar o desenvolvimento com equidade.

O CDES dispõe-se, portanto, a contribuir para o grande salto de qualidade que impulsionará uma nova abordagem para o processo de transformação do sistema tributário nacional, à altura do patamar de desenvolvimento da nação e dos avanços permitidos pelo diálogo social cotidianamente exercitado neste fórum.

Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

30ª Reunião Ordinária do Pleno

Brasília, 04 de junho de 2009

Introdução

Educando para um novo olhar: ler as desigualdades visualizando as iniquidades

O Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social é um espaço de leitura da realidade brasileira a partir do esforço para identificar as desigualdades e desnaturalizá-las, interpretando-as como iniquidades.

A diferença conceitual entre desigualdade e iniquidade está justamente no reconhecimento de que a desigualdade não implica necessariamente julgamento moral sobre as diferenças encontradas na realidade social, enquanto as iniquidades, desde sua definição, apontam um juízo de valor sobre desigualdades que não deveriam existir, pois são injustas, desnecessárias e evitáveis.

Nesta perspectiva, a equidade busca projetar-se como um sentido superior de justiça. E as políticas orientadas pela equidade buscam construir igualdade mediante a superação das injustiças.

Olhando desde os direitos humanos e de um ponto de vista ético, o desejável – a máxima felicidade para todos e para cada um – denuncia o limite imposto por uma realidade social onde as iniquidades se reproduzem de forma sistemática, perpetuando a estrutura que as produz. Nesta perspectiva, o necessário não se limita ao marco legal nem a uma regressividade comparativa ao histórico em uma dada sociedade, mas sim ao que a Humanidade já conquistou e assim demonstrou que é possível alcançar.

Ou seja, nossos parâmetros devem posicionar-se desde os melhores desempenhos do Mundo e, então, medir a distância com nossa realidade, para assim definir as brechas de equidade que persistem em nossa realidade. Mas este exercício será insuficiente se não adentrarmos as diferenças injustas que marcam as distâncias de condição de vida social e econômica entre as classes sociais, as etnias, entre gêneros e entre territórios sociais brasileiros.

A persistência histórica dessas iniquidades, para além dos avanços que se possam comemorar nos indicadores sociais, demonstra que temos dificuldade em afetar de forma estrutural a natureza multidimensional da exclusão. Embora avancemos aumentando as coberturas das políticas públicas para o acesso dos cidadãos ao conjunto de seus direitos, isto não se expressa necessariamente na redução da distância entre os que mais têm oportunidades e os que têm menos. Aumentar as oportunidades para os que menos têm produz um resultado social que demonstra justiça na distribuição das riquezas produzidas pelo conjunto da sociedade.

O Observatório da Equidade tem feito um esforço no sentido de acompanhar os resultados sociais da aplicação das políticas públicas universais, demonstrando,

por meio de indicadores, os problemas que afetam a vida dos brasileiros e geram desigualdades que poderiam ser minimizadas se houvesse integração entre elas, potencializando seus efeitos. Em 2009, o Observatório da Equidade publica os resultados da observação de duas políticas que estão fortemente articuladas em seus efeitos sociais: a política educacional e a tributária.

O Relatório *As Desigualdades na Escolarização no Brasil* – nº 3/2009 apresenta os resultados do terceiro acompanhamento dos indicadores de escolarização, introduzindo um elemento analítico que explora a razão de chances entre os grupos da sociedade e por territórios, o que facilita a identificação das iniquidades. A razão de chance significa o número de vezes que um indivíduo em maior fragilidade social tem de probabilidade de estar exposto a uma condição insatisfatória em relação aos indivíduos de um grupo de menor fragilidade social. O terceiro relatório sobre as condições de escolarização avança justamente na caracterização das desigualdades das relações entre urbano - rural, por quintis de renda, por etnias e gêneros, expressando a magnitude nas diferenças de condição e demonstrando a persistência das iniquidades no patrimônio educativo da população brasileira.

A educação, ao ser analisada na perspectiva da equidade, nos denuncia de forma contundente as consequências e ao mesmo tempo a natureza estrutural das iniquidades no Brasil. Isto porque o patrimônio educativo da população se relaciona diretamente com a estrutura social brasileira, profundamente injusta – iníqua.

A reprodução estrutural da fragilidade social e, portanto da persistência das iniquidades, é demonstrada pela diferença na média de anos de estudo entre mais pobres e mais ricos, pela proporção de analfabetos que já frequentaram a escola, ou a proporção de alunos de famílias que recebem até meio salário mínimo que conseguem concluir a oitava série.

Um avanço possível para caracterizar com mais força a estrutura persistentemente iníqua das desigualdades e localizar a educação como realidade e como oportunidade frente aos elementos reprodutores da fragilidade social, seria relacionar perfis sócio-ocupacionais, patrimônio educativo, patrimônio material e renda. Desta forma poderá ser possível avaliar como a inserção laboral se comporta como elemento definidor da própria intenção do processo produtivo e ler a educação em todas suas dimensões como fator fundamental nesta qualificação sócio-ocupacional. Em um processo produtivo que tenha como marco o desenvolvimento e a redistribuição da renda, os aspectos relacionados à qualidade do trabalho-emprego e a natureza da educação frente a esta relação assumem importância fundamental.

No contexto da dinâmica persistente das iniquidades – dimensão e persistência do passivo social na educação – os números apresentados, mesmo com a limitação de

sua própria linha de tempo, mostram uma evolução em geral favorável, embora tímida. Houve movimentos nos indicadores de processo – melhoria de certas condições materiais e de acesso, e muito limitadamente em termos de resultados sociais - permanência qualificada no processo educativo, com desempenho adequado às necessidades da inserção ocupacional e societária.

Porém, temos que reconhecer nos elementos processuais do PDE, do PROUNI e REUNI, potenciais de impacto nos resultados sociais em educação com alta relevância para o objetivo de produzir equidades. O acompanhamento do potencial pró-equidade de políticas públicas, assim como o aprofundamento das informações sobre educação do campo e das periferias urbanas constituem desafios futuros para todos os que buscam construir o desenvolvimento nacional.

O primeiro Relatório de Observação *Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional* nº 1/2009 apresenta os problemas que revelam a injustiça na aplicação desta política. A tributação, ao ser analisada na perspectiva da equidade, também nos denuncia de forma contundente as consequências e a natureza estrutural das iniquidades no Brasil. Isto porque o sistema tributário se constitui em instrumento de reprodução de justiça ou injustiça na forma de apropriar e (re)distribuir riqueza nacional.

A reprodução estrutural da fragilidade social e, portanto da persistência das iniquidades, é demonstrada pela diferença entre os que pagam de tributos os que ganham menos e os que ganham mais, entre o que é arrecadado e o que é investido em políticas públicas para a população em maior grau de fragilidade, assim como na falta de visibilidade dos impostos embutidos em produtos e serviços que a maioria da população paga.

A regressividade do Sistema Tributário Nacional está articulada à extensão das coberturas das políticas públicas para o acesso dos cidadãos ao conjunto de seus direitos, como é o caso da educação, assim como ao gasto de bolso, que cobre despesas com bens e serviços essenciais, e serviços considerados direitos – como saúde, educação, seguridade social e segurança pública. O gasto de bolso da população costuma ser o elemento de maior regressividade no âmbito dos gastos obrigatórios das famílias. O peso desses gastos se expressa não apenas nos tributos, mas também nas tarifas públicas em setores como transporte, água, saneamento e energia, dentre outros. A tributação regressiva aumenta a injustiça presente nessas transações e ameaça, constantemente, a segurança econômica das famílias e dos indivíduos¹.

¹ DE NEGRI FILHO, Armando. Educando para um novo olhar: ler as desigualdades enxergando as iniquidades, e Um olhar sobre a estrutura da reprodução das iniquidades: o caso da injustiça tributária, Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/observatoriодаequidade> .

A leitura do funcionamento do Sistema Tributário Nacional resgata o princípio que caracteriza a equidade como uma disciplina da sociedade onde cada um aportará segundo a sua possibilidade e cada qual receberá segundo a sua necessidade. A aplicação deste princípio à observação poderá levar ao estudo mais aprofundado da comparação entre o montante de tributos arrecadados pelo Estado e o montante de recursos disponibilizados para os gastos sociais, investimentos e pagamento de dívida versus a extensão e complexidade da dívida social brasileira. Este é um passo necessário para orientar os investimentos públicos em direção ao desenvolvimento inclusivo e social e economicamente sustentável, condição para construir uma sociedade mais equânime.

Portanto, uma maior progressividade tributária teria que vir acompanhada de um aumento nos recursos disponíveis para políticas de investimento orientadas pela equidade, articulando assim as duas pontas de um processo que deveria ser orientado ao desenvolvimento e a inclusão social.

Lógica Organizacional e Metodológica do Observatório da Equidade

Na origem e na finalidade do Observatório da Equidade está a demanda do CDES por informações que subsidiem debates e proposições sobre os rumos do desenvolvimento do País, fundamentalmente sobre as dimensões das desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira.

A estratégia metodológica do Observatório da Equidade articula a dimensão técnica e política como elementos constituintes dessa ferramenta que é, em primeira instância, uma ferramenta de pedagogia política que pretende construir e disponibilizar conhecimento para fundamentar proposições do CDES e da sociedade.

A lógica organizacional

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social é o principal ator do Observatório da Equidade e o conjunto de conselheiros e conselheiras é responsável pelas decisões estratégicas referentes à estrutura, que envolve um Conselho Diretor, constituído por 12 conselheiros nomeados em reunião plenária, um Comitê Técnico e a Rede de Observação.

O trabalho técnico é executado pelo Comitê Técnico, que é constituído pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE e Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – SEDES.

A Rede de Observação é formada por adesão e constituída por organizações governamentais e não-governamentais que estão na área de abrangência das atividades do CDES. O objetivo de interagir com uma rede de organizações é ampliar o debate sobre os problemas e desafios e construir uma abordagem pedagógica de mediação entre o Conselho, a sociedade civil e o governo federal. A perspectiva é a de democratizar e dar transparência aos processos que o CDES adota para elaborar as recomendações sobre formulação e adequação de políticas públicas e para acompanhar e avaliar sua execução.

As atribuições estão assim definidas:

- O **Pleno do CDES** define o problema e os aspectos a serem observados; examina os Relatórios de Observação e delibera sobre o Parecer de Observação. Aprovados, os documentos são encaminhados ao Presidente da República e para divulgação à sociedade;

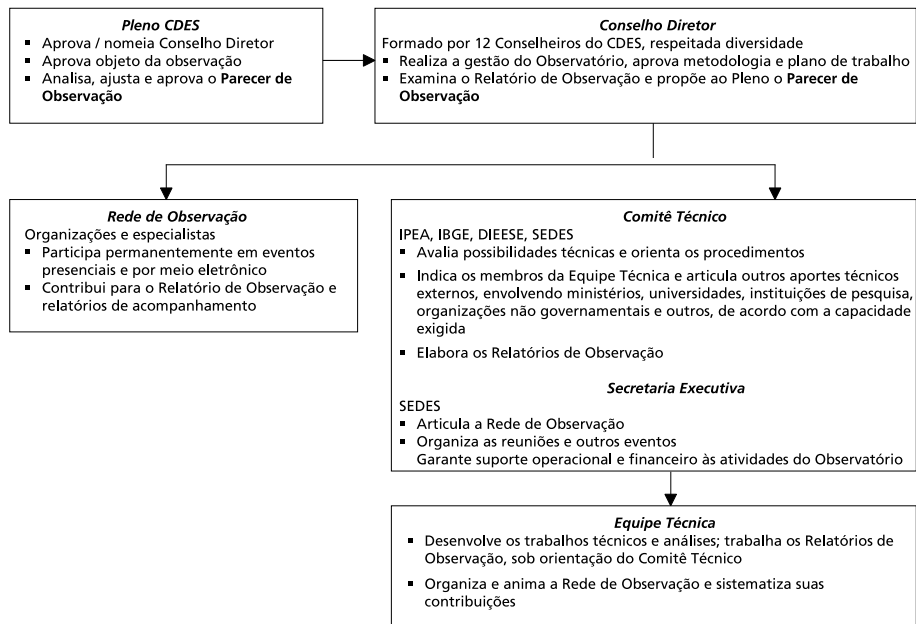
- O **Conselho Diretor** é responsável pela gestão do Observatório; aprova o plano de trabalho do Comitê Técnico; examina os Relatórios de Observação e elabora proposta de Parecer de Observação, incluindo recomendações, que é posteriormente submetido à aprovação do Pleno do CDES; é auxiliado pela Secretaria do CDES, que exerce funções de secretaria executiva do Observatório da Equidade;
- O **Comitê Técnico** define e executa os procedimentos técnicos para o estudo do problema colocado pelo CDES, mapeia e analisa as informações disponíveis; levanta os objetivos e metas existentes da ação governamental e não-governamental; e elabora os Relatórios de Observação;
- A **Rede de Observação** debate e contribui com informações e análises em reuniões presenciais ou por meio eletrônico, aprofundando a leitura da realidade e possibilitando o intercâmbio entre olhares e saberes diversos. Atua como elemento multiplicador da ação política do CDES ao divulgar informações, experiências e ações, e fortalecer a sinergia possível para a construção de caminhos direcionados ao desenvolvimento do País.

Os principais produtos do Observatório da Equidade são:

- ❑ **Relatório de Observação** – resultado técnico do processo de observação, elaborado pelo Comitê Técnico e enriquecido pelo debate e contribuições da Rede de Observação. Atualizações periódicas nos indicadores são publicadas, permitindo o acompanhamento temporal da situação observada.
- ❑ **Parecer de Observação** – resultado político do processo de observação, por meio do qual o CDES formula opiniões e proposições sobre a situação analisada e recomendações para políticas e ações. É um documento sugerido pelo Conselho Diretor e submetido à aprovação do Pleno do CDES.

O quadro 1 apresenta, em linhas esquemáticas, a organização e funcionamento do Observatório da Equidade e suas principais atribuições.

Quadro 1 - Funcionamento do Observatório da Equidade



A lógica metodológica

A articulação entre a dimensão técnica e política é um dos principais componentes metodológicos do Observatório da Equidade. Essa articulação acontece na interação entre o Pleno do CDES, o Conselho Diretor, o Comitê Técnico e a Rede de Observação. Revela-se no processo de definição do âmbito de observação e na formulação de proposições sobre a situação identificada – atribuição do Pleno do CDES – passando pela problematização e análise política da situação observada – atribuição do Conselho Diretor, subsidiado pelo Comitê Técnico, com aportes da Rede de Observação.

O método de trabalho do Observatório da Equidade tem a seguinte dinâmica:

1 – Definição do objeto

As decisões sobre o campo de observação são tomadas pelo Plenário do CDES, têm como base as diretrizes e consensos principais do Conselho e atendem a critérios políticos, tais como: a capacidade de mobilização para o debate, seja no âmbito interno, seja na sociedade; a possibilidade de dialogar com diferentes políticas públicas e com a complexidade da questão das desigualdades; e as possibilidades de estabelecer mecanismos de interlocução entre diferentes esferas de governo e de implantação de instrumentos de coordenação e integração das ações intra e intergovernamentais.

2 – Mapeamento da situação inicial

A análise técnica do campo de observação é encaminhada por uma equipe interinstitucional, envolvendo especialistas da Secretaria do CDES, do IPEA, IBGE e DIEESE, além de organizações produtoras de informação sobre políticas públicas no Brasil. O trabalho técnico envolve a identificação e o diagnóstico situacional dos problemas por meio de informações de bancos de dados oficiais, do tratamento estatístico e da qualificação de indicadores criteriosamente selecionados.

3 – Construção de indicadores de acompanhamento

O acompanhamento da situação observada é realizado por meio de indicadores selecionados, atendendo a critérios de compatibilidade com as metas prioritizadas, de simplicidade para compreensão da sociedade e de consistência garantida pela metodologia e regularidade na coleta de informações. A seleção e construção de indicadores apropriados à leitura atual e acompanhamento continuado da situação observada seguem alguns critérios. O indicador origina-se do verbo *indicar* (*indicare*, em latim), que significa revelar, tornar patente, expor. Sendo assim, um indicador precisa: a) ser consistente e basear-se em dados confiáveis, com disponibilidade de série histórica e com abrangência nacional; b) traduzir problemas e fatores intervenientes identificados como causadores de desigualdades, revelando sua magnitude, complexidade e urgência no enfrentamento da situação exposta pela observação; c) permitir o acompanhamento por meio da mensuração das modificações na situação observada ao longo do tempo.

4 – O desenho do futuro

Identificada a situação inicial e os indicadores de acompanhamento de situações futuras, a metodologia do Observatório da Equidade mapeia as metas indicadas nas políticas públicas e em ações promovidas pela sociedade, analisa a viabilidade, a desagregação temporal e as condições de implementação necessárias à promoção da equidade.

5 – Participação de Rede de Observação

As análises formuladas pela equipe técnica são debatidas com organizações especializadas no tema observado, que constituem a Rede de Observação. A estratégia de interação do Observatório da Equidade com a Rede de Observação está baseada na realização de oficinas para debates e análises temáticas, seminários presenciais e debate virtual sobre temas relacionados aos objetivos do Observatório e do CDES.

O objetivo da consulta a outros atores sociais é aprofundar a leitura da realidade por meio do intercâmbio entre olhares e saberes diversos, o que faz aumentar a qualidade técnica e a legitimidade da análise. A conjugação dessas duas

qualificações – o rigor técnico e a sinergia do debate construído a partir da diversidade de olhares sobre o problema – aumenta o potencial de contribuição que o processo de construção dos conhecimentos tem para que o CDES e a sociedade sejam informados sobre a realidade brasileira.

6 – Relatório e Parecer de Observação

Após o processo de análise e de debate com a Rede, o Relatório de Observação é elaborado pelo Comitê Técnico e apresenta os resultados por meio de informações e análises da situação observada. O Relatório subsidia o debate no Conselho Diretor sobre as recomendações que os resultados sugerem para as políticas públicas e ações sociais e a elaboração da proposta de Parecer de Observação, que será submetido à aprovação do plenário do CDES.

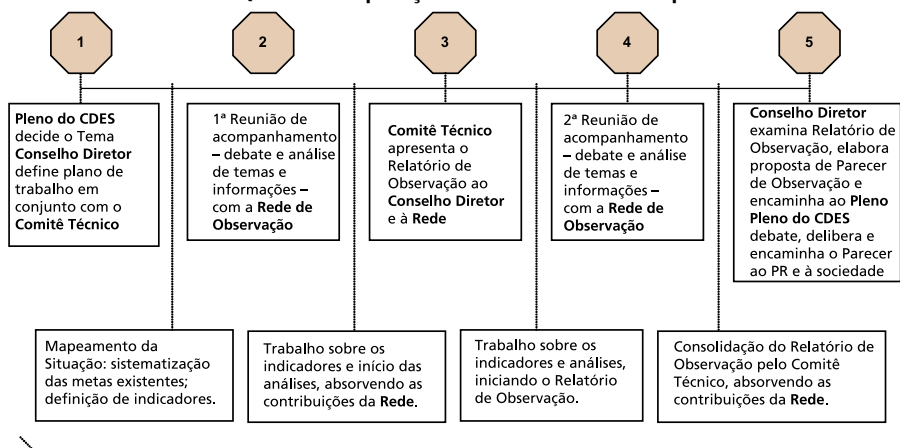
7 – Apresentação ao pleno do CDES e aprovação

Em reunião plenária, o CDES considera os resultados apresentados no Relatório e aprecia a proposta de Parecer de Observação que, sendo aprovado, é encaminhado ao Presidente da República e à sociedade.

8 – Relatório de acompanhamento

O acompanhamento regular da situação observada resulta em atualizações periódicas nos indicadores, sempre que novas informações são produzidas pelas fontes de dados utilizadas. As atualizações são disponibilizadas para conhecimento e contribuições da Rede de Observação e do Conselho Diretor, que decide o encaminhamento a ser seguido ao Pleno do CDES.

Quadro 2 - Operação do Observatório da Equidade



Os Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional

Um sistema tributário nada mais é do que a reunião de um conjunto de impostos, taxas e contribuições por meio dos quais o Estado obtém recursos para o exercício das suas funções básicas, como a oferta de bens e serviços essenciais para o bem-estar da coletividade. É, também, com os recursos arrecadados dos cidadãos que o Estado pode implementar uma política de gastos com implicações redistributivas da renda nacional de um País.

A cobrança de tributos está associada à idéia de que a sociedade deve contribuir para que todo cidadão, seja ele rico ou pobre, tenha direito a um ensino de boa qualidade, tratamento adequado das suas enfermidades, condições dignas de moradia etc.

A questão é saber qual deve ser o tamanho da contribuição de cada indivíduo. Um princípio norteador é o da equidade, segundo o qual o ônus fiscal deve ser distribuído de maneira progressiva: aqueles que contam com maior nível de rendimento e estoque de riquezas devem contribuir proporcionalmente mais com o pagamento de tributos. Uma vez respeitado este princípio, o sistema de arrecadação, além de fornecer ao Estado os recursos necessários para a execução das políticas públicas, pode se converter em um poderoso instrumento de redistribuição de renda.

Os tributos diretos, incidentes sobre a renda e o patrimônio, favorecem a justiça fiscal à medida que permitem a graduação da carga tributária de acordo com as características socioeconômicas das famílias. Já os tributos indiretos, incidentes sobre o consumo, não oferecem as mesmas possibilidades. Por exemplo, uma pessoa que ganha um salário mínimo, ao adquirir uma geladeira, paga o mesmo montante de impostos que um cidadão com renda mais alta.

Em contextos federativos, critérios de equidade também devem orientar a distribuição dos recursos tributários no território. Em um país justo, um sistema de transferências em favor das unidades economicamente mais frágeis deve garantir que o cidadão, independente do local de sua residência, tenha acesso a serviços públicos com um padrão mínimo de qualidade e grau de cobertura.

Os resultados da observação dos principais problemas do sistema tributário nacional demonstraram que o Brasil tem caminhado no sentido contrário à justiça fiscal.

O **sistema é injusto** porque a distribuição da carga tributária desrespeita o princípio da equidade. Em decorrência do elevado peso dos tributos sobre

bens e serviços na arrecadação, pessoas que ganhavam até dois salários mínimos em 2004 gastaram 48,8% de sua renda no pagamento de tributos, já o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos correspondia a 26,3%.

O **sistema é injusto** porque o retorno social é baixo em relação à carga tributária. Dos 33,8% do PIB arrecadados em 2005, apenas 9,5% do produto retornaram à sociedade na forma de investimentos públicos em educação, saúde, segurança pública, habitação e saneamento.

O **sistema é injusto** porque o grande número de tributos, a persistência da tributação em cascata, a tributação da folha de pagamentos, o excesso de burocracia, as deficiências dos mecanismos de desoneração das exportações e dos investimentos desincentivam as atividades produtivas e a geração de empregos.

O **sistema é injusto** porque a distribuição de recursos no âmbito da federação não se orienta por critérios de equidade. O desenho das transferências entre esferas de governo, ao invés de perseguir a equalização entre os montantes de recursos à disposição das unidades locais, tende a favorecer a desigualdade. Em 2007, o maior orçamento *per capita* municipal do país superou em 41 vezes o menor orçamento por habitante. Descontadas as transferências intergovernamentais, essa proporção cai para 10.

O **sistema é injusto** porque não se verificam as condições adequadas para o exercício da cidadania tributária. Como os tributos indiretos são menos visíveis que as incidências sobre a renda e a propriedade, é disseminada a crença na sociedade brasileira de que a população de baixa renda não paga impostos. Em decorrência, as políticas públicas orientadas para a redução das desigualdades e dos índices de pobreza são vistas como benesses, tanto pelas camadas mais carentes da população quanto pela parcela da sociedade que se encontra em melhores condições, o que prejudica o entendimento sobre os mecanismos e instituições de participação democrática, dificultando os controles – fiscal e social – sobre o Estado.

INDICADORES DE EQUIDADE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

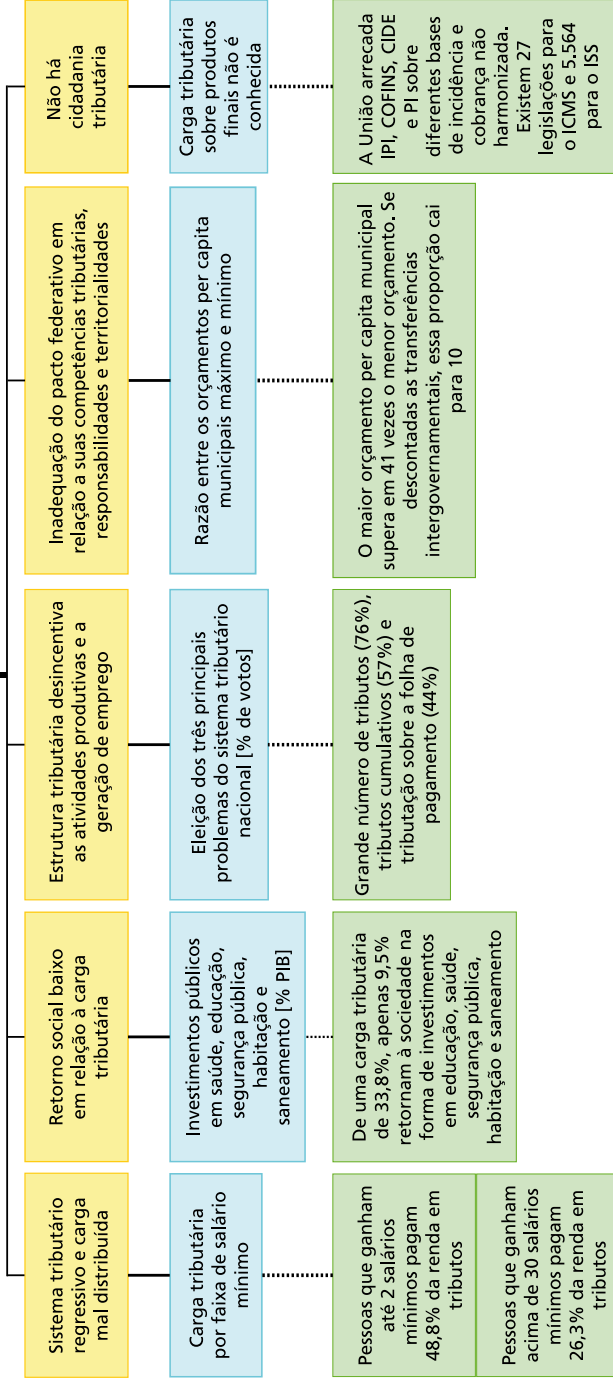
Sistema tributário nacional é injusto

MACRO-PROBLEMA

PROBLEMAS

INDICADORES

DADOS*

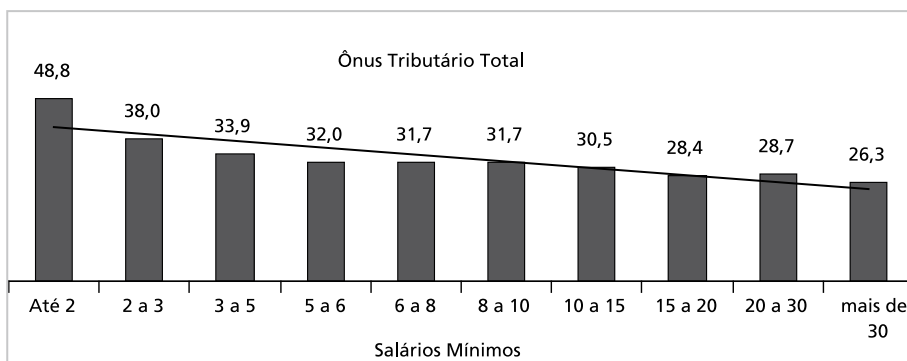


* Ano base de cálculo: 2005. Quando o ano de referência for diferente, estará indicado ao lado do dado.

○ **Sistema tributário regressivo e carga mal distribuída (Problema 1)**

No Brasil, a distribuição do ônus tributário entre as famílias não respeita o princípio da justiça fiscal que recomenda que aqueles com maior nível de rendimento sejam proporcionalmente mais onerados do que os contribuintes de menor renda. Dados oferecidos por Zockun (2007) revelaram que, em 2004, quem ganhava até dois salários mínimos gastava 48,8% de sua renda no pagamento de tributos, já o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos correspondia a 26,3% (Gráfico 1)².

**Gráfico 1 - Carga Tributária sobre a Renda Total das Famílias: 2004
Em % da Renda Mensal Familiar**



Fonte: ZOCKUN (2007). Cálculos efetuados com base na POF 2002/2003.

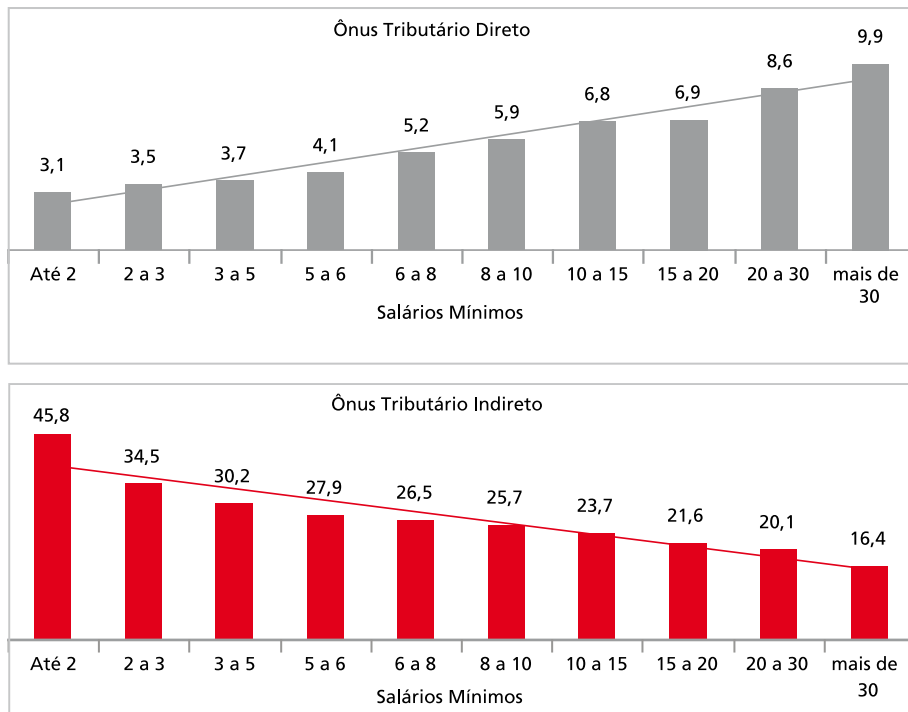
Quando decomparamos o ônus fiscal em direto e indireto, percebemos que os tributos diretos até aumentam de importância à medida que a renda familiar se eleva, mas esse efeito é insuficiente para compensar o alto peso das incidências indiretas no orçamento das famílias de menor nível de rendimento. É isto que explica o grau de regressividade do nosso sistema de arrecadação (Gráfico 2).

Outra evidência da regressividade pode ser constatada em dados oferecidos por Silveira (2008): em 2002/2003, enquanto os 10% mais pobres da população comprometiam cerca de 32,8% da sua renda com tributos, os 10% mais ricos sofriam uma carga de apenas 22,7%. Os números demonstram ainda que, para quase todos os décimos de renda, a carga de tributos é decrescente conforme o aumento da renda³.

² Dados extraídos do estudo de ZOCKUN, Maria Helena (coord.). *Simplificando o Brasil: Propostas de Reforma na Relação Econômica do Governo com o Setor Privado*. São Paulo: FIPE, mar. 2007 (Texto para Discussão n. 03).

³ SILVEIRA, Fernando Gaiger. *Tributação, Previdência e Assistência Sociais: Impactos Distributivos*. Campinas: 2008. (Tese de Doutorado). Cálculos efetuados com base na POF 2002-2003.

Gráfico 2 - Carga Tributária Direta e Indireta a Renda Total das Famílias: 2004
Em % da Renda Mensal Familiar



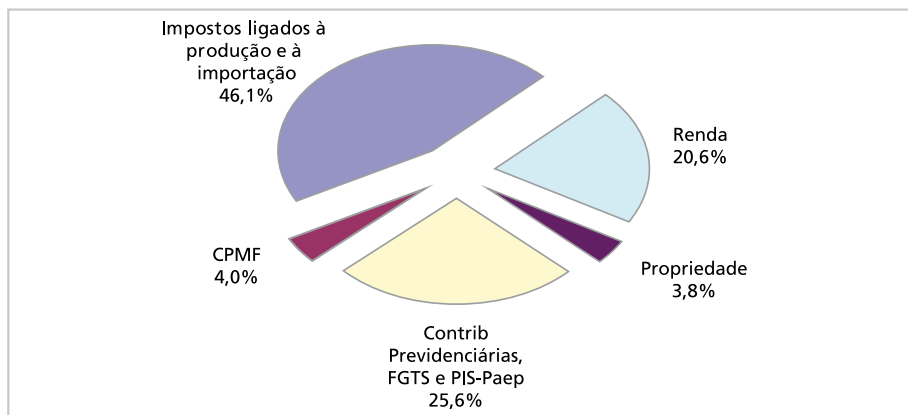
Fonte: Zockun (2007). Cálculos efetuados com base na POF 2002/2003.

O perfil da distribuição do ônus fiscal por faixas de rendimento guarda íntima relação com a distribuição da carga tributária por modalidades de incidência. Dados das Contas Nacionais revelaram que, em 2005, a carga tributária do país foi da ordem de 33,8% do PIB⁴. As incidências sobre a produção e as importações de bens e serviços, cobrados de forma indireta e que tendem a onerar mais intensamente as camadas da população de baixa renda, somaram 15,6% do PIB e responderam por 46,1% do que foi coletado no país a título de impostos, taxas e contribuições. Dentre as mesmas, se destacam o ICMS, IPI, ISS e a Cofins. Em contrapartida, os impostos sobre a renda e a propriedade, estreitamente associados com o princípio da progressividade, responderam por apenas 24% da carga global ou 8,2% do PIB⁵. Nesta modalidade de incidência, o principal imposto arrecadado corresponde ao IR (Gráficos 3 e 4).

⁴ Informações extraídas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Sistema de Contas Nacionais 2004-2005. Rio de Janeiro: 2007 (Contas Nacionais n. 20).

⁵ A CPMF, que incidia sobre a movimentação financeira dos agentes econômicos até 2007, foi classificada pelo IBGE como pertencente ao grupo de tributos da modalidade renda e propriedade. No entanto, essa classificação gerava grandes controvérsias uma vez que a contribuição, quando era paga pelas pessoas jurídicas, se parecia com um tributo cobrado sobre o faturamento bruto das empresas. Por essa razão, optamos por destacá-la da mencionada base de incidência.

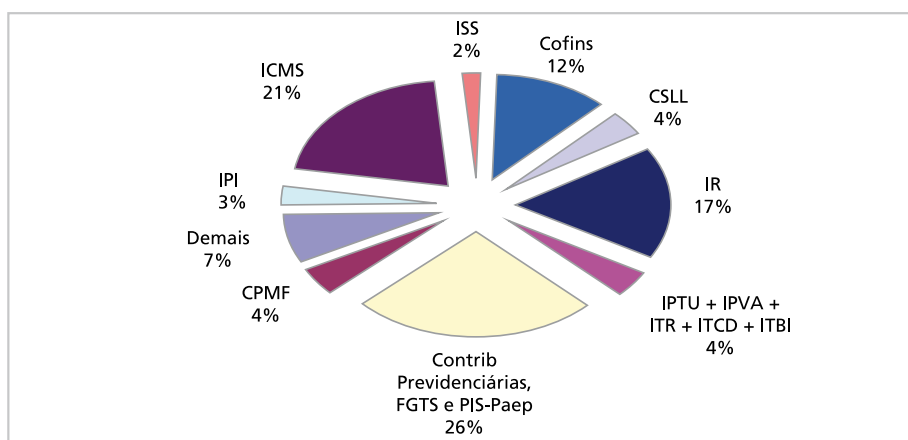
Gráfico 3 - Distribuição da Carga Tributária por Bases de Incidência: 2005
Em % do Total



Fonte primária: Elaboração própria. Sistema de Contas Nacionais 2004-2005 (IBGE).

A exagerada participação dos tributos indiretos na carga tributária brasileira, em detrimento das demais incidências, pode ser observada através da comparação com indicadores médios obtidos pelos países da OCDE. No Brasil, como demonstra o Gráfico 3, os tributos incidentes sobre bens e serviços, a renda e a propriedade representaram, respectivamente, 46,1%; 20,6% e 3,8% da carga total de 33,8% do PIB. Nos países da OCDE, essas proporções atingiram cerca de 31,6%; 35,8% e 5,3% de uma arrecadação total da ordem de 35,8%⁶.

Gráfico 4 - Distribuição da Carga Tributária por Principais Tributos: 2005
Em % do Total



Fonte primária: Elaboração própria. Sistema de Contas Nacionais 2004-2005 (IBGE).

⁶ Dados da OCDE foram extraídos do site da organização (<http://titania.sourceoecd.org/vl=2708681/cl=20/nw=1/rpsv/factbook2009/10/04/01/index.htm>) e da Receita Federal do Brasil. *Carga Tributária no Brasil 2007*. Brasília, dez. 2008.

O Imposto de Renda (IR) que tributa os rendimentos do trabalho, bem como a remuneração do capital nas suas diferentes formas (juros, lucros, aluguéis etc), é considerado o mais importante dos impostos diretos, capaz de garantir o caráter pessoal e a graduação de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. Não obstante, esse imposto tem sido mal utilizado no Brasil como instrumento de redistribuição de renda e promoção da justiça fiscal.

No que diz respeito à tributação das pessoas físicas, a arrecadação do IRPF – Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil foi da ordem de 1,6% do PIB ou 4,7% da carga tributária total em 2001. Neste mesmo ano, em média, foram recolhidos 10% do PIB a título de IRPF nos países da OCDE e sua representatividade no total da receita de impostos foi aproximadamente 26,5%⁷. Embora as informações sejam antigas, não há evidências de que as distâncias entre esses indicadores tenham encurtado significativamente no período recente⁸. A prova disso são as discrepâncias na distribuição da arrecadação por bases de incidência já comentadas e as diferenças entre as alíquotas máximas desse imposto, apresentadas a seguir.

O grau de progressividade do IRPF depende do número de faixas de rendimentos sobre as quais são aplicadas as alíquotas do imposto, do limite de isenção e da alíquota máxima de tributação. De acordo com esses critérios, observamos que a política tributária brasileira tem caminhado no sentido contrário da progressividade.

No período de 1983 a 1985, a tabela progressiva do IRPF estabelecia 13 faixas de renda e alíquotas que variavam de 0% a 60%, com interstício de 5%. Em 1989, paradoxalmente, ocorreu uma redução de nove faixas (alíquotas de 0% a 45%) para apenas duas, com alíquotas de 10% e 25%. Em 1995, vigoravam três faixas com alíquotas que variavam de 15% a 35%, que foi suprimida pelo governo anterior sob o argumento de que havia poucos contribuintes nessa faixa. De 1998 até 2008, vigoram no país apenas duas faixas, com alíquotas de 15% e 27,5%. Em 2009, a alíquota mínima passou para 7,5%, com faixas intermediárias de 15% e 22,5%, mas a alíquota máxima não foi alterada (Khair, 2008)^{9,10}.

⁷ Receita Federal do Brasil. *O Imposto de Renda das Pessoas Físicas no Brasil*. Brasília, dez. 2004 (Estudos Tributários n. 14).

⁸ Dados extraídos de Soares et al. (2009), mostram que, em 2007, a arrecadação do IRPF no Brasil foi da ordem de 1,75% do PIB e representou cerca de 4,9% da carga tributária global. Comparações internacionais revelaram que a participação do IRPF na arrecadação brasileira foi largamente superada tanto por países em desenvolvimento quanto por países de alta renda.

SOARES, Sergei; GAIGER, Fernando; DOS SANTOS, Cláudio Hamilton; VAZ, Fábio Monteiro e SOUZA, André Luís. *O Potencial Distributivo do Imposto de Renda - Pessoa Física*. Brasília: IPEA, maio. 2009 (Texto para Discussão, no prelo).

⁹ KHAIR, Amir. *Prioridade à Justiça Tributária*, 2008. Disponível para download no endereço: http://www.cdes.gov.br/exec/documento/baixa_documento_oe.php?codigo=9746.

¹⁰ Soares et al. (2009) chamam à atenção para o fato de que as alíquotas do IR são marginais. Na prática, somente indivíduos com rendas extremamente elevadas pagam algo próximo a 27,5%.

Mesmo com as mudanças recentes, a progressividade do IRPF é muito suave no Brasil - pequena em relação ao que foi no passado e também pequena em relação ao que se observa no mundo. Levantamento da Price Waterhouse & Coopers (apud Khair, 2008) para uma amostra de 26 países da Europa, Ásia e América (incluindo o Brasil) revelou que o IRPF conta com cerca de cinco faixas de rendimento e alíquotas que variam, em média, entre 12,6% e 42,2%. No que respeita ao número de faixas, o Brasil não se distanciou muito da média internacional, se considerarmos as mudanças introduzidas em 2009. Já no que respeita à alíquota máxima, verificamos que a grande maioria dos países adota alíquotas nominais superiores à brasileira¹¹.

É importante ressaltar ainda que o IRPF brasileiro perde a intensidade da progressividade que seria dada pelas alíquotas nominais em razão dos abatimentos e deduções a que está sujeito. De acordo com dados da Receita Federal para as declarações de IRPF 2003 (ano base 2002), os contribuintes com renda mensal tributável de até R\$ 2.500,00 estavam sujeitos a uma alíquota efetiva média de menos de 3% - bem inferior à alíquota mínima de 15%. Já os declarantes que recebiam uma renda mensal acima de R\$ 10.000,00, apesar de estarem sujeitos à alíquota nominal máxima de 27,5%, sofreram uma incidência efetiva de 17,8% (Receita Federal do Brasil, 2004)¹².

De acordo com os preceitos da justiça fiscal, o que deve discriminar os contribuintes para o estabelecimento do ônus tributário é a sua capacidade de pagamento e não a origem ou a natureza da sua renda. Entretanto, o que se observa no Brasil é que a legislação atual não submete à tabela progressiva do IR os rendimentos de capital e de outras rendas da economia, que são tributados com alíquotas inferiores ao imposto de renda incidente sobre os rendimentos do trabalho¹³. Trata-se de um contraste com o que está estabelecido na Constituição, que não permite discriminação em razão da ocupação profissional ou função exercida pelos contribuintes, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos¹⁴.

¹¹ De acordo com o levantamento, somente Brasil e Canadá têm alíquota máxima inferior a 30% e mais da metade dos países adota alíquotas nominais máximas acima de 40%.

¹² Para maiores detalhes acerca das deduções a que estão sujeitas o IRPF, ver Soares *et al.* (2009).

¹³ A tributação dos salários obedece às alíquotas anteriormente mencionadas; os rendimentos decorrentes de renda fundiária variam de 0,03% a 20%, conforme o grau de utilização da terra e área total do imóvel; e os rendimentos de aplicações financeiras têm alíquotas que variam entre 0,0005% e 22,5% conforme o prazo e o tipo de aplicação.

¹⁴ Alterações realizadas na legislação infraconstitucional após 1996, ao estabelecerem diversas mudanças atreladas à natureza do rendimento, acabaram por prejudicar a isonomia tributária. Para citar apenas alguns exemplos: a) reduziu-se a alíquota do IRPJ de 25% para 15% e do adicional sobre os lucros (Lei 9.249/95, art. 3º, e Lei 8.981/95, art. 39); b) instituiu-se a possibilidade de remunerar com juros o capital próprio das empresas, reduzindo-lhes o Imposto de Renda e a CSLL (Lei 9.292/95, art. 9º); c) isentou-se a distribuição dos lucros, eliminando-se o Imposto de Renda na fonte sobre os lucros e dividendos distribuídos (Lei 9.292/95, art. 10º); e d) isentou-se de tributação a remessa de lucros e dividendos ao exterior (Lei 9.292/95, art. 10º).

Para se ter uma idéia do contraste entre a tributação dos diferentes tipos de rendimento, basta dizer que, em 2005, o IRRF - rendimentos do trabalho - somou 1,7% do PIB e representou cerca de 29% da arrecadação total do IR. Quando se trata do IRRF - rendimentos do capital - esses mesmos índices alcançaram 0,9% do PIB e 16% da receita do IR.

Também ilustrativos são os dados fornecidos por Silveira (2008): em 2002/2003, famílias onde predominavam as rendas oriundas do trabalho gastaram, em média, 3% da sua renda com o pagamento do IR. Já as famílias onde predominavam rendimentos provenientes da venda de ativos e de aplicações financeiras comprometeram, em média, 1,2% da sua renda com o IR.

Além do IR ser mal utilizado como instrumento de promoção da justiça fiscal, é importante destacar que a carga tributária sobre a propriedade é pouco representativa, tanto em comparação com as demais incidências quanto em relação aos padrões internacionais. Segundo visto, em 2005, foram arrecadados com o ITR, IPVA, IPTU, ITCD e ITBI cerca de 1,3% do PIB e sua participação na carga total foi de apenas 3,8%. Já nos países da OCDE, os impostos sobre propriedade alcançaram, em média, 1,9% do PIB ou 5,3% da arrecadação global.

Apesar de se constituírem em incidências diretas e, portanto, permitirem a graduação conforme o nível de renda dos contribuintes, há evidências de que os impostos brasileiros sobre a propriedade não respeitam os princípios da progressividade. Por exemplo, dados para 2002/2003 demonstraram que enquanto os 10% mais pobres da população comprometiam cerca de 1,8% da sua renda com o IPTU, os 10% mais ricos sofriam uma carga de 1,4%¹⁵.

Conforme apontam Soares *et al.* (2009), mesmo um IPTU com alíquota única deveria ser progressivo, pois os imóveis de propriedade das classes de alta renda têm valor de mercado muito superior aos imóveis de propriedade dos mais pobres. O problema é que grande parte dos municípios brasileiros não atualiza periodicamente a base de cálculo do IPTU, de tal sorte que o valor das propriedades localizadas nas regiões mais valorizadas das cidades, com frequência, encontra-se defasado em relação ao seu preço de mercado. Além disso, dos 350 municípios com população acima de 50 mil habitantes, apenas 15% aplicam alíquota progressiva no IPTU¹⁶.

¹⁵ Dados extraídos de Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Justiça Tributária: Iniquidades e Desafios. Brasília: IPEA, maio. 2008.

¹⁶ Para maiores detalhes sobre o IPTU, ver CARVALHO JR., Pedro Humberto Bruno de. *O IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação e Aspectos Extra-Fiscais*. Brasília: IPEA, dez. 2006 (Texto para Discussão n. 1251).

Chama também atenção o fato de que o imposto sobre a herança (ITCD), que tem uma função redistributiva de vital importância para a sociedade quando se pensa em longos períodos e entre gerações, tem alíquotas baixas no caso brasileiro. Por exemplo, no estado de São Paulo é praticada uma alíquota única de 4% enquanto as alíquotas máximas adotadas nos EUA, Alemanha, França e Reino Unido alcançam, em média, 41%¹⁷.

Ainda no tocante à tributação do patrimônio, ressalta-se que o Imposto sobre Grandes Fortunas, que poderia contribuir decisivamente para o aumento da progressividade do sistema tributário nacional, foi previsto pela Constituição de 1988, mas ainda não é cobrado porque necessita de lei complementar para a sua regulamentação, que não foi aprovada até hoje.

Finalmente, cabe destacar que, embora um sistema tributário equitativo pressuponha uma distribuição equilibrada da arrecadação por setor econômico, observa-se que as entidades financeiras vêm promovendo ao longo das últimas décadas uma série de inovações que permitem a geração e apropriação de rendas que, em muitos casos, não são captados pelo sistema. Estima-se que, no período compreendido entre 2000 e 2006, enquanto os lucros cresceram 5,5 vezes, a tributação das instituições financeiras aumentou em ritmo bem menor - apenas 2,7 vezes. Ou ainda, os lucros cresceram 446,3%, enquanto o IR sobre o resultado dessas instituições não acompanhou esse desempenho, pois o seu aumento foi de 196,6%. Já a CSLL – Contribuição Social sobre Lucro Líquido, um dos tributos que financia a seguridade social, cresceu somente 122,8%¹⁸.

O grau de informalidade presente na economia brasileira é outro fator que contribui para o desequilíbrio da distribuição da arrecadação. Dados do Sistema de Contas Nacionais do IBGE mostraram que, em 2005, aproximadamente 8,7% do PIB foram gerados por unidades produtivas informais. Segundo os mesmos dados, cerca de 58,8% das ocupações da economia brasileira corresponderam a ocupações sem vínculo formal, ou seja, trabalhadores sem carteira assinada, ocupações por conta própria, empregadores de unidades informais e trabalhadores não remunerados.

¹⁷ SP: Secretaria de fazenda do Estado de São Paulo (Decreto Nº 46.655, de 1º de abril de 2002); EUA: Internal Revenue and Customs – United States Department of the Treasury (<http://www.irs.gov>); Reino Unido: HM Revenue and Customs (<http://www.hmrc.gov.uk/inheritancetax/>); Alemanha: Global Property Guide (<http://www.globalpropertyguide.com/Europe/germany/Inheritance/>); França: Global Property Guide (<http://www.globalpropertyguide.com/Europe/france/Inheritance/>).

¹⁸ A evolução do lucro das instituições financeiras foi estimada com base nos dados contábeis consolidados e elaborados pelo Banco Central do Brasil e estão disponíveis no endereço: http://www.bcb.gov.br/top50/port/esc_met.asp. Já os tributos que têm como base o lucro dessas instituições (IRPJ e CSLL) foram extraídos dos boletins de arrecadação divulgados pela Receita Federal do Brasil no endereço: <https://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/default.htm>.

Segundo estimativa de Soares *et al.* (2009), a evasão e/ou elisão fiscal no que diz respeito ao IRPF atinge cerca de 80% das famílias cujas rendas principais são oriundas do trabalho por conta própria ou da atividade empresarial, já entre as famílias cujo rendimento principal decorre do vínculo empregatício esse percentual é da ordem de 20%.

○ Retorno social é baixo em relação à carga tributária (Problema 2)

A carga tributária brasileira é semelhante à observada em países de alta renda. No entanto, o leque de bens e serviços oferecido pelo Estado à população fica aquém do que seria possível obter com os recursos que são arrecadados. O retorno social em relação à carga tributária é considerado baixo porque dos 33,8% do PIB auferidos em 2005 apenas 9,5% do produto retornaram à sociedade na forma de investimentos públicos em educação (4,4%), saúde (3,5%), segurança pública (1,2%) e habitação e saneamento (0,4%)¹⁹.

Para compreender este aspecto da injustiça do sistema tributário nacional, é preciso separar a atuação do Estado em duas frentes: uma se refere às transferências de renda, que incluem pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais às famílias, a concessão de subsídios à produção e os repasses às instituições privadas sem fins lucrativos; e a outra está relacionada à oferta de bens e serviços públicos.

Diversos estudos²⁰ têm demonstrado que as políticas de transferência de renda, tanto através do Regime Geral da Previdência como por meio de programas como o Bolsa Família, cumprem um papel fundamental na redução da pobreza e da desigualdade de renda no país. Não obstante, tais políticas representam apenas um lado do relacionamento do Estado com a sociedade.

¹⁹ Os investimentos nas mencionadas áreas incluem os gastos públicos correntes (como as despesas com pessoal e custeio da máquina pública) e de capital (como a aquisição de máquinas e equipamentos, realização de obras etc.). Índice de carga tributária. Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Sistema de Contas Nacionais 2004-2005*. Rio de Janeiro: 2007 (Contas Nacionais n. 20).

- Investimentos em educação. Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). *Education at a Glance: OECD Indicators 2008*. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/23/46/41284038.pdf>.
- Investimentos em saúde e em segurança pública. Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde – SIOPS. Disponível em: http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/Dados_RIPSA-2008.pdf; http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_14/saude.pdf
- Investimentos em habitação e saneamento. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Consolidacao_Contas_Publicas.xls). Ressalta-se que as despesas nas áreas em questão podem estar superestimadas em razão de não serem descontadas as transferências intergovernamentais na consolidação dos gastos das três esferas de governo.

²⁰ SOARES, F., SOARES, S., MEDEIROS, M., OSÓRIO, R. Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Texto para Discussão, nº 1228. IPEA: Brasília, 2006; e Silveira, F.G. (2008) Tributação, Previdência e Assistência Sociais: Impactos Distributivos. XII Prêmio Tesouro Nacional - 2008 (Monografia premiada com o 1º lugar no Tema Qualidade do Gasto Público). STN: Brasília, 2008.

A satisfação das necessidades sociais básicas não deve se restringir à capacidade de cada cidadão de obter recursos, seja por meio da sua inserção no mercado produtivo ou através dos programas de transferências de renda. Uma sociedade justa requer que todo cidadão, seja ele rico ou pobre, tenha direito a um ensino de boa qualidade, tratamento adequado das suas enfermidades, condições dignas de moradia, etc. O outro lado do relacionamento do Estado com a sociedade consiste, portanto, na correção das falhas do mercado na provisão de bens e serviços considerados essenciais.

Da carga tributária total, 14,5% do PIB retornaram ao setor privado através das políticas de transferência de renda²¹. Descontado esse montante do valor global do que foi arrecadado a título de impostos, taxas e contribuições, chegamos a uma carga tributária líquida da ordem de 19,3% do PIB, que corresponde ao que efetivamente fica à disposição do Estado para contratação de recursos necessários à produção de bens e serviços e para investimentos na ampliação da capacidade instalada para a sua provisão²².

Em 2005, as três esferas de governo gastaram 7,25% do PIB com o pagamento de juros da dívida²³, o que corresponde a mais de um terço da arrecadação líquida. Este patamar se revela bastante elevado em relação aos padrões internacionais: em média, os países da OCDE e da Zona do EURO destinaram respectivamente, 1,7% e 2,5% do PIB ao pagamento de juros no ano em questão²⁴.

Descontadas as despesas com juros, restaram apenas 12,1% do PIB. Assim, embora a arrecadação global tenha alcançado um patamar de 33,8% do produto, o retorno social em relação à carga tributária é considerado baixo porque os recursos disponíveis são insuficientes para o financiamento das políticas sociais²⁵. Outro fator que contribui para reduzir ainda mais esses recursos são os gastos tributários com renúncias fiscais. A Receita Federal estimou que tais gastos somaram 1,91% e 2,77% do PIB em 2005 e 2008²⁶.

²¹ Com base nos dados oferecidos pelo IBGE, Dos Santos (2008) discrimina as despesas com políticas de transferência de renda da seguinte forma em percentual do PIB: benefícios regime geral de previdência (6,6%), benefícios previdenciários concedidos aos servidores públicos (4,4%), saques do FGTS, PIS-Pasep e Seguro Desemprego (2,0%), benefícios de assistência social (0,7%) e subsídios à produção e transferências a instituições privadas sem fins lucrativos (0,7%).

DOS SANTOS, Cláudio Hamilton. *Uma Metodologia Simplificada de Estimação da Carga Tributária Líquida Brasileira Trimestral no Período 1995-2007*. Brasília: IPEA, out. 2008 (Texto para Discussão n. 1359).

²² Índice de carga tributária líquida calculado pelo IBGE (2007). Para maiores detalhes sobre o conceito de carga líquida bem como sobre sua evolução, ver Dos Santos (2008).

²³ IBGE (2007).

²⁴ Relatório OCDE (2008) – OECD Economic Outlook, nº 84, november 2008.

²⁵ Com a queda da taxa básica de juros no período recente (no primeiro trimestre de 2009, o setor público despendeu 5,6% do PIB com juros segundo dados do Banco Central), os recursos disponíveis para o custeio da oferta de bens e serviços públicos devem aumentar.

²⁶ Fonte: <https://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/BenTributarios/default.htm>

A seguir são apresentados dados que mostram que o retorno social é baixo tanto no que diz respeito à magnitude dos gastos em educação e saúde em comparação com outros países quanto em relação aos desafios que precisam ser enfrentados para a melhoria do quadro social vigente no país.

Os investimentos públicos brasileiros em educação somaram 4,4% do PIB em 2005, com um gasto por aluno no ensino fundamental da ordem de US\$ 1.425,00. Esses mesmos indicadores atingiram, em média, 5% do PIB e cerca de US\$ 6.000 nos países da OCDE e da Zona do EURO²⁷. Ressalta-se que o patamar de recursos públicos aplicados em educação no Brasil é inferior ao da Colômbia (4,7%) e supera o da Argentina (4,0%). No entanto, é largamente ultrapassado pelo México, que aplica 5,5% do produto em educação²⁸.

A taxa de analfabetismo nacional caiu de 14,7% para 11,1% entre 1997 e 2005. Entretanto, no Nordeste esta taxa foi quase o dobro (21,9%), já o Sudeste e Sul apresentaram índices bem menores – 6,6% e 5,9%, respectivamente. Em 2007, a taxa de analfabetismo nacional experimentou nova queda passando para 10%. Mesmo assim, mantida a atual tendência, levaríamos mais de duas décadas para erradicar o analfabetismo²⁹.

A escolaridade da população também vem crescendo: de uma média nacional de 5,8 anos de estudo em 1997 para 7 anos em 2005 e 7,3 em 2007. Ainda abaixo, porém, da escolaridade mínima obrigatória de oito anos de estudo, estabelecida pela Constituição de 1988³⁰.

Em 2007, quase a totalidade das crianças entre sete e 14 anos (97,6%) estavam na escola, o que constitui uma grande vitória. Entretanto, as taxas de escolarização para adolescentes de 15 a 17 anos (82,1%) e para crianças de quatro a seis anos (77,6%) ainda são consideravelmente baixas³¹.

A União, estados e municípios destinaram para a saúde cerca de 3,5% do PIB em 2005. Um patamar baixo para os padrões internacionais: em média, os países da OCDE e da Zona do EURO aplicaram, respectivamente, 6,5% e 7,0% do PIB. Argentina (4,5%) e a Colômbia (6,2%) também nos superaram largamente. As aplicações brasileiras só se mostraram maiores que as do México (2,9%).

²⁷ Os valores em dólares foram convertidos pela paridade do poder de compra.

²⁸ Relatório OCDE (2008) – Education at a Glance. OCDE, 2008 e CEPAL (2007) – Statistical yearbook for Latin America and the Caribbean. ECLAC/CEPAL, Santiago, 2008.

²⁹ Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE disponíveis no endereço: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2007/default.shtm>.

³⁰ Dados da PNAD.

³¹ Dados da PNAD.

Em termos *per capita*, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), o gasto público em saúde no Brasil foi de US\$ 333,00, superados pelos vizinhos Argentina (US\$ 672,00) e Colômbia (US\$ 492,00); ao passo que o México (US\$ 329,00) nos alcança em um “empate técnico”. Os recursos públicos aplicados por habitante em países europeus – Reino Unido (US\$ 2.260,00), Suécia (US\$ 2.460,00) e França (US\$ 2.646,00) – estão claramente em outra ordem de grandeza^{32,33}.

A expectativa de vida ao nascer no Brasil foi estimada em 72,6 anos em 2007, nível compatível com China (73), superior ao da Índia (63) e Rússia (66), mas inferior ao dos países latino-americanos: Chile e Cuba (78), Argentina (75), México e Colômbia (74). Em relação aos países europeus, a distância é maior: França e Suécia com 81, e Reino Unido com 79. A média não-ponderada dos países da OCDE e da Zona do EURO atingiu quase 80 anos em 2006³⁴.

Outro indicador clássico para a questão da saúde, a mortalidade infantil, reduziu-se no Brasil de 48 por mil nascidos vivos em 1990 para 21,2 em 2005. Uma queda sem dúvida considerável, mas a taxa persiste elevada para padrões internacionais. Em relação aos *Brics*, novamente nossa taxa é compatível com a China (20), muito melhor que a da Índia (57), mas bem pior que a da Rússia (10). Entre os latino-americanos, o indicador brasileiro só é melhor do que o do México (29); mas Chile (8), Cuba (5), Colômbia (17) e Argentina (14) se encontram em posição mais vantajosa. Em relação aos países europeus, as diferenças são drásticas: França com 4, Suécia com 3 e Reino Unido com 5. A média não-ponderada da taxa de mortalidade infantil nos países da OCDE e da Zona do EURO alcançou, respectivamente, 5,2 e 3,8 por mil nascidos vivos em 2006.³⁵ Adicione-se a este fato as imensas desigualdades regionais do Brasil: para o ano de 2005³⁶, a mortalidade infantil era de 31,6 por mil nascidos vivos no Nordeste e de 14,2 por mil nascidos vivos no Sudeste.

No que se refere às políticas de habitação e saneamento, os desafios persistem enormes no Brasil. Em 2005, estima-se que o déficit habitacional no país somou 7,9 milhões de moradias. Aproximadamente 34,5% da população brasileira residem em domicílios que, ou não possuem água potável, ou não possuem esgoto, ou são moradias precárias – com excessivo número de moradores por

³² Dados de OMS - World Health Statistics, Genebra, 2008, e OECD Health Data 2008.

³³ Os valores em dólares foram convertidos pela paridade do poder de compra.

³⁴ Brasil: dados PNAD. Demais países: OMS (2008) e OCDE (2008).

³⁵ Dados da OMS (2008) e OCDE (2008).

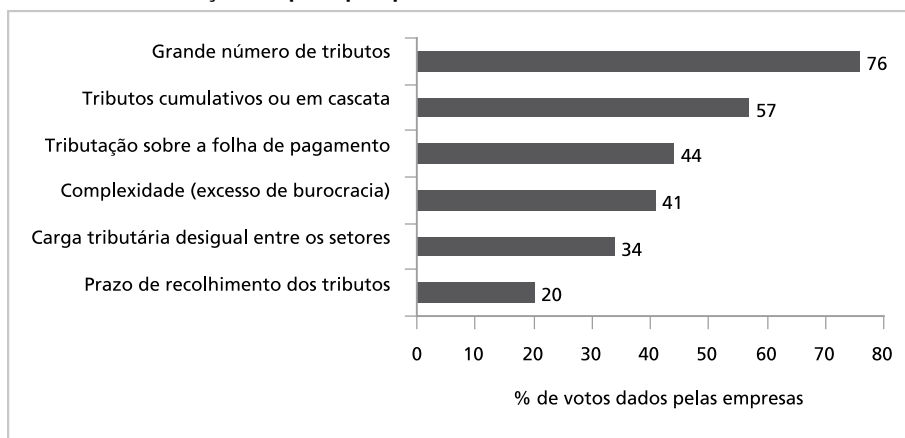
³⁶ RIPSAs (2007) IDB 2007 Brasil – Indicadores e dados básicos para saúde. OPAS e Ministério da Saúde: Brasília, 2007.

cômodo, construídas com materiais não-duráveis, em terrenos irregulares ou em favelas³⁷. Para enfrentar estes desafios, em 2005, União, estados e municípios destinaram apenas 0,4% do PIB para políticas públicas nas mencionadas áreas.

- **Estrutura tributária desincentiva as atividades produtivas e ageração de empregos (Problema 3)**

Sondagem da CNI (Confederação Nacional da Indústria) revelou que grande parte das empresas brasileiras considera que o sistema tributário nacional tem viés anti-crescimento e reduz a competitividade dos nossos produtos. O Gráfico 1 mostra a eleição dos principais problemas do sistema em 2003³⁸.

Gráfico 1 - Eleição dos principais problemas do sistema tributário nacional: 2003



Fonte: Confederação Nacional da Indústria (2005).

No período recente, um problema frequentemente mencionado pelo setor produtivo diz respeito à complexidade das regras para o reconhecimento e compensação de créditos tributários. É praticamente consensual a percepção no meio empresarial de que os mecanismos de desoneração hoje vigentes falham em seu propósito. Alguns tributos não são desonerados por conta de sua incidência em cascata, total ou parcial, na cadeia produtiva. Outros possuem mecanismos de desoneração complexos e demorados, que criam custos adicionais às empresas (CNI, 2008)³⁹.

³⁷ IPEA (2008) – PNAD 2007, Primeiras análises: saneamento e habitação. Comunicados da Presidência, nº 13. IPEA: Brasília, 2008.

³⁸ Dados extraídos de Confederação Nacional da Indústria (CNI). *Carga tributária e seus Efeitos na Economia*. Brasília CNI, 2005.

³⁹ Confederação Nacional da Indústria (CNI). *Os Problemas da Empresa Exportadora*. Brasília CNI, 2008.

Dados do Ministério da Fazenda apontam que há um estoque de créditos não compensados, relativos ao ICMS e ao PIS/Cofins, da ordem de 1,3% do PIB. Embora possa parecer pequeno, frente aos percentuais maiores normalmente envolvidos na discussão tributária, este volume torna-se particularmente significativo uma vez que se concentra em determinados setores contribuintes: os que mais exportam e os que mais compram bens de capital⁴⁰. De acordo com pesquisa da CNI, realizada em 2008, 74% das empresas exportadoras afirmam que o sistema tributário prejudica a competitividade dos produtos nacionais e 44,3% apontam que o acúmulo de créditos afeta a decisão de exportar.

Os prazos para recuperação de créditos dos tributos pagos sobre os bens de capital são considerados longos, o que gera um custo de oportunidade que varia de 2,6% a 8,2% do preço final do equipamento, segundo estimativas do Ministério da Fazenda. À medida que a empresa demora de 24 a 48 meses para realizar o crédito obtido em uma transação sobram menos recursos disponíveis para seu capital de giro e para a amortização de suas próprias dívidas⁴¹.

Outro grande problema do sistema tributário nacional diz respeito à presença de incidências em cascata que, além de impedirem por completo a desoneração das exportações e dos investimentos, distorcem preços relativos e estimulam a integração vertical das empresas. Em 2005, 17,4% da arrecadação total foi gerada por tributos cuja forma de cobrança ainda funciona em regimes cumulativos – caso do ISS e da CIDE, e parte do PIS/Cofins⁴².

Segundo relato da CNI (2004)⁴³, a coexistência de diferentes regimes de apuração tributária do PIS/Cofins – lucro real, lucro presumido, sistema Simples e monofásicos, com a vigência de alíquotas também diferentes – tem se mostrado especialmente complexa e provocado problemas às empresas nas suas relações dentro das cadeias produtivas. As empresas que operam no sistema Simples ou lucro presumido não apuram créditos nas compras realizadas de empresas que operam no sistema não-cumulativo, aumentando a cascata, a pressão sobre os custos e o incentivo à substituição de produtos nacionais por importados.

O grande número de tributos existentes no país, alíquotas e regras tornam o sistema extremamente complexo e pouco transparente, o que resulta em elevados

⁴⁰ Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI). *A Oportunidade da Reforma Tributária*. São Paulo, out. 208 (Carta IEDI n. 335).

⁴¹ Em 2008, o prazo para recuperação dos créditos do PIS/Cofins foi reduzido para 12 meses.

⁴² Informações extraídas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Sistema de Contas Nacionais 2004-2005*. Rio de Janeiro: 2007 (Contas Nacionais n. 20).

⁴³ Confederação Nacional da Indústria (CNI). *Uma Agenda Pró-Crescimento para 2004*. Brasília CNI, 2004.

custos para as empresas e pesada burocracia. De acordo com estudo da FIPE⁴⁴, as obrigações fiscais custam, em média, 0,33% do faturamento em empresas de capital aberto e 1,7% nas empresas com faturamento anual inferior a R\$ 100 milhões. Os recursos necessários para os contribuintes cumprirem suas obrigações com o fisco geram um custo estimado em R\$ 7,2 bilhões/ano⁴⁵. A burocracia consome 7% do tempo administrativo das nossas empresas frente aos 4,1% das empresas na América Latina. No Brasil, uma empresa padrão gasta 2.600 horas por ano para recolher seus impostos sobre vendas, salários e lucros, enquanto tal carga não chega a 500 horas na maioria das economias com as quais concorremos no mercado mundial, segundo o Banco Mundial.

Além das excessivas obrigações acessórias, as mudanças recorrentes de regras e normas causam insegurança jurídica às empresas e cooperativas e, muitas vezes, inviabilizam a formalização de micro e pequenos empreendimentos. Vale dizer que o Simples Nacional, criado para simplificar a relação das microempresas com o fisco, requer a adoção de seis livros fiscais e/ou contábeis, além de outras obrigações acessórias definidas pelo Comitê Gestor.

Embora seja um tema controverso⁴⁶, em termos gerais e com pouquíssimas exceções, os encargos trabalhistas são apontados pelo empresariado como um entrave ao crescimento do emprego formal. De acordo com essa visão, a elevada incidência de tributos sobre a folha de pagamentos, que representam cerca de 42,3% a 50,8% dos salários, impacta negativamente a produtividade uma vez que a falta de vínculo formal reduz a possibilidade de investimentos na qualificação da mão-de-obra (CNI 2006)⁴⁷.

- **Inadequação do pacto federativo em relação a suas competências tributárias, responsabilidades e territorialidade (Problema 4)**

A organização dos sistemas federativos é regida basicamente por dois princípios norteadores: o da *subsidiariedade* e o da *equidade*. O primeiro recomenda que a distribuição de encargos na federação privilegie a esfera local de governo como executora das políticas públicas. Esta esfera, por estar mais próxima ao cidadão é considerada a mais apropriada para interpretar, substanciar, representar e

⁴⁴ ZOCKUN, Maria Helena (coord.). *Simplificando o Brasil: Propostas de Reforma na Relação Econômica do Governo com o Setor Privado*. São Paulo: FIPE, mar. 2007 (Texto para Discussão n. 03).

⁴⁵ BERTOLUCCI, A. V. e NASCIMENTO, D. T. *Quanto custa pagar Tributos*, in Revista de Contabilidade e Finanças, FEA USP, n. 29, mai/ago 2002.

⁴⁶ Ver ANSILIERO, Graziela; RANGEL, Leonardo; PAIVA, Luis Henrique; STIVALI, Matheus; BARBOSA, Evaldo e SILVEIRA, Fernando Gaiger. *A Desoneração da Folha de Pagamentos e sua Relação com a Formalidade no Mercado de Trabalho*. Brasília: IPEA, jun. 2008 (Texto para Discussão n. 1341).

⁴⁷ Confederação Nacional da Indústria (CNI). *Crescimento. A Visão da Indústria*. Brasília CNI, 2006.

implementar os anseios da sociedade. O princípio da equidade preconiza que todo cidadão de um país deve ter acesso a um nível mínimo de serviços públicos, independentemente do local de sua residência.

Muito frequentemente, as bases de arrecadação disponíveis em nível municipal não são suficientes para que o governo local seja capaz de financiar todos os programas e projetos necessários ao cumprimento de suas obrigações legais e/ou constitucionais. A conexão das obrigações de gastos com os meios de financiamento é então desempenhada pelas transferências intergovernamentais cujo objetivo é assegurar que o princípio da equidade seja satisfeito: mesmo localidades com menor desenvolvimento econômico e, portanto, com bases de arrecadação mais frágeis, devem ser capazes de prestar serviços públicos condizentes com as necessidades de seus cidadãos.

No Brasil, a concretização dos mencionados princípios encontra-se ainda em estágio incipiente. Uma feição da nossa iniquidade federativa pode ser observada quando são apreciadas as transferências intergovernamentais uma vez que não existe correlação entre as necessidades de aportes financeiros e os repasses efetivamente realizados.

Em 2007, o maior orçamento *per capita* municipal do país superou em 41 vezes o menor orçamento por habitante. Se descontadas as transferências intergovernamentais, essa proporção cai para 10⁴⁸. Embora considerem extremos, esses indicadores são bastante ilustrativos para demonstrar que o sistema de transferências entre esferas de governo no Brasil, ao invés de perseguir a equalização entre os montantes de recursos à disposição das unidades locais, tende a favorecer a desigualdade.

Outro exemplo das distorções presentes no nosso sistema de transferências é fornecido pela correlação entre os repasses *per capita* e o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH municipal. Seria de se esperar que municípios com maiores deficiências sócio-econômicas fossem os receptores prioritários das transferências advindas dos estados e da União. Isso, no entanto, não ocorre. Quando se correlaciona as transferências intergovernamentais *per capita* recebidas

⁴⁸ Os orçamentos per capita máximo e mínimo somaram R\$ 10.798,00 e R\$ 260,00, respectivamente. Descontados os repasses intergovernamentais, esses montantes caíram para R\$ 980,00 e R\$ 96,00 por habitante. A maior parte os dados relativos às receitas per capita municipais apresentados neste documento foram calculados com base nas informações divulgadas pela Secretaria do Tesouro Nacional através de publicação eletrônica denominada Finanças do Brasil (Finbra) para o ano de 2007. Tais informações podem ser acessadas através de consulta ao endereço: http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/financas/Finbra2007v1.exe. Os casos cujas fontes de dados são distintas do Finbra serão mencionados ao longo do texto.

pelos municípios brasileiros no ano de 2006 com os seus respectivos IDH-M⁴⁹ encontra-se um valor de 0,206, o que indica que municípios com maior IDH-M tendem a receber mais transferências em termos *per capita* do que aqueles de IDH-M mais baixo.

Para melhor ilustrar as iniquidades até aqui mencionadas, excluímos as capitais estaduais e dividimos os municípios para os quais se tinha informações de receita em 2007 em cinco partes aproximadamente iguais⁵⁰. Observamos que os 20% municípios mais pobres da federação (1.095 prefeituras) possuíam um orçamento por habitante abaixo de R\$ 850 e abrigavam cerca de um quarto da população brasileira. Já nos 20% mais ricos (1.007 prefeituras) residiam apenas 8% da população, mas seus recursos per capita superaram a marca de R\$ 1.700,00. Os 20% mais pobres receberam, em média, R\$ 544,00 de transferências intergovernamentais *per capita*. Nos 20% mais ricos, esse mesmo indicador alcançou R\$ 1.454,00.

Para compreender essas discrepâncias é preciso considerar certas características dos principais repasses destinados às unidades locais. As transferências com origem na partilha da receita de tributos arrecadados pela União e pelos estados representam a principal fonte de recursos para a maioria dos municípios do país. Dentre as mesmas, se destacam a cota-parte do ICMS, o FPM e os *royalties* e compensações financeiras pela exploração de petróleo, recursos hídricos e minerais.

A distribuição da cota-parte do ICMS entre as prefeituras, em grande medida, privilegia aspectos econômicos posto que $\frac{3}{4}$ da cota são alocados com base no valor adicionado pelo município. Assim, uma pequena cidade com uma grande indústria vai receber um elevado montante de ICMS *per capita*. Critérios devolutivos também orientam a repartição dos *royalties* uma vez que somente têm direito aos repasses os municípios onde estão localizadas as atividades de exploração de petróleo, recursos hídricos e minerais. Já o FPM tem caráter redistributivo, mas não leva em conta nem a capacidade de geração de recursos próprios nem outras modalidades de transferências recebidas pelos municípios. O tamanho da população é tomado como parâmetro para a distribuição de recursos do fundo⁵¹. Em decorrência, não é rara uma situação onde uma prefeitura, que já é contemplada com elevados montantes de ICMS e *royalties per capita*, também

⁴⁹ Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Fonte: PNUD.

⁵⁰ Os municípios das capitais foram excluídos da análise porque possuem características bem diversas daquelas prefeituras que não ocupam o mesmo lugar dentro do seu estado.

⁵¹ Os municípios menos populosos são tidos como aqueles de menor capacidade de arrecadação e, portanto, devem ser os mais beneficiados pelos repasses do fundo. Apenas no caso das capitais estaduais, o FPM considera a renda per capita como critério de distribuição.

receber altas somas de FPM por habitante caso a mesma seja pouco populosa. Este é justamente o caso do município de maior orçamento per capita no Brasil.

Sendo o ICMS distribuído com base em critérios devolutivos, não é de se estranhar que os 20% municípios mais pobres tenham recebido, em média, R\$ 74,00 por habitante, enquanto os 20% mais ricos foram contemplados com R\$ 613,00. O mesmo se aplica aos royalties onde esses indicadores alcançaram R\$ 7,00 e R\$ 142,00, respectivamente. A grande questão é que o FPM não cumpre um papel equalizador. A prova disso é que aos 20% mais pobres foram repassados, em média, R\$ 190,00 por habitante, já o extremo mais rico recebeu R\$ 289,00 *per capita*.

Cidades-dormitório, localizadas nas regiões metropolitanas, em geral, têm economias pouco desenvolvidas e concentram em seus territórios grande parte das mazelas dos nossos centros urbanos, tais como os altos índices de criminalidade, moradias precárias, baixa cobertura e qualidade dos serviços de educação, saúde e saneamento básico. Suas bases de arrecadação de tributos próprios são frágeis e não as habilitam a receber somas importantes de ICMS *per capita*. O problema é que, por serem muito populosas, não são compensadas pelos repasses do FPM. Este é justamente o caso do município com menor orçamento *per capita* no Brasil, que recebeu cinco vezes menos FPM por habitante do que a prefeitura de maior orçamento⁵².

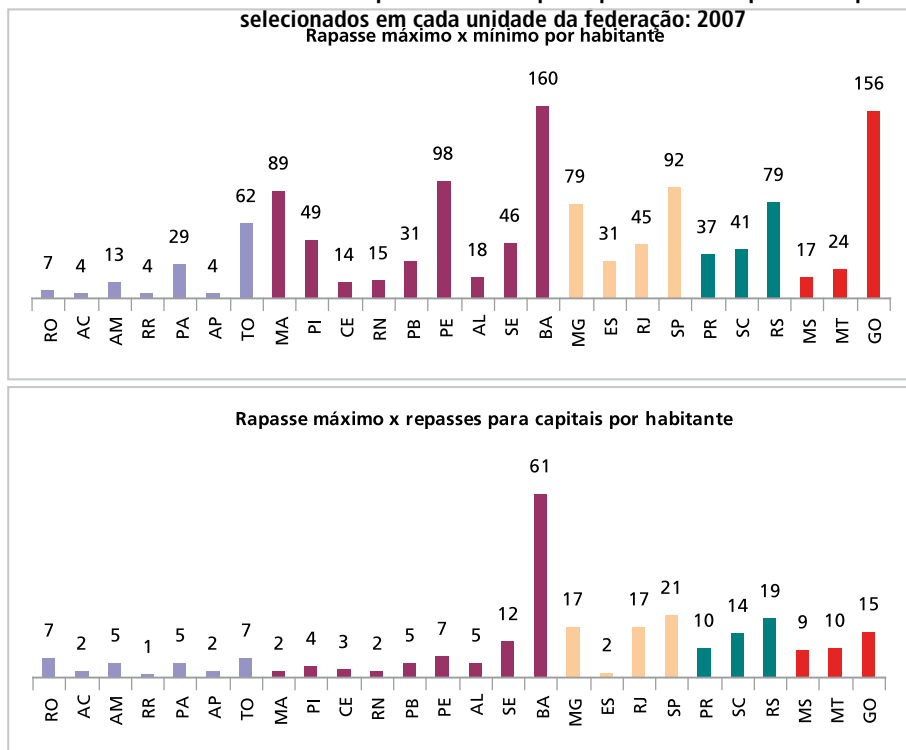
A cobrança do ICMS na origem gera iniquidades entre os orçamentos *per capita* estaduais e municipais. Isto porque a produção costuma ser mais concentrada regionalmente que o consumo. Dos 7,1% do PIB arrecadados com o ICMS em 2007, mais da metade (55,5%) coube aos quatro estados da região Sudeste. Em contraste, aos nove estados do Nordeste coube uma fatia de 14,8%. A receita *per capita* média do ICMS gerada no Sudeste superou em 2,6 vezes o montante médio do Nordeste. Nos municípios, quanto mais concentrada é a produção em determinadas localidades, maiores são as distâncias entre os valores de repasses do ICMS por habitante. Mesmo as capitais, onde costumam se localizar as principais atividades produtivas do estado, receberam menos que um pequeno município com uma grande indústria instalada em seu território (Gráfico 1).

⁵² O município com maior orçamento *per capita*, apesar de ter arrecadado R\$ 322,00 de tributos próprios e recebido repasse de royalties e ICMS da ordem de R\$ 8.491,00 por habitante foi contemplado com R\$ 251,00 de FPM *per capita*. No município de menor orçamento, esses mesmos indicadores alcançaram, respectivamente, R\$ 42,00, R\$ 79,00 e R\$ 51,00.

As distorções verificadas na distribuição do ICMS entre as unidades subnacionais não indicam que o mesmo tenha que perder seu caráter devolutivo, mas certamente a adoção do consumo como parâmetro para a alocação das receitas do imposto geraria uma distribuição mais justa.

Analisando a repartição regional dos fundos redistributivos – o FPE e o FPM⁵³ –, observamos que o fundo estadual cumpre melhor esse papel do que o municipal. Como se vê nos Gráficos 2 e 3, os maiores percentuais e valores *per capita* de FPE foram entregues aos estados das regiões mais carentes do país (Norte e Norte). Isto ocorre porque, embora os coeficientes de participação dos estados no fundo estejam defasados, foram determinados com base em critérios que, além do tamanho da população, também consideraram a renda *per capita* e a extensão territorial de cada unidade da federação⁵⁴.

Gráfico 1 - Razão entre os repasses de ICMS per capita recebidos por municípios selecionados em cada unidade da federação: 2007
 Rapasse máximo x mínimo por habitante

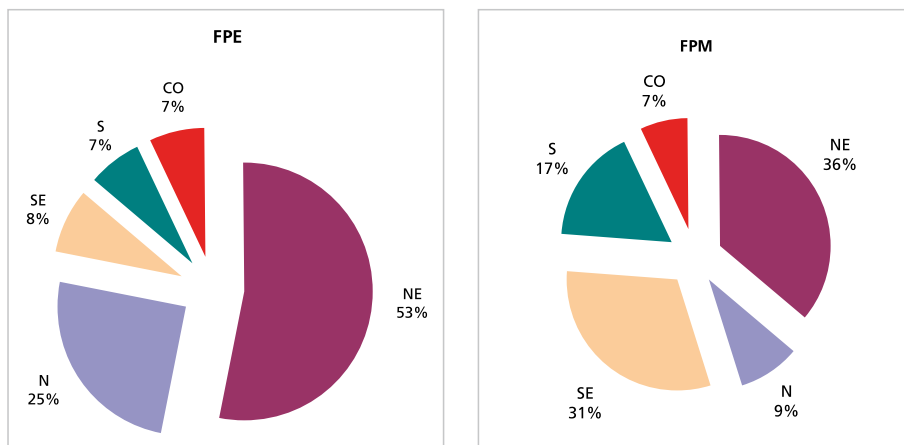


Fonte primária: Elaboração própria. STN (2007). Não há informações para o DF.

⁵³ O FPE tem a mesma origem de recursos que o FPM – uma parcela da arrecadação federal do IR e do IPI. A diferença é que este fundo é distribuído entre os estados.

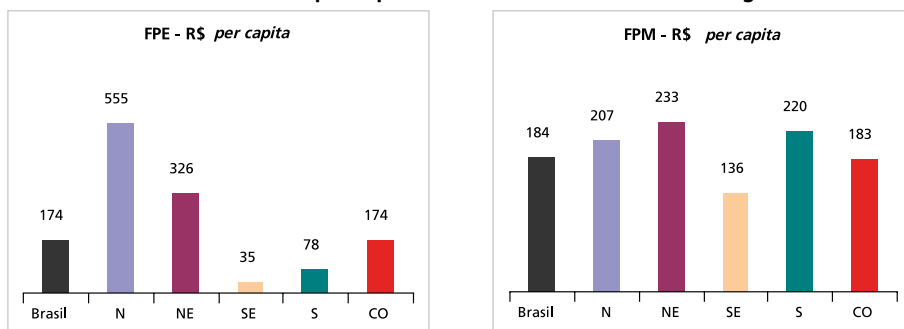
⁵⁴ Os coeficientes estão congelados desde 1989.

Gráfico 2 - Distribuição regional do FPE e FPM



Fonte primária: Elaboração própria. STN

Gráfico 3 - Valores per capita médios de FPE e FPM Brasil e regiões: 2007



Fonte primária: Elaboração própria. STN

No que diz respeito aos repasses para o custeio da prestação descentralizada de serviços de saúde e educação, verificamos que os repasses para a saúde não têm uma preocupação equalizadora, uma vez que apenas 35,3% dos recursos foram destinados às regiões Norte e Nordeste. No caso das transferências para o financiamento da educação básica, os números são mais animadores, posto que as duas regiões receberam 58,4% dos recursos em 2006⁵⁵.

○ Não há cidadania tributária (Problema 5)

Cidadania tributária significa a conscientização do cidadão para o fato de que a necessária arrecadação de tributos deve reverter-se em benefícios que cumpram

⁵⁵ Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda, 2005.

o papel de atender às necessidades da coletividade, reduzindo distâncias sociais. Transparência, tanto no que diz respeito às fontes quanto aos usos dos recursos públicos é palavra-chave e primeiro requisito para o exercício da cidadania tributária.

Dentre as injustiças do sistema tributário nacional, talvez o aspecto menos debatido seja a falta de cidadania tributária que, de um lado, afasta os brasileiros do pleno exercício do controle social e, de outro, do entusiasmo no compartilhamento do financiamento do Estado. A cidadania⁵⁶ não é exercida no cotidiano da vida civil nem transparece na construção das instituições públicas. Os contribuintes brasileiros não se percebem como parte ativa e interessada no processo orçamentário, não estabelecem relações claras e diretas entre o pagamento de tributos, a aplicação dos recursos e a qualidade dos serviços públicos, e tampouco exigem informações acessíveis, transparentes e simples sobre o funcionamento do sistema tributário. Nesse sentido, é plausível considerar que a falta de cidadania se apresenta como causa e também como consequência das distorções verificadas no nosso sistema de arrecadação.

A falta de visibilidade em relação aos impostos e contribuições pagos pela sociedade é resultado do grande número de tributos incidentes sobre o mercado de bens e serviços, cobrados de forma autônoma pelas três esferas de governo, com alíquotas variadas e regimes de apuração distintos.

Na esfera federal, o IPI é arrecadado sobre o valor adicionado na fabricação e importação de produtos industrializados. O PIS e a Cofins têm ampla incidência sobre todas as transações da economia, mas são apurados segundo regimes mistos. Uma parte das receitas é recolhida pela sistemática do valor agregado, mas para uma grande parcela de contribuintes o recolhimento é operado de modo cumulativo. A União cobra ainda uma contribuição (a CIDE) sobre a importação e comercialização de petróleo e gás natural e seus derivados. Sua incidência é cumulativa. Na esfera estadual, o ICMS é arrecadado sobre o valor adicionado na circulação de mercadorias e prestação de serviços de comunicação e de transportes interestadual e intermunicipal. Não há harmonização entre as normas que regem o imposto e, na prática, o ICMS é regido por 27 legislações. Os municípios arrecadam de modo cumulativo o ISS sobre os serviços não compreendidos na base do ICMS. Existem 5.554 legislações para o imposto.

Além da existência de um grande número de impostos e contribuições sobre o consumo e uma miríade de alíquotas, é prática usual no Brasil a cobrança

⁵⁶ Entendida como a condição da pessoa que, como membro de um Estado se acha no gozo de direitos e responsável por obrigações, ou deveres, que lhe permitem participar da vida pública e política.

por dentro, isto é, os tributos incidem sobre eles mesmos, de tal sorte que as alíquotas nominais são menores do que as efetivas. Um exemplo fornecido pela CNI (2008) ilustra o problema: supondo uma alíquota de 18% do ICMS, um cidadão que compra uma camisa, cujo preço antes da incidência do tributo é de R\$ 100,00, paga um preço final de R\$ 121,95 ao invés de R\$ 118,00. Portanto, a alíquota efetiva de ICMS que incide sobre este produto é de 21,95%⁵⁷.

Alíquotas nominais também divergem das efetivas quando os tributos são cobrados em cascata, uma vez que o ônus fiscal depende do número de transações efetuadas ao longo da cadeia produtiva, até que uma determinada mercadoria se encontre acabada.

Existindo desde 1996, com abrangência nacional, o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) discute a necessidade de maior conscientização tributária. Contudo, e apesar de sua longevidade e abrangência, apenas 19,03% dos municípios, 16,51% das escolas brasileiras e 10,08% da população haviam sido atingidos pelo programa até 2008.

Em que pesem os esforços de conscientização, um sistema de tributação com as características até aqui descritas impede o cumprimento da determinação constitucional de que os consumidores devem ter conhecimento dos tributos que incidem sobre bens e serviços.

Como os tributos indiretos são menos visíveis que as incidências sobre a renda e a propriedade, é disseminada a crença na sociedade brasileira de que a população de baixa renda não paga impostos. Em decorrência, as políticas públicas orientadas para a redução das desigualdades e dos índices de pobreza são vistas como benesses, tanto pelas camadas mais carentes da população quanto pela parcela da sociedade que se encontra em melhores condições, o que prejudica o entendimento sobre os mecanismos e instituições de participação democrática, dificultando os controles – fiscal e social – sobre o [Estado](#).

⁵⁷ Confederação Nacional da Indústria (CNI). *Tributação “por dentro” e cascata tributária impedem a transparência no pagamento de impostos*. Brasília CNI, jun. 2008.

Quadro de Indicadores do Sistema Tributário Nacional

Sistema tributário regressivo e carga mal distribuída

INDICADOR	Dados*
Carga tributária por faixa de salário mínimo	Pessoas que ganham até 2 salários mínimos pagam 48,8% da renda em tributos Pessoas que ganham acima de 30 salários mínimos pagam 26,3% da renda em tributos

Causas	Indicadores	Dados*
Inobservância do princípio da capacidade contributiva para distribuição do ônus tributário entre as famílias	Distribuição da carga tributária total por decil de renda	10% mais pobres da população pagam 32,8% da sua renda em tributos 10% mais ricos sofrem uma carga de apenas 22,7%
Carga tributária é mal distribuída	Carga tributária bruta total [% PIB]	Brasil: 33,8% Média OCDE: 35,8%
	Arrecadação de impostos sobre bens e serviços (PI, ICMS, ISS, COFINS e demais impostos sobre produção e importação)	Brasil: 15,6% do PIB ou 46,1% da carga tributária total Média OCDE: 11,3% do PIB ou 31,6% da carga tributária total
	Arrecadação de impostos sobre a renda e a propriedade (IR, CSLL, IPTU, IPVA, ITR, ITCD, ITBI)	Brasil: 8,2% do PIB ou 24,3% da carga tributária total Média OCDE: 14,7% do PIB ou 41,1% da carga tributária total
	Arrecadação do IRPF no Brasil e na OCDE	Brasil: 1,6% do PIB ou 4,7% da carga tributária total Média OCDE: 10% do PIB ou 26,5% da carga tributária total
Imposto de Renda como instrumento de redistribuição de renda e promoção da justiça fiscal é mal aproveitado	Alíquota máxima do IRPF é baixa em relação a outros países	Brasil: 27,5% Média 26 países: 42,2%
	Alíquota máxima do IRPF por faixa de salário mínimo (SM)	Até 3 SM = 6,84% Acima de 30 SM = 13,83%
	Arrecadação de IRPJ e do CSLL sobre lucro das empresas	8,69%

* Ano base de cálculo: 2005. Quando o ano de referência for diferente, estará indicado ao lado do dado

Sistema tributário regressivo e carga mal distribuída

Causas	Indicadores	Dados*
Rendimentos do capital são menos tributados pelo IR do que os provenientes do trabalho	Arrecadação do IRPF sobre os rendimentos do trabalho e do capital	IRRF-Trabalho = 1,7% do PIB ou 29% da arrecadação total do IR
Carga tributária sobre patrimônio e herança é baixa	Distribuição da carga tributária do IR por origem dos rendimentos	IRRF-Capital = 0,9% do PIB ou 16% da arrecadação total do IR Famílias onde predominam as rendas oriundas do trabalho gastam, em média, 3% da sua renda com IR Famílias onde predominam as rendas oriundas da venda de ativos e de aplicações financeiras gastam, em média, 1,2% da sua renda com IR
Carga tributária sobre patrimônio e herança é baixa	Arrecadação dos impostos sobre propriedade (ITR + IPVA + IPTU + ITCD + ITBI)	Brasil: 1,3% do PIB ou 3,8% da carga tributária total
Carga tributária sobre patrimônio e herança é baixa	Distribuição da arrecadação por decil de renda	Média OCDE: 1,9% do PIB ou 5,3% da carga tributária total
Carga tributária sobre patrimônio e herança é baixa	Número de municípios que aplicam a alíquota progressiva do IPTU	O 1º decil de renda paga 1,8% e o último decil paga 1,4%
Carga tributária sobre patrimônio e herança é baixa	Alíquota do imposto sobre herança praticada no estado de São Paulo e a média das alíquotas máximas praticadas nos EUA, Alemanha, França e Reino Unido	Dos 350 municípios acima de 50 mil habitantes apenas 15% aplicam alíquota progressiva no IPTU São Paulo = 4% (única) Média dos países = 41%
Participação expressiva do setor informal na economia	Tempo decorrido desde a Promulgação da Constituição sem que o imposto sobre grandes fortunas tenha sido regulamentado	7.518 dias (12/05/09)
Participação expressiva do setor informal na economia	Participação do setor informal no PIB	8,7%
Participação expressiva do setor informal na economia	Participação dos postos de trabalho informais no total de ocupações	58,8%

* Ano base de cálculo: 2005. Quando o ano de referência for diferente, estará indicado ao lado do dado

Retorno social baixo em relação à carga tributária

INDICADOR	Dado*
Investimentos públicos em saúde, educação, segurança pública, habitação e saneamento [% PIB]	De uma carga tributária de 33,8%, apenas 9,5% retornaram à sociedade na forma de investimentos em educação (4,4%), saúde (3,5%), segurança pública (1,2%), habitação e saneamento (0,4%)

Causas	Indicadores	Dados*
Recursos insuficientes para financiar políticas sociais	Carga tributária líquida [% PIB] *	19,3%
	Carga tributária líquida exclusiva juros [% PIB]	12,1%
Participação elevada das despesas financeiras no total dos gastos públicos	Gastos do setor público com juros em relação aos padrões internacionais [% PIB]	EURO: 2,5% OCDE: 1,7%
	Investimentos com educação em relação aos padrões internacionais [% PIB]	Brasil: 4,4% Média OCDE: 5,0% EU: 5,0% México: 5,5% Argentina: 4,0% Colômbia: 4,7%
Investimentos públicos nas áreas sociais básicas são baixos	Investimentos com saúde em relação aos padrões internacionais [% PIB]	Brasil: 3,5% Média OCDE: 6,5% EU: 7,0% México: 2,9% Argentina: 4,5% Colômbia: 6,2%
	Investimentos com segurança pública [% PIB]	1,2%
Gastos tributários com renúncias fiscais crescentes	Investimentos com habitação e saneamento [% PIB]	0,39%
	Evolução do demonstrativo eletivo de benefícios tributários em relação ao PIB	2005: 1,91% 2008: 2,77%

* Ano base de cálculo: 2005. Quando o ano de referência for diferente, estará indicado ao lado do dado

Retorno social baixo em relação à carga tributária

Causas	Indicadores	2005	2007
Indicadores de condições de vida são incompatíveis com o nível de renda do país	Percentual da população de 15 anos ou mais não alfabetizados	11,1%	10,0%
	Número médio de anos de estudo da população de 15 anos ou mais	7,0	7,3
	Percentual da população que frequenta a escola em determinada faixa etária (taxa de escolarização)	De 4 a 6 anos = 72,0% De 7 a 14 anos = 97,0% De 15 a 17 anos = 82,0%	De 4 a 6 anos = 77,6% De 7 a 14 anos = 97,6% De 15 a 17 anos = 82,1%
	Taxa de mortalidade materna (até 42 ^o dias após nascimento – por cem mil nascidos vivos)	74,06	Dado a ser calculado
	Taxa de mortalidade infantil – até 1 ano de vida (por mil nascidos vivos)	21,2	Dado a ser calculado
	Número de anos esperado para um recém-nascido (esperança de vida ao nascer)	Homens: 68,3 anos Mulheres: 75,9 anos	Homens: 69,0 anos Mulheres: 76,5 anos
	Número de óbitos por doenças transmissíveis por 100 mil habitantes	47,4	
	Percentual da população residente com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo	37,2%	30,0%
	Razão entre a distribuição de renda dos 20% mais ricos e 20% mais pobres	20,4	18,7
	Percentual da população residente total que dispõe de ligação do domicílio à rede coletora ou fossa séptica	67,1%	72,5%
	Percentual da população urbana com acesso a serviços adequados de água e esgoto	73,3%	65,1%
	Déficit habitacional	7,9 milhões de moradias onde 6,4 milhões estão em áreas urbanas	

Estrutura tributária desincentiva as atividades produtivas e a geração de empregos

INDICADOR	Dado*
Eleição dos três principais problemas do sistema tributário nacional [% de votos]	Grande nº de tributos (76%), tributos cumulativos (57%) e tributação sobre folha de pagamento (44%)

Causas	Indicadores	Dados*
Sistema tributário prejudica a competitividade dos produtos nacionais	<p>Prazos para recuperação dos créditos dos impostos pagos sobre bens de capital</p> <p>Créditos de bens de uso e consumo não apropriados ao ICMS e PIS/COFINS (2006)</p> <p>Custo de oportunidade causado pela demora na recuperação dos créditos</p> <p>Efeitos sobre a competitividade externa das empresas exportadoras</p> <p>Efeitos sobre a decisão de exportar das empresas exportadoras</p>	<p>Prazos para recuperação de créditos de bens de capital são elevados. Prazos: ICMS = 48 meses PIS/COFINS = 24 meses**</p> <p>ICMS: R\$ 17 bilhões (0,7% do PIB)</p> <p>PIS/COFINS: R\$ 13 bilhões (0,6% do PIB)</p> <p>De 2,6% a 8,2% do preço final do equipamento</p> <p>74% das empresas exportadoras afirmam que tributos afetam a competitividade</p> <p>44,3% das empresas exportadoras afirmam que o acúmulo de créditos afeta a exportação</p>
Sistema tributário onera o emprego formal	Tributos incidentes sobre a folha de pagamento	De 42,3% a 50% do salário (2008)
Existência de tributos distorcivos	<p>Percentual de arrecadação original de tributos cumulativos (ISS, Cide-combustíveis, PIS/COFINS)</p> <p>Custo e horas gastas pelas empresas com a gestão tributária</p>	17,4%
Elevado custo de cumprimento das obrigações tributárias	<p>Número de registros fiscais e contábeis a serem mantidos pelas empresas</p> <p>Número de regras tributárias existentes</p>	<p>Obrigações fiscais custam 0,33% do faturamento em empresas de capital aberto e 1,7% nas empresas com faturamento anual inferior a R\$ 100 milhões. "Burocracia" consome 7% do tempo administrativo das empresas brasileiras e, 4,1% das empresas na América Latina</p> <p>SIMPLES Nacional: excesso de exigências por parte dos entes federados e a adoção de seis livros fiscais e/ou contábeis</p> <p>Existem no Brasil, na esfera federal, 497 códigos de documentos de arrecadação fiscal para pessoa jurídica (PJ) e 265 para pessoa física (PF)</p> <p>Existem 27 legislações para o ICMS e 5.564 legislações para o ISS</p>

* Ano base de cálculo: 2005. Quando o ano de referência for diferente, estará indicado ao lado do dado

** Em 2008 o prazo para recuperação do PIS/COFINS é de 12 meses.

Inadequação do pacto federativo em relação a suas competências tributárias, responsabilidades e territorialidades

INDICADOR	Dado
Razão entre os orçamentos <i>per capita</i> municipais máximo e mínimo	O maior orçamento <i>per capita</i> municipal supera em 41 vezes o menor orçamento. Se descontadas as transferências intergovernamentais, essa proporção cai para 10

Causas	Indicadores	2007
Partilha é ineficaz na comparação entre arrecadação e responsabilidades dos entes federativos	Correlação entre as transferências <i>per capita</i> e o IDH dos municípios Correlação entre a proporção entre as receitas próprias dos municípios e os seus gastos nas funções saúde, educação e urbanismo (somadas) e o montante das transferências <i>per capita</i> Razão entre os orçamentos <i>per capita</i> municipais máximo e mínimo	Municípios com IDH-M acima da média tendem a receber proporcionalmente mais transferências intergovernamentais (a correlação é positiva: 0,206) A correlação é de 0,897 (positiva), indicando que os municípios com maiores receitas próprias em relação aos gastos nas funções citadas tendem a receber maiores transferências <i>per capita</i> O maior orçamento <i>per capita</i> municipal supera em 41 vezes o menor orçamento. Se descontadas as transferências intergovernamentais, essa proporção cai para 10
Sistema de transferências intergovernamentais favorece a desigualdade entre os orçamentos <i>per capita</i> municipais	Orçamento municipal <i>per capita</i> dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios) * Transferências intergovernamentais <i>per capita</i> dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios) * Repasse da cota-parte do ICMS <i>per capita</i> dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios) * Repasse dos Royalties <i>per capita</i> dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios) * Transferências do FPM <i>per capita</i> dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios) * População residente nos 20% municípios mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios) * Arrecadação do ICMS [% PIB]	Os 20% mais pobres tem orçamento <i>per capita</i> até R\$ 850,00 e os 20% mais ricos acima de R\$ 1.700,00 Os 20% mais pobres recebem, em média, R\$ 544,00 <i>per capita</i> os 20% mais ricos R\$ 1.454,00 Os 20% mais pobres recebem, em média, R\$ 74,00 <i>per capita</i> e os 20% mais ricos R\$ 613,00 Os 20% mais pobres recebem, em média, R\$ 7,00 <i>per capita</i> e os 20% mais ricos R\$ 142,00 Os 20% mais pobres recebem, em média, R\$ 190,00 <i>per capita</i> e os 20% mais ricos R\$ 289,00 Nos 20% municípios mais pobres residem 25% da população brasileira e nos 20% mais ricos 8% 7,1%
Cobrança do ICMS na origem gera iniquidades entre os orçamentos <i>per capita</i> estaduais e municipais	Distribuição regional da arrecadação do ICMS Razão entre a arrecadação <i>per capita</i> média do ICMS nos estados do Sudeste e Nordeste Razão entre os repasses <i>per capita</i> máximo e mínimo da cota-parte do ICMS municipal em estados selecionados	N = 5,6% NE = 14,8% SE = 55,5% S = 14,5% CO = 8,6% 2,6 PA = 28,7 BA = 159,7 SP = 91,7 RS = 79,2 GO = 156,0

Inadequação do pacto federativo em relação a suas competências tributárias, responsabilidades e territorialidades

Causas	Indicadores	Dados*
Repasses do FPM não são equalizadores	Razão entre os repasses de FPM <i>per capita</i> recebidos pelos municípios de maior e menor orçamento por habitante no Brasil	Município com maior orçamento <i>per capita</i> recebe 5 vezes mais FPM do que os com menor orçamento
Subfinanciamento de cidade integrantes de Região Metropolitana	Número de cidades pertencentes a Regiões Metropolitanas dentre as 20 com menores recebimentos de FPM por habitante	11 (Guarulhos, São Gonçalo, Duque de Caxias, São Bernardo do Campo, Osasco, Nova Iguaçu, Santo André, Niterói, Belford Roxo, Contagem, Jaboatão dos Guararapes)
Partilha é ineficaz no combate as desigualdades	Proporção das transferências federais de saúde destinadas aos estados (e/ou regiões) mais pobres	35,27% (2006)
	Proporção das transferências federais de educação destinadas aos estados (e/ou regiões) mais pobres	58,4% (NE e N)
	Proporção das transferências federais do FPM destinadas aos estados (e/ou regiões) mais pobres	44% (NE e N)
	Proporção das transferências federais do FPE destinadas aos estados (e/ou regiões) mais pobres	78% (NE e N)

* Ano base de cálculo: 2005. Quando o ano de referência for diferente, estará indicado ao lado do dado

Não há cidadania tributária

INDICADOR	Dado*
Carga tributária sobre produtos finais não é conhecida	A União arrecada IPI, COFINS, CIDE e PIS sobre diferentes bases de incidência e cobrança não harmonizada. Existem 27 legislações para o ICMS e 5.564 para o ISS

Dados*					
Causas	Indicadores	Tributo	Competência	Regime	Base de Incidência
Falta visibilidade sobre impostos pagos	Grande número de impostos incidentes sobre os produtos finais regidos por distintas regras	IPI	Federal	Não cumulativo	Importação e produção de produtos industrializados
		COFINS	Federal	Misto	Importação, produção e comercialização de bens e serviços
		PIS	Federal	Misto	Importação e comercialização de bens e serviços
		CIDE-Combustíveis	Federal	Cumulativo	Importação e comercialização de petróleo e gás natural e seus derivados
Insuficiência de educação fiscal	Percentual de municípios onde o PNEF foi implantado	ICMS	Estadual	Não cumulativo	Circulação de mercadorias e prestação de serviço de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação
		ISS	Municipal	Cumulativo	Prestação de serviços não compreendidos na base do ICMS; débitos em lei complementar
		19,03%			
Falta de regulamentação do parágrafo 5º do Art. 150 da Constituição Federal que determina medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços	Percentual de escolas alcançadas por ações do PNEF	16,51%			
		Número de dias sem regulamentação da Lei			

* Ano base de cálculo: 2005. Quando o ano de referência for diferente, estará indicado ao lado do dado

Anexos

I – Síntese da estrutura do Sistema Tributário Nacional

II – Glossário de Indicadores

III – Lista de participantes do Observatório da Equidade

Anexo I – Síntese da Estrutura do Sistema Tributário Nacional

TRIBUTOS		NOME POR EXTENSO	COMPETÊNCIA	CARACTERÍSTICAS BÁSICAS
IMPOSTOS				
Renda	IR	Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza	Federal	
	IRPF	Imposto de renda de pessoa física	Federal	Incidê sobre salários e proventos
	IRPJ	Imposto de renda de pessoa jurídica	Federal	Incidê sobre lucros
	IRRF	Imposto de renda retido na fonte	Federal	Incidê sobre rendimentos do trabalho, capital e outros
Bens e Serviços	IPI	Imposto sobre produtos industrializados	Federal	Imposto sobre o valor adicionado. Incidê sobre a importação e fabricação de produtos industrializados
	ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação	Estadual	Imposto sobre o valor adicionado. Incidê sobre o valor da mercadoria e serviços vendidos no mercado interno
	ISS	Imposto sobre serviços de qualquer natureza	Municipal	Imposto cumulativo. Incidê sobre o valor dos serviços prestados
	ITR	Imposto sobre a propriedade territorial rural	Federal	Incidê sobre o valor do imóvel rural
Propriedade	IPVA	Imposto sobre a propriedade de veículos automotores	Estadual	Incidê sobre o valor do veículo automotor
	ITCD	Imposto sobre a transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens e direitos	Estadual	Incidê sobre o valor do bem, móvel ou imóvel, doado ou transmitido por herança
	IPTU	Imposto predial e territorial urbano	Municipal	Incidê sobre o valor do imóvel urbano comercial e residencial
	ITBI	Imposto sobre a transmissão inter vivos, a qualquer título, a qualquer título, por ato oneroso, da propriedade ou domínio útil de bens imóveis; de direitos reais sobre imóveis (exceto os de garantia); e cessão de direitos a sua aquisição.	Municipal	Incidê sobre o valor dos imóveis transacionados no mercado
	IOF	Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários	Federal	Incidê sobre valor do crédito contratado, compra e venda de divisas, valor da aplicação financeira, valor do seguro contratado e aplicação financeira em ouro
Regulatórios sobre o comércio exterior	II	Imposto sobre a importação de produtos estrangeiros	Federal	Incidê sobre o valor do produto ou serviço importado
	IE	Imposto sobre a exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados	Federal	Incidê sobre o valor do produto ou serviço exportado

TRIBUTOS		NOME POR EXTENSO		COMPETÊNCIA		CARACTERÍSTICAS BÁSICAS	
CONTRIBUIÇÕES							
Bens e Serviços	CSLL	Contribuição social sobre o lucro líquido das pessoas jurídicas		Federal		Incidir sobre os lucros	
	COFINS	Contribuição para o financiamento da seguridade social		Federal		Incidir sobre a receita bruta, inclusive financeira	
	PIS/PASEP	Contribuição para o programa de integração social e o programa do servidor público		Federal		Incidir sobre a receita bruta, inclusive financeira	
	CIDE-combustíveis	Contribuição de intervenção no domínio econômico - combustíveis		Federal		Incidir sobre a importação e a comercialização de petróleo, gás natural e seus derivados.	
	CPMF	Contribuição provisória sobre movimentação financeira		Federal		Incidir sobre os débitos em contas-correntes bancárias	
Folha de Pagamento	Salário-educação	Contribuição social do salário-educação		Federal		Incidir sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais	
	Sistema S	Contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas		Federal		Conjunto de onze contribuições de interesse de categorias profissionais. As contribuições incidem sobre a folha de salários das empresas pertencentes à categoria correspondente	
	FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço		Federal		Incidir sobre folha de pagamento	
Previdenciárias	Regime Geral	Contribuição para o INSS		Federal		Incidir sobre folha de pagamento (empregado/empregador) e sobre os rendimentos do trabalho autônomo	
	Servidores Públicos	Contribuição para a seguridade do servidor público		Federal, Estadual e Municipal		Incidir sobre folha de pagamento	
Contribuições econômicas		Diversas		Federal, Estadual e Municipal		Receitas provenientes de compensações financeiras provenientes de indenizações por exploração de recursos minerais, dentre outras	
Contribuições de melhoria		Contribuições de melhoria decorrente de obras públicas		Federal, Estadual e Municipal		Tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação que representa um benefício especial auferido pelo contribuinte. Seu fim se destina às necessidades do serviço ou à atividade estatal. Seu cálculo é baseado na diferença do valor venal do imóvel antes e após a realização da obra pública	
TAXAS							
		Coleta de lixo, conservação de vias e logradouros públicos, esgoto, limpeza pública, licenças diversas e serviços diversos		Federal, Estadual e Municipal		É a exigência financeira a pessoa privada ou jurídica para usar certos serviços fundamentais, ou pelo exercício do poder de polícia, imposta pelo governo ou alguma organização política ou governamental	

Anexo II – Glossário de Indicadores

Indicadores	Descrição do Indicador	Ano	Fonte
Carga tributária total por faixa de salário mínimo	Cálculos efetuados com base na POF 2002/2003 do IBGE	2004	Zockun, 2007
Distribuição da carga tributária total por decil de renda	Cálculos efetuados com base na POF 2002/2003 do IBGE	2002/2003	Silveira, 2008
Carga tributária bruta total	Arrecadação dos impostos, taxas e contribuições arrecadados pela União, estados e municípios em % do PIB	2005	Contas Nacionais, 2005 (IBGE)
Arrecadação de impostos sobre bens e serviços	Arrecadação em % do PIB e da carga tributária total. No Brasil, inclui IPI, ICMS, ISS, COFINS e demais impostos sobre produção e importação	2005	Brasil: Contas Nacionais, 2005 (IBGE); OCDE: OCDE, 2009 e RFB, 2008
Arrecadação de impostos sobre a renda e a propriedade	Arrecadação de em % do PIB e da carga tributária total. No Brasil, inclui IR, CSLL, IPTU, IPVA, ITR, ITCD e ITBI	2005	Brasil: Contas Nacionais, 2005 (IBGE); OCDE: OCDE, 2009 e RFB, 2008
Arrecadação do IRPF no Brasil e na OCDE	Arrecadação do Imposto de Renda sobre Pessoa Física em % do PIB e da carga tributária total	2001	Receita Federal do Brasil, 2004
Alíquota máxima do IRPF é baixa em relação a outros países	Alíquota máxima do IRPF no Brasil e média das máximas em 26 países da Europa, Ásia e América	2002	Price Waterhouse & Coopers (apud Khair, 2008)
Alíquota efetiva do IRPF por faixa de salário mínimo (SM)		2005	Receita Federal do Brasil, 2005
Arrecadação de IRPJ e do CSLL sobre lucro das empresas		2005	Presumo que seja Contas Nacionais, 2005 (IBGE)
Arrecadação do IRRF sobre os rendimentos do trabalho e do capital	Arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte sobre os rendimentos do trabalho e do capital em % do PIB e da arrecadação total do IR	2005	Receita Federal do Brasil
Distribuição da carga tributária do IR por origem dos rendimentos	Cálculos efetuados com base na POF 2002/2003 do IBGE	2002/2003	Silveira, 2008
Arrecadação dos impostos sobre propriedade	Arrecadação de em % do PIB e da carga tributária total. No Brasil, inclui IPTU, IPVA, ITR, ITCD e ITBI		Brasil: Contas Nacionais, 2005 (IBGE); OCDE: OCDE, 2009 e RFB, 2008
Distribuição da arrecadação do IPTU por decil de renda	Cálculos efetuados com base na POF 2002/2003 do IBGE	2002/2003	Silveira, 2008
Número de Municípios que aplicam a alíquota progressiva do IPTU	Municípios com população acima de 50 mil habitantes que praticam alíquota progressiva do IPTU	2005	
Alíquota do imposto sobre herança praticada no Estado de São Paulo e a média das alíquotas máximas praticadas no EUA, Alemanha, França e Reino Unido		2007/2008	SP: Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo; EUA: Internal Revenue and Customs – United States Department of the Treasury; Reino Unido: HM Revenue and Customs; e Alemanha: Global Property Guide
Tempo decorrido desde a Promulgação da Constituição sem que o imposto sobre grandes fortunas tenha sido regulamentado	Nº dias decorridos desde a promulgação da Constituição	12/05/2009	Constituição Federal

Indicadores	Descrição do Indicador	Ano	Fonte
Participação do setor informal no PIB	Percentual do PIB gerado pelo setor informal	2005	Contas Nacionais, 2005 (IBGE)
Participação dos postos de trabalho informais no total de ocupações		2005	Contas Nacionais, 2005 (IBGE)
Investimentos públicos em saúde, educação, segurança pública, habitação e saneamento	Gastos correntes e de capital das três esferas de governo em % do PIB	2005	OCDE, 2008; SIOPS, 2008 (Ministério da Saúde) e Secretaria do Tesouro Nacional
Carga tributária líquida	Carga tributária bruta exclusive subsídios à produção e transferências de renda às famílias e instituições privadas sem fins lucrativos em % do PIB	2005	Contas Nacionais, 2005 (IBGE)
Carga tributária líquida exclusive juros	Carga tributária líquida exclusive juros da dívida pública pagos pelas três esferas de governo	2005	Contas Nacionais, 2005 (IBGE)
Gastos do setor público com juros em relação aos padrões internacionais	Juros sobre a dívida pública	2005	Brasil: Contas Nacionais, 2005 (IBGE); OCDE e UE: OCDE, 2008
Investimentos com educação em relação aos padrões internacionais	Gastos correntes e de capital em % do PIB	2005	Brasil: OCDE, 2008; Internacional: OCDE, 2008 e Cepal, 2007
Investimentos com saúde em relação aos padrões internacionais	Gastos correntes e de capital em % do PIB	2005	Brasil: SIOPS, 2008 (Ministério da Saúde); Internacional: OCDE, 2008 e OMS, 2008
Investimentos com segurança pública	Gastos correntes e de capital em % do PIB	2005	Secretaria do Tesouro Nacional
Investimentos com habitação e saneamento	Gastos correntes e de capital em % do PIB	2005	Secretaria do Tesouro Nacional
Evolução do demonstrativo efetivo de beneficiários tributários em relação ao PIB	Gastos tributários da União com renúncias fiscais em % do PIB	2005	Receita Federal do Brasil
Percentual da população de 15 anos ou mais não alfabetizados	Proporção de pessoas de 15 anos ou mais que não sabem ler ou escrever um bilhete simples, em relação ao total de pessoas de 15 anos ou mais	2005 e 2007	PNAD/IBGE; RIPSA - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Número médio de anos de estudo da população de 15 anos ou mais	Média obtida pela razão entre o total de anos de estudo das pessoas de 15 anos ou mais de idade e o total de pessoas de 15 anos ou mais de idade, exclusive aqueles sem declaração de anos de estudo	2005 e 2007	PNAD/IBGE; RIPSA - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Percentual da população que frequenta a escola em determinada faixa etária	Proporção percentual de pessoas em determinada faixa etária, frequentando creche/escola, em relação ao total de pessoas na mesma faixa etária	2005 e 2007	PNAD/IBGE; RIPSA - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Taxa de mortalidade materna	Número de óbitos femininos por causas maternas, expresso por 100 mil nascidos vivos, em determinado local e período	2005	PNAD/IBGE; RIPSA - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Taxa de mortalidade infantil	Número de óbitos infantis (menores de 1 ano) por 1.000 nascidos vivos	2005	PNAD/IBGE; RIPSA - Rede Interagencial de Informações para a Saúde

Indicadores	Descrição do Indicador	Ano	Fonte
Número de anos esperado para um recém-nascido	Número médio de anos de vida esperados para um recém-nascido, mantido o padrão de mortalidade existente na população residente, em determinado espaço geográfico, no ano considerado	2005 e 2007	PNAD/IBGE; RIPSА - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Número de óbitos por doenças transmissíveis	Número de óbitos por doenças transmissíveis, por 10 mil habitantes, na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado	2005	PNAD/IBGE; RIPSА - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Percentual da população residente com renda familiar mensal <i>per capita</i> de até meio salário mínimo	Percentual da população residente com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo, em determinado espaço geográfico, no ano considerado	2005 e 2007	PNAD/IBGE; RIPSА - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Razão entre a distribuição de renda dos 20% mais ricos e 20% mais pobres	Percentual da população residente com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo, em determinado espaço geográfico, no ano considerado	2005 e 2007	PNAD/IBGE; RIPSА - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Percentual da população residente total que dispõe de ligação do domicílio à rede coletora ou fossa séptica	Percentual da população residente que dispõe de escoadouro de dejetos através de ligação do domicílio à rede coletora ou fossa séptica, em determinado espaço geográfico, no ano considerado	2005 e 2007	PNAD/IBGE; RIPSА - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Percentual da população urbana com acesso a serviços adequados de água e esgoto		2005 e 2007	PNAD/IBGE
Déficit habitacional		2005	IBGE/IPEA
Eleição dos três principais problemas do sistema tributário nacional	Quantidade de cidadãos sem moradia em uma determinada região	2003	Confederação Nacional da Indústria, 2005
Prazos para recuperação dos créditos dos impostos pagos sobre bens de capital	% de votos	2005	Ministério da Fazenda
Créditos de bens de uso e consumo não apropriados ao ICMS e PIS/COFINS	% do PIB	2005	Ministério da Fazenda
Custo de oportunidade causado pela demora na recuperação dos créditos	% do preço final do equipamento	2005	Ministério da Fazenda
Efeitos sobre a competitividade externa das empresas exportadoras	% das empresas que consideram que a estrutura tributária afeta a competitividade dos produtos nacionais	2008	Confederação Nacional da Indústria, 2005
Efeitos sobre a decisão de exportar das empresas exportadoras	% das empresas que consideram que o acúmulo de créditos afeta a decisão de exportar	2008	Confederação Nacional da Indústria, 2005
Tributos incidem sobre a folha de pagamentos	% dos encargos trabalhistas sobre os salários	2005	

Indicadores	Descrição do Indicador	Ano	Fonte
Percentual da arrecadação originada de tributos cumulativos	% da carga tributária total gerado por PIS/Cofins, ISS e Cide-combustíveis	2005	Contas Nacionais, 2005 (IBGE)
Custo e horas gastas pelas empresas com a gestão tributária		2007	Zockun, 2007
Número de registros fiscais e contábeis a serem mantidos pelas empresas	Livro contábeis/fiscais exigidos das empresas que operam no Simples Nacional	2005	Gerência Executiva do Simples Nacional, Ministério da Fazenda
Número de regras tributárias existentes	Legislação federal, estadual e municipal	2005	
Razão entre os orçamentos per capita municipais máximo e mínimo	Nº de vezes que o maior orçamento municipal per capita supera o menor – orçamento total e líquido de transferências	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Correlação entre as transferências per capita e o IDH dos Municípios		2006	Finanças do Brasil, 2006 (STN) e PNUD
Correlação entre a proporção entre as receitas próprias dos Municípios e os seus gastos nas funções saúde, educação e urbanismo (somadas) e o montante das transferências per capita		2006	Finanças do Brasil, 2006 (STN) e PNUD
Orçamento municipal per capita dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios)		2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Transferências intergovernamentais per capita dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios)	Repasse per capita médios recebidos pelos 20% municípios mais pobres e mais ricos	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Repasse da cota-parte do ICMS per capita dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios)	Repasse per capita médios recebidos pelos 20% municípios mais pobres e mais ricos	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Repasse de royalties per capita dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios)	Repasse per capita médios recebidos pelos 20% municípios mais pobres e mais ricos	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Transferências do FPM per capita dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios)	Repasse per capita médios recebidos pelos 20% municípios mais pobres e mais ricos	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
População residente nos 20% mais pobres (1.095 municípios) e nos 20% mais ricos (1.007 municípios)		2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Arrecadação do ICMS	% do PIB	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Distribuição regional da arrecadação do ICMS		2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Razão entre a arrecadação per capita média do ICMS nos Estados do Sudeste e do Nordeste	Nº de vezes que arrecadação média do ICMS no Sudeste supera a do Nordeste	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Razão entre os repasses per capita máximo e mínimo da cota-parte do ICMS municipal em estados selecionados	Nº de vezes que o repasse de ICMS per capita máximo supera o mínimo	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)

Indicadores	Descrição do Indicador	Ano	Fonte
Razão entre os repasses de FPM per capita recebido pelo município de maior e menor orçamento por habitante no Brasil	Nº de vezes que o FPM per capita do município com maior orçamento por habitante supera o FPM per capita do município com menor orçamento por habitante	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Número de cidades pertencentes a Regiões Metropolitanas dentre as 20 com menores recebimentos de FPM por habitante		2005	Secretaria do Tesouro Nacional
Proporção das transferências federais de saúde destinadas aos estados (e/ou regiões) mais pobres		2006	Secretaria do Tesouro Nacional
Proporção das transferências federais de educação destinadas aos estados (e/ou regiões) mais pobres	Transferências para o custeio da educação básica	2006	Secretaria do Tesouro Nacional
Proporção das transferências federais do FPM destinadas aos estados (e/ou regiões) mais pobres			Secretaria do Tesouro Nacional
Proporção das transferências federais do FPE destinadas aos estados (e/ou regiões) mais pobres			Secretaria do Tesouro Nacional
Carga tributária sobre produtos finais não é conhecida			
Grande número de impostos incidentes sobre os produtos finais regidos por distintas regras		2008	Ministério da Fazenda
Percentual de Municípios onde o PNEF foi implantado	Programa Nacional de Educação Fiscal	2008	ESAF, Ministério da Fazenda
Percentual de escolas alcançadas por ações do PNEF	Programa Nacional de Educação Fiscal	2008	ESAF, Ministério da Fazenda
Número de dias sem regulamentação do parágrafo 5º do Art. 150 da Constituição Federal	Determina medidas para que os consumidores sejam esclarecidos a cerca dos impostos sobre mercadorias e serviços	12/05/2009	Constituição Federal

Anexo III – Relação de Instituições (pessoas) que participaram de Atividades do Observatório da Equidade

ABDI - AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

Clayton Campanhola
Mardem Elias Ferreira
Maria Luisa Campos Machado Leal
Reginaldo Braga Arcuri
Rosane Marques
Tânia Maria do Valle Arantes

ABDIB - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRA-ESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE

Alexandre Paes dos Santos
Ralph Lima Terra

ABIA - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA INTERDISCIPLINAR DE AIDS

Marina Maria

ACADEMIA BRASILEIRA DE DIREITO CONSTITUCIONAL – PR

Eduardo Righi

AÇÃO COMUNITÁRIA DO BRASIL

Marília Pastuk

AÇÃO EDUCATIVA

Mariângela Graciano
Salomão Barros Ximenes

ACCOR HOTÉIS

Roberto Baungartner

ACEL - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS OPERADORAS CELULARES

Carlos Manuel Baigorri
Luciana Matos

ACIB - ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL DE BLUMENAU

Ricardo Stodieck

ACIC - ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DE CRICIÚMA

Fabiano Azevedo

ACP - ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO PARÁ

Cláudio Humberto Duarte Barbosa

ADIAL BRASIL - ASS. BRASILEIRA PRÓ-DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

Humberto Tannús Junior

ALEC - ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

Rachel Ximenes Marques
Amir Khair Consultoria
Amir Khair

ANFIP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

Miguel Arcanjo Simas Nôvo
Rodrigo Possas

APEOESP - SINDICATO DOS PROFESSORES DE ENSINO OFICIAL DE SP - Subsede Ribeirão Pires

Neusa Nakano

ARKO ADVICE PESQUISAS

Lucas Gonçalves de Aragão

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL

Maria Anunciação C. Sieczjovski

ASSOCIAÇÃO DE MARKETING PROMOCIONAL - AMPRO

Cyrille Verdier

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS COLETIVOS DE EMPRESÁRIOS E EMPREENDEDORES AFRO-BRASILEIROS

João Carlos Borges Martins
Mário Nélson da Costa Carvalho

**ASSOCIAÇÃO PARA O
DESENVOLVIMENTO DA MULHER**

Maria Fernanda Escurra

**ATONG - ASSOCIAÇÃO TOCANTINENSE
DAS ORGANIZAÇÕES NÃO
GOVERNAMENTAIS**

Helio Marcio Lino Borges

Nara Costa Borges da Silva

BANCO CENTRAL DO BRASIL

Maria Celina Berardinelli Arraes

BANCO DO BRASIL

Climaco César de Souza

Regina Camélia Ribeiro Miranda

Ricardo José da Costa Flores

BANCO GMAC S.A.

Regis Magalhães Soares de Queiroz

BANCO ITAÚ S.A.

Fernando Marques Cleto Duarte

BANCO SANTANDER

Carlos Pelá

**BNDES - BANCO NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
E SOCIAL**

André Albuquerque Sant'Anna

Ângela Regina Pires Macedo

Antônio Prado

Beatriz Barbosa Meirelles

Caio Azevedo

Cibele Gonçalves Azevedo Corrêa

Eduardo Ichikawa

Elvio Lima Gaspar

Ernani Teixeira Torres Filho

Gabriel Gomes

George Nelson Schmidt Teixeira

João Carlos Ferraz

Luis Otávio de Abreu Reiff

Marcelle Cunha

Marcelo Machado Nascimento

Pedro Quaresma de Araújo

Rafael Oliva Augusto

Shanna Nogueira Lima

**BOVESPA - BOLSA DE VALORES DE
SÃO PAULO**

Sergio Luiz de Cerqueira Silva

BRADESCO

Olídio Aralde Junior

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Antonio Palocci

Deputado Sandro Mabel

Flavio Schuch

Mary Luce Barbosa

Osni Giani Ferraz

Campanha: AGROENERGIA É NOSSA!

Celso Agra

**CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO
À EDUCAÇÃO**

Daniel Cara

CARGIL AGRÍCOLA S.A.

Alline Botrel

CASA CIVIL - GOVERNO DA BAHIA

Ranieri Muricy Barreto

**CBIC - CÂMARA BRASILEIRA DA
INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO**

Luis Fernando **Melo Mendes**

Rafaela Ribeiro

Paula M. de Andrade

**CDES/PE - CONSELHO DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E
SOCIAL DE PERNAMBUCO**

Aristides Veras dos Santos

Celso Muniz de Araújo

Fernando Nunes de Souza

Gerson Víctor Silva

Ildeberto Alencar

Josias Inojosa de Oliveira Filho

Mardonio de Andrade Quintas

Renato Augusto Pontes da Cunha

CEARAH PERIFERIA - CE

Marta Silêda Rebouças da Costa

CEDECA - Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do CE

Márcio Alan Menezes Moreim
Nadja Furtado Borto Lotti

CEERT - CENTRO DE ESTUDOS E RELAÇÕES DE TRABALHO/ DESIGUALDADE - SP

Mario Rogério da Silva Bento

CEFET Campos/RJ

Cristina Guimarães Gomes
Marília Siqueira da Silva

CEFFAS - CENTROS FAMILIARES DE FORMAÇÃO POR ALTERNÂNCIA

Marcialene Preisler Zamboni

CENDHEC - CENTRO DOM HELDER CÂMARA DE ESTUDOS E AÇÃO SOCIAL

Marcelo de Santa Cruz Oliveira

CENTRAC - CENTRO DE AÇÃO CULTURAL

Maria Madalena de Medeiros

CENTRAL DE COOPERATIVAS E EMPREENDIMENTOS SOLIDÁRIOS - UNISOL

Aguinaldo Luiz de Lima
Luís Fernando Muratori

CENTRO DE CULTURA LUIZ FREIRE

Maria Elizabete Gomes Ramos

CENTRO NORDESTINO DE MEDICINA POPULAR

Joselle Moura Ferreira

CNAS - CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Edna Aparecida Alegro
Patrícia Souza de Marco
Vânia Lúcia Ferreira Leite

CNDI - CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO

Izabel Lima Pessoa

CNDM - CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER

Mariana Carpanezi

CNE - CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Adalberto Grassi Carvalho
Antonio Carlos Caruso Ronca
Regina Vinhaes Gracindo

CNF - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

Marcos Borges de Castro

CNI - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA

Flávio Pinheiro de Castelo Branco
Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti

CNM - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

Silvane Battaglin Schwengber

CNPIR - CONSELHO NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

Oraida Maria Machado de Abreu

CNPS - CONSELHO NACIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Josepha Theotônia de Brito
Sonia de Sena e Silva

CNRH - CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Aureliano Cezar Martins Silva
Gualter de Carvalho Mendes

CNT - CONSELHO NACIONAL DE TURISMO

José Augusto Falcão
Raquel Santos de Oliveira

CNTE - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO

Eduardo Beurmann Ferreira

COCA COLA

Amary Azevedo
Jack Correa

CONAMA - CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Carlos André Osório Carneiro

CONAPE - CONSELHO NACIONAL DE AQUICULTURA E PESCA

Alexandra Rodrigues Rocha

CONSELHO DAS CIDADES - ConCidades

Ana Lucia Valadares de Carvalho

Cristina Aguiar

Miguel Lobato Silva

CONECTA CONSULTORIA

Fabiana Ferreira da Silva

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TURISMO – CNTUR

Marcelo Ximenes

CONJUVE - CONSELHO NACIONAL DA JUVENTUDE

Bárbara Oliveira Souza

David Barros Araújo

Fábio Meireles

José Eduardo de Andrade

CONSED - CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO/DF

Mariana Ribeiro Bastos Migliari

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (CEPERS)

Maria Eulália Pereira Nascimento

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - OURINHOS/SP

Roseli dos Santos Ribeiro

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - PORTO ALEGRE /RS

Rosa Maria Pinheiro Mosna

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO

Lilian Barboza Sena

Suelma Rodrigues da Costa

CUT - CENTRAL UNICA DOS TRABALHADORES

Indalécio Wanderley Silva

Manoel Messias Nascimento Melo

CVRD - CIA VALE DO RIO DOCE

João Santos Coelho Neto

Renata Ribeiro Kingston

DIEESE - DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS

Ângela Maria Schwengber

Carlindo Rodrigues de Oliveira

Carolina Gagliano Rodrigues

Joana Cabete Biava

Júlia Polessa Maçaira

Liliane M B S Resende

Rosane de Almeida Maia

Rosane Maia

Sirlei Márcia de Oliveira

Sônia Maria Gonzaga de Oliveira

EMBRAER - EMPRESA BRASILEIRA DE AERONÁUTICA S.A.

Camila Joki Cortez Fonseca

EMBRAPA - EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA

José Roberto Rodrigues Peres

EMPRESA BRASILEIRA DE TELECOMUNICAÇÕES - EMBRATEL

Antonio Oscar de Carvalho Petersen Filho

EMPRESAS TREVISAN

Lúcio Abrahão Monteiro Bastos

ESCOLA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Silvio Romero de Sá

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA - ESAF

João Francisco Alves Veloso

Maria Cristina Mac Dowell Dourado de Azevedo

Aloísio Flávio Ferreira de Almeida

ESCOLA DE FORMAÇÃO DA CNTE

Marcelo Francisco Pereira da Cunha

ESCOLA DE GENTE - COMUNICAÇÃO EM INCLUSÃO/RJ

Cláudia Maia Tavares

Fábio Meirelles Hardman de Castro

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP

Paula Montagner

ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO/FIOCRUZ

Cláudio Gomes Ribeiro

ESCOLA SINDICAL DA CUT NO NORDESTE

Maria Madalena O. Firmo

FACULDADE DE ENSINO SUPERIOR DE RORAIMA

Luiz Aimerê Soares de Freitas

FAK - FACULDADE CYRIOS

Elton de Aquino Arruda

FDIM - FEDERAÇÃO DEMOCRÁTICA INTERNACIONAL DE MULHERES

Márcia de Campos Pereira

FEBRABAN - FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS

Antonio Carlos de Toledo negrão

Edigar Bernardo dos Santos

Jorge Higashino

Sílvia Maria Guidolin

FEBRAFITE

Giselle Aranha Farias

Josevaldo Fernandes Gonçalves Júnior

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE PAIS, MESTRES E FUNCIONÁRIOS DAS ESCOLAS PÚBLICAS DO PR

Urçula Carina Zanon

FEDERAÇÃO DOS HOSPITAIS E ESTAB. DE SERVIÇOS DE SAÚDE DO RS

Bernardo Kaiuka

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA DO ESTADO DE GOIÁS

Ana Maria Dias Caetano

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA DO ESTADO DE SC - FETAESC

Maria dos Passos Viana Bottega

FEMERGS - FEDERAÇÃO DOS MUNICIPAIS DO ESTADO RS

Vilson João Weber

FENACOM - FEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SERVIÇOS CONTÁBEIS

Josué Tobias

FENASEG - FEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS PRIVADOS E DE CAPITALIZAÇÃO

Maria Madalena Marcon

Paulo Amador

Paulo Miguel Marraccini

Suzana Munhoz da Rocha

FEQUIMFAR-FEDERAÇÃO DOS TRAB. NAS IND. QUÍM. E FARM. DO ESTADO DE SÃO PAULO

Fernando Henrique Olmedo Monteiro

Sérgio Luiz Leite

FETAEMG FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA DO ESTADO DE MG

Marcos Vinícius Dias Nunes

FGV - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Ana Maria Castelo

Fernando Rezende

Marcos Cintra

FIAT DO BRASIL S.A

Jeferson Oliveira de Castro

FIEMG - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Crispim de Almeida Nésio

Edwaldo Almada de Abreu

Luiz Carlos Dias Oliveira

FIEP - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO PARANÁ

Marco Antônio Guimarães
Octavio Campos Fischer

FIERGS - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO GRANDE DO SUL

Patrícia U. Palermo
Thômaz Nunnenkamp

FIESC - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Fábio Soares de Melo

FIESP - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

João Paulo de Souza Barroso
Maria Concepcion Molina Cabredo
Reginaldo de Andrade
Sílvia Rodrigues Pereira Pachikoski

FIRJAN - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Maria Helena Piquet Carneiro

FOLHA DE SÃO PAULO

Gustavo Santos Patu

FORD DO BRASIL

Eduardo Freitas

FÓRUM AMAZONENSE DE EDUCAÇÃO INFANTIL

Vanderlete Pereira da Silva

FÓRUM DA TRANSPARÊNCIA DO CEARÁ

Alberto Amadei Neto

FÓRUM MINEIRO PARA REFORMA POLÍTICA

Lilian Paraguai
Franco Celano Comunicação
Elza Maria dos Santos Martins

FUNDAÇÃO GRUPO ESQUEL BRASIL

Sílvio Santana

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA - UNICEF

Andréia Ferreira de Oliveira
Jacques Schwarzstein

GENERAL MOTORS DO BRASIL LTDA

Luiz Roberto Vieira Gonçalves

GOVERNO DA BAHIA

Sonia Maria Dunshee de Abranches Carneiro

GRUPO GERDAU

Marcos Antônio Biondo

GRUPO MARTINS

Marlen Pereira de Oliveira

GRUPO PÃO DE AÇÚCAR

Fernando Dall'acqua

IBAM - INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Ângela Fontes
Delaine Martins Costa
Juliana Leite da Silva
Rosana Lobato Baia
Rosimere de Souza

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

Ana Lúcia Sabóia
André Artur Cavalcanti
Cimar Azeredo
Herleif Novaes Roberg
João Belchior
Monique Pinheiro Santos

IEDI - INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

Rogério César de Souza

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

Carlos Eduardo Moreno Sampaio
Liliane Lúcia Nunes de Aranha Oliveira

INESC - INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONOMICOS

Evilásio da Silva Salvador

INSTITUTO ÁGORA

Mariana Nascimento Bispo
Marianna Tavares Peixoto

INSTITUTO AYRTON SENNA

Tatiana Filgueiras

INSTITUTO CULTIVA

Rudá Ricci

**IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA
ECONÔMICA APLICADA**

Ana Luiza Machado de Codes

Ângela Maria Rabelo Ferreira Barreto

Bruno Cruz

Bruno Amorim

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Constantino Mendes

Estanislau Maria de Freitas Junior

Guilherme Costa Delgado

Jorge Abrahão de Castro

José Aparecido Carlos Ribeiro

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Leonardo Rangel

Márcio Pochmann

Martha Cassiolato

Roberto Henrique S. Gonzalez

Rogério Boueri Miranda

**ISEQH/RS - SOCIEDADE
INTERNACIONAL DE EQUIDADE EM
SAÚDE**

Armando de Negri

ISER ASSESSORIA

Yves do Amaral Lesbaupin

**JICA - AGÊNCIA DE COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL DO JAPÃO**

Augusto Hiromu Emori

LAESER

Sandra Regina Ribeiro

**LIDERANÇA DO PDT NA CÂMARA DOS
DEPUTADOS**

Ildson Rodrigues Duarte

LIDERANÇA DO PT NO SENADO

Arthur Oscar Guimarães

Dalmo Jorge Lima Palmeira

MATTOS FILHO ADVOGADOS

Leandro Modesto

**MAUBISA AGRICULTURA LTDA E
USINA MOEMA**

Telma Vieira

**MEPES - MOVIMENTO DE EDUCAÇÃO
PROMOCIONAL DO ES**

Luiz Alberto Moreira

MINISTÉRIO DA CULTURA - MINC

Marcelo Veiga

MINISTÉRIO DA DEFESA - MD

Ari Matos Cardoso

Inácio José Barreira Danziato

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC

André Luiz de Figueiredo Lázaro

Carlos Artexes Simões

Luiz Augusto Caldas

Romeu Caputo

Sueli Teixeira Mello

Daniel de Aquino Ximenes

Jorge Teles

Lêda Maria Gomes

Marinez Botelho

Sandra Silva

Paulo Roberto Wollinger

Marcelo Minghelli

MINISTÉRIO DA FAZENDA - MF

Alfredo Carlos Cavedal

André Luiz Barreto de Paiva Filho

Antônio Henrique Pinheiro Silveira

Bernard Appy

Diná Maria Soares dos Santos

Dyogo Henrique Oliveira

Erivaldo Alfredo Gomes

Francisco Mendes de Barros

Jorge Rachid

José Airton Mendonça de Melo

Liêda Amaral de Souza

Lina Vieira

Marcos Aurelio Pereira Valadão

Nelson Henrique Barbosa Filho

Ronaldo Cecílio Paiva Júnior

Jefferson José Rodrigues

Raimundo Eloy Carvalho

Roberto Name Ribeiro

Luciane Pimentel de Lima

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Vilma Ramos

MINISTÉRIO DAS CIDADES - MCIDADES

Christiane Keller Carvalho
Homero Gustavo Reginaldo Lima
Lindomar José Pereira
Marlene Ferreira de Sousa

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO
AGRÁRIO - MDA**

Argileu Martins da Silva
Clarice Aparecida dos Santos
Humberto Oliveira

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO
SOCIAL – MDS**

Antonio Claret
Cláudia R. Baddini Curralero
Frederico Campos Guanais de Aguiar

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO,
INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR -
MDIC**

Renata Freitas Paulino

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E GESTÃO - MPOG**

Francisco Sérvulo Freire Nogueira
George Alberto de Aguiar Soares
Almir Coutinho Pollig

**MINISTÉRIO DO TRABALHO E
EMPREGO - MTE**

Fátima Rosa Naves de Oliveira Santos
Laender Valério Batista
Sandra Maria Magalhães

**MNDH - MOVIMENTO NACIONAL DE
DIREITOS HUMANOS**

Gilson Cardoso

**MONGERAL S/A SEGUROS E
PREVIDÊNCIA**

Nilton Molina

**MOVIMENTO REFORMA POLÍTICA
PARTICIPAÇÃO POPULAR**

Luciano Pereira dos Santos

MUSEU PARAENSE EMÍLIO GOELDI

Maria das Graças Ferraz Bezerra

OBSERVATÓRIO DA EQUIDADE

Érika Araújo
João Lopes de Albuquerque Montenegro

**OCB - ORGANIZAÇÃO DAS
COOPERATIVAS BRASILEIRAS**

Edmir Oliveira Santos
José Luiz Niederauer Pantoja

ONDA SOLIDÁRIA

Leila Lino de Souza Lima

**ORBIS - INDICADORES DE
SUSTENTABILIDADE/PR**

Luciana Brenner

PARCERIA SOCIAL

Ana Asti

PETROBRÁS

Geraldo Rodrigues Costa Júnior
Maria Alves Fernandes
Mariângela Mundim
Priscila Ermínia Riscado

PREFEITURA DE BARREIRAS - BA

Adalto de Araújo Soares

PREFEITURA DE CONTAGEM

Marcelo Mota Santos Seixas

PREFEITURA DE CURITIBA

Luiz Eduardo da Veiga Sebastiani

PREFEITURA DE EMBU DAS ARTES SP

Pedro de Carvalho Pontual

PREFEITURA DE GUARULHOS SP

Nestor Carlos Seabra Moura

**PREFEITURA DE MARECHAL CÂNDIDO
RONDON (PR)**

Arlen Alberto Güttes

PREFEITURA DE RECIFE

Gilberto Perre

PREFEITURA DE SÃO PAULO

Rogério Ceron de Oliveira
Márcia Cordeiro Moreira
Maria Cláudia Vieira Fernandes

**PREVI - CAIXA DE PREVIDÊNCIA DOS
FUNCIONÁRIOS DO BANCO DO BRASIL**

Mônica de Assumpção Fernandes Fuly

PRICE WATERHOUSE COOPERS

Gileno Barreto

**PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA
NACIONAL**

Maria Cândida de Almeida

**PUC/SP - PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE
CATÓLICA DE SÃO PAULO**

Alice Dianezi Gambardella
Ilka Custódio de Oliveira
Marilene Moreira Feliciano

RIOVOLUNTÁRIO

Maria Cecília Soares Pinheiro

**ROCHA, FERRACINI, SCHAURICH,
CITRIN ADVOGADOS ASSOCIADOS S/C**

Carmen Kier Citrin

SEBRAE NACIONAL

André Silva Spínola
Bruno Quick

SECOVI

Romeu Chap Chap

SECRETARIA DA FAZENDA DA BAHIA

Aécio Flávio Quintela dos Santos
Antonio Expedito Santos de Miranda
Eli Dantas de Souza Cruz
Olegario Miguez Gonzalez

SECRETARIA DA FAZENDA DO DF

André William Nardes Mendes
Edson Nogueira Alves
Elizabeth Maria Alves
Estêvão Caputo e Oliveira
Fabiola Cristina Venturini
Gustavo Shimoda Cupertino
Kleuber José de Aguiar Vieira
Rossini Dias de Souza
Ana Lúcia Paz Magalhães

Antônio Barbosa Júnior
Claudelina A Campos
Edna Cristina dos Santos
Fayad Ferreira
Leonardo César Dorna Magalhães
Leonir Hellmanzick
Luiza Cerqueira de Paiva
Márcia Valéria Ayres Simi de Camargo
Maria Sâmara Aires de Alencar Lucas
Patrícia Ferreira Motta Café
Renato Coimbra Schmidt
Roberta Andrade de Barros

SECRETARIA DA FAZENDA DO PARÁ

Denise Dacier Lobato Aymoré Santos
Nilda Baptista

**SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E
DIREITOS HUMANOS/SUDIM**

Maria Augusta Fischer

**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO À
DISTÂNCIA DO AP**

Luis Cláudio Lima Peleja

**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE
OSASCO**

Mônica Araújo

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO DF

Afrânio de Sousa Barros
Erlando da Silva Reses
Patrício Nunes de Kaiser
Kátia Amin
José Alves Dionísio
Relcytan Lago Caribé
Helvio João Sanfelice

**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO
ESTADO DE PERNAMBUCO**

Genilson Marinho
Maria Dilma Marques Torres Novaes Goiana
Stella Maria do Nascimento

**SECRETARIA DE ESTADO DA
EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO**

Rita de Cássia Cardoso
Rita de Cássia Vereda

SECRETARIA DE FAZENDA DE RORAIMA

Cyntia Braun

SECRETARIA DE FAZENDA DE SÃO PAULO

Oswaldo Santos de Carvalho

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO DF

Paulo Magalhães

Kenedy Amorim de Araujo

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

Fábia Oliveira Martins de Souza

Flávia Teixeira Guerreiro

Nina Madsen

SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS - SEDH

Carlos Inácio Prates

Jader José de Oliveira

Pedro H. Pontual

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA DE SALVADOR

Nelci Conceição Sales

SENADO FEDERAL

Alberto Zouvi

Senador Garibaldi Alves Filho

Senadora Kátia Abreu

José Patrocínio da Silveira

Marcos Köhler

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL - SENAC

Ana Beatriz Braga

Rogério Luiz de Almeida Cunha

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL - SENAI

Alberto Borges de Araújo

José Carlos Mendes Manzano

Milton Gava

Mônica de Castro Mariano Carneiro

Reinaldo Victor Tockus

Paulo Presser

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA - SESI

Luiz Antônio Caruso

Alby Duarte Rocha

SIMPI - SINDICATO DA MICRO E PEQUENA INDÚSTRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Marcos Tavares Leite

Vitor Stankevicius

SINDICATO DE PROFESSORES DA REDE OFICIAL DO ESTADO DE SP

Raquel Pereira de Carvalho

SINDICATO DOS METALÚRGICOS DO ABC

Sérgio Aparecido Nobre

Wagner Firmino Santana

SINDICATO DOS PROFESSORES PARTICULARES DO ESTADO DE SERGIPE - SINPRO-SE

Rainilda Pereira Silva

SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO NO AP

Ivaneia de Souza Alves

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DA BA

Joilson Amaro Oliveira

SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS TRIBUTÁRIOS

Paulo Antenor de Oliveira

SINDICATO NACIONAL DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS E IDOSOS DA FORÇA SINDICAL

Lucas Nery Silva

SINDICATO UTE - SINDICATO ÚNICO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE DIVINÓPOLIS

Marilda de Abreu Araújo

SINDICATO ÚNICO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS

Feliciano Alves do Vale Saldanha

SINDIRECEITA

Sérgio Ricardo Moreira de Castro

**SINDICATO DA INDÚSTRIA DA
CONSTRUÇÃO DO ESTADO DA BAHIA**

Vívian de Oliveira Santana

SOWETO ORGANIZAÇÃO NEGRA

Gevanilda Santos

SUZANO HOLDING SA

Rinaldo Ciucci

TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL

François E. J. de Bremaeker

UNAFISCO SINDICAL

Álvaro Luchiezi Júnior

Luiz Antônio Benedito

UNDIME

Justina Iva de Araújo Silva

Vívian Katherine Fuhr Melcop

**UNIÃO GERAL DOS TRABALHADORES
- UGT**

Domério Nassar de Oliveira

Edson André dos Santos

Eduardo Rocha

John Fernandes

**UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES
UNE**

André Pereira Reinert Tokarski

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES

José Cláudio Ferreira

Maria Teresa Avance de Oliveira

Tânia Petersen Corrêa

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB

João Monlevade

Mônica Castagna Molina

Tânia Moreira da Costa

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS
GERAIS**

Teresinha Rodrigues de Oliveira

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS
SINOS**

Anderson Cerioli Munaretto

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
CAMPINAS**

Betina Ferraz Barbosa

Sérgio Prado

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO DE
JANEIRO**

Vanda Maria Ribeiro Costa

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Marcos Barros de Medeiros

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

Silvana Aparecida Bretãs

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

Ari de Sousa Loureiro

Fernando Scaff

Karla Marques Pamplona

Antonio Salvio Mangrich

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE
JANEIRO**

Danielle Colares da Silva Serrão

David Kupfne

Elizabeth Nemer Moysés

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

Rachel Aguiar Estevam do Carmo

UNIVERSIDADE MACKENZIE

Jacqueline Resende Berriel Hochberg

**UNIVERSIDADE TIRADENTES DE
SERGIPE**

Ada Augusta Celestino Bezerra

Anexo IV – Quadro comparativo dos Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional e Proposta de Reforma Tributária do Congresso Nacional

Esquema Explicativo	Proposta de Reforma PEC 233/2008 e Substitutivo do Relator
<p>Sistema tributário regressivo e carga mal distribuída</p>	<p>Criação do IVA-F Unificação da legislação do ICMS com adoção do princípio do destino na alocação da receita oriunda de operações interestaduais</p>
<p>Retorno social baixo em relação à carga tributária</p>	<p>A incorporação das contribuições sociais ao IVA-F bem como a fusão da CSLL não retira recursos da seguridade social e da educação. O artigo 153 da PEC mantém as vinculações. A PEC e o Substitutivo prevêem a desoneração da folha de pagamentos por meio da extinção do Salário-Educação e da redução gradativa da contribuição patronal ao INSS. A redução será implantada por meio de lei e deverá considerar medidas que compensem o impacto negativo sobre a arrecadação previdenciária.</p>
<p>Estrutura produtiva desincentiva as atividades produtivas e a geração de empregos</p>	<p>Principal ponto da reforma Simplificação do sistema e eliminação dos focos de cumulatividade através da criação do IVA-F e da unificação da legislação do ICMS com adoção do princípio do destino. Redução gradual dos prazos requeridos para a apropriação dos créditos de impostos pagos na aquisição de máquinas e equipamentos. Completa desoneração das exportações. Estabelecimento de um sistema de compensação de débitos e créditos tributários entre empresas. Eliminação de restrições à apropriação de créditos de bens e serviços adquiridos pelas empresas, a ser regulamentada quando da criação do IVA-F e do Novo ICMS. Desoneração parcial da folha de pagamentos.</p>
<p>Inadequação do pacto federativo em relação a suas competências tributárias, responsabilidades e territorialidades.</p>	<p>Eliminação da guerra fiscal por meio da instituição do Novo ICMS. Garantia de reposição de eventuais perdas decorrentes da adoção do princípio do destino. Com a criação do IVA-F, partilha federativa de recursos federais passa a ser definida como percentual de uma base ampla de tributos. Aprimoramento da política regional através da criação FNDR.</p>
<p>Não há cidadania tributária</p>	<p>Simplificação do sistema através da criação do IVA-F e do Novo ICMS Substitutivo prevê a criação de um Código do Contribuinte</p>

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Revisão

Cláudio Passos de Oliveira

Luciana Dias Jabbour

Marco Aurélio Dias Pires

Reginaldo da Silva Domingos

Leonardo Moreira de Souza (Estagiário)

Maria Angela de Jesus Silva (Estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Claudia Mattosinhos Cordeiro

Everson da Silva Moura

Renato Rodrigues Bueno

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Helenne Schroeder Sanderson (estagiária)

Eudes Nascimento Lins (estagiário)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Livraria do Ipea

SBS - Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES - Térreo

70076-900 - Brasília - DF

Tel.: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond 11/13,2 (texto)
Frutiger 47 (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em papel AP 90g/m²
Cartão Supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

