

SEPTEMBER
2013

WOODROW WILSON CENTER UPDATE ON THE AMERICAS

A Economia Política da Reforma Tributária: o caso Brasileiro

POR: José Roberto R. Afonso*

RESUMO

Sendo o Brasil um dos países desiguais no mundo, seria natural esperar que a reforma tributária tivesse a equidade como um dos itens de sua agenda, se não dos mais importantes. Porém, a questão tem sido ignorada nas iniciativas de propostas dessa reforma, que, por sua vez, passou a ocupar espaço cada vez menor e focalizado nas discussões econômicas nacionais. Cálculos e análises sobre porque os mais pobres pagam proporcionalmente à sua renda familiar mais impostos que os mais ricos nunca saíram da esfera acadêmica, e despertando muito mais interesse na literatura estrangeira do que na nacional. A eficiência em gerar uma carga tributária brasileira (na casa de 36 por cento do PIB) muito alta, acima da média das economias emergentes, contribui (ainda que implicitamente) o desinteresse de diferentes governantes em promover e até mesmo em discutir uma reforma do sistema.

A falta de interesse sobre como o ônus do imposto alcançada a sociedade, em especial de pensadores, políticos e governantes de vocação mais socialista ou à esquerda, reflete uma ideia simplista de que o gasto público, em especial com proteção social, seria o instrumento único ou suficiente para se promover uma política pública redistributiva. A ânsia é por repetir o ideal de um estado de bem estar social, no melhor padrão europeu, mas se ignora que no Brasil é muito maior a concentração de renda, antes e depois da aplicação dos impostos, por serem os indiretos muito superiores aos diretos.

A falta de politização do debate técnico da equidade fiscal e a falta de vontade política de governos (de liberais a socialistas) em promover uma reestruturação tributária (que pudesse colocar em risco a elevada arrecadação) são explicações para a ausência da questão nos debates e para a apatia dos esforços em favor desta reforma.

* Economista, especialista em finanças públicas, pesquisador do IBRE/FGV e doutor em Economia pela UNICAMP. E-mail: zroberto@joserobertoafonso.com.br e website – www.joserobertoafonso.com.br
Os economistas Marcia Monteiro e Kleber Pacheco de Castro, bem como o graduando Felipe de Azevedo, deram apoio às pesquisas. Como de praxe, as opiniões são pessoais e não das instituições a que está vinculado. Documento elaborado para o Woodrow Wilson International Center for Scholars, de Washington.



INTRODUÇÃO

O Brasil destoa das demais economias latinas por gerar uma carga tributária na casa de 36 por cento do PIB (2012) e isso resultou de um crescimento vertiginoso no pós-guerra, talvez o mais bem sucedido no Ocidente em tempos de paz. O desafio tributário brasileiro é inverso ao dos seus vizinhos latinos, que precisam tanto aumentar a arrecadação: se reduzir é impossível no curto prazo (até o empresariado local deixou de pedir a redução da carga), ao menos vale melhorar a qualidade da tributação local. Isto deveria passar pela questão da equidade, mas ela é completamente ignorada na economia política sobre o tema, em que pese o Brasil ser um dos países com maior grau de concentração da renda e da riqueza no mundo. Uma possível razão é que o gasto público social tem monopolizado as atenções, sobretudo depois da adoção de um amplo programa de transferência de renda (o bolsa família) e da previdência social com quase completa cobertura. A

lógica dominante das autoridades governamentais aos pensadores mais à esquerda, ainda que de forma implícita, é que política social se faz exclusivamente pelo lado do gasto, logo, da receita só importa o quantitativo: quanto mais se arrecada, mais se poderia gastar no social.

A razão para a carga tributária brasileira superar a das economias emergentes é a mesma para a sua regressividade: uma carga de tributos sobre o mercado doméstico de bens e serviços (que explica perto de metade de tudo que se arrecada) bem acima da média das economias emergentes. Como os mais pobres gastam boa parte e até toda a renda com consumo (e aí como em qualquer outro país do mundo), o pesado ônus de tributos indiretos brasileiro torna sua carga total extremamente regressiva. Exatamente ao contrário do padrão europeu, e diferente até de outros países latinos, a concentração de renda piora depois da aplicação dos impostos ([Rossignolo, 2012](#)).

The Latin American Program and its institutes on Mexico and Brazil serve as a bridge between the United States and Latin America, providing a nonpartisan forum for experts from throughout the region and the world to discuss the most critical issues facing the Hemisphere. The Program sponsors research, conferences, and publications aimed at deepening the understanding of Latin American and Caribbean politics, history, economics, culture, and U.S.-Latin American relations. By bringing pressing regional concerns to the attention of opinion leaders and policymakers, the Program contributes to more informed policy choices in Washington, D.C., and throughout the Hemisphere.

The Program's work on democratic governance focuses on questions of improving democratic quality and state capacity, the relationship between democratization and internal armed conflict, the resurgence of populism, and the protection of human rights. It also explores the impact of public policies to promote social cohesion and address the region's persistently high inequalities. The Program's current approach builds on three decades of prior work on democratic governance at the Wilson Center, including path-breaking studies of the breakdown of democratic regimes, transitions from authoritarianism, challenges to the consolidation of democratic rule, decentralization, and the fostering of citizenship and socio-economic inclusion.

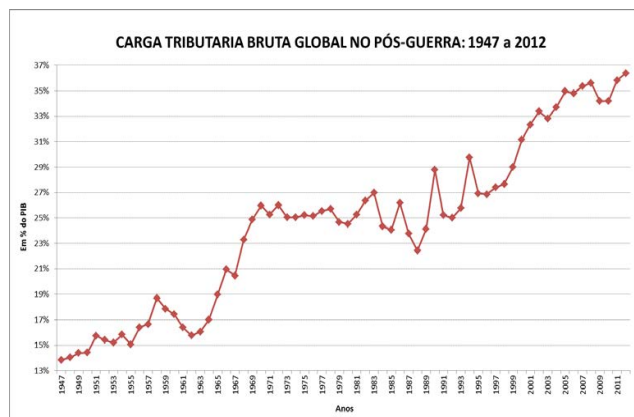
We are grateful to the Tinker Foundation for their generous support of this project.

Woodrow Wilson International Center for Scholars

One Woodrow Wilson Plaza, 1300 Pennsylvania Avenue, NW, Washington, DC 20004-3027

tel. (202) 691-4000, fax (202) 691-4001

www.wilsoncenter.org/lap



A preocupação com a equidade, infelizmente, é limitada a um pequeno número de economistas no cenário brasileiro. Vez por outra seus cálculos chegam a ser citados na mídia, mas raramente aparecem nos debates políticos e em decisões de governo. O mais curioso é que o desinteresse local persiste apesar da questão despertar cada vez mais interesse na América Latina, de organismos multilaterais e até universidades estrangeiras.¹ A melhor comprovação da agenda ignorada da equidade é que até professores da Universidade de São Paulo (Zockun, 2007) calcularam na segunda metade da década passada a distribuição da incidência tributária entre as famílias por extrato de renda. O último trabalho publicado sobre o tema tinha sido elaborado na mesma universidade na década de setenta (Eris, 1979). Surgiram depois publicações de pesquisadores do instituto nacional de pesquisa (Gaiger, 2006), de outra universidade (Siqueira, 2001, ou Siqueira, Nogueira e Souza, 2012) e até uma pesquisa mais recente considerando também a divisão do gasto (Afonso, Rezende e Gaiger, 2011),² mas os estudos não despertaram interesse de um grupo maior de analistas. É verdade que limitações de fontes estatísticas (como a falta de pesquisa sobre o acesso das famílias a serviços e bens públicos, realizada em outros países latinos) explicam as dificuldades para trabalho.

Se a iniquidade do atual sistema tributário se quer

é debatida abertamente, não se avança também em propostas de reforma para ampliar e reforçar os impostos diretos, em especial os patrimoniais e da renda individual. Quando muito às vezes vozes da esquerda resgatam a bandeira do imposto sobre grandes fortunas, uma inovação da Constituição de 1988, que nunca foi regulamentado. Parece mais um bordão ideológico porque nem se atenta que os impostos tradicionais sobre patrimônio no País arrecadam pouco, abaixo de vizinhos, ao contrário do que se passa com a carga global.

O objetivo deste ensaio é especular porque não se discute e muito menos se promove uma reforma tributária progressiva no Brasil. A análise parte de um breve e atualizado diagnóstico da tributação e da equidade. Em relação aos impostos diretos são apontados seus traços mais marcantes e alternativas para sua ampliação. Uma questão chave a responder é porque não se avança em uma reforma tributária e ainda mais em uma que torne o sistema efetivamente mais justo no país. Alerta-se que por constituir um ensaio não serão detalhadas evidências estatísticas, mas é apresentada uma bibliografia particularmente extensa para fundamentar as teses citadas ao longo do trabalho.

Aspectos da Economia Política da Reforma

Reforma tributária é tida como uma das mais difíceis, se não a mais difícil, das reformas estruturais tão reclamadas no Brasil, objeto de inúmeros e variados projetos, mas sempre fracassou (Varsano e Afonso, 2004). Tanto que o atual governo nacional (desde 2011) assumiu que nem tentará apresentar uma proposta algo abrangente e optou por defender mudanças isoladas e pontuais, no que o próprio passou a chamar de *reforma fatiada*. A maioria dos projetos fracassados de reforma tributária focava no ICMS, e ele também contempla as medidas tidas como mais importantes da última frente da *reforma fatiada*, em curso no governo federal, porém, é possível observar que o imposto representa apenas um

quinto da arrecadação nacional.

Poucos anos depois que foi promulgada a Constituição vigente, em outubro de 1988, um marco da redemocratização plena do País, cresceu a crítica ao sistema tributário então adotado. De fato, é o mesmo que foi desenhado e criado em meados dos anos sessenta, no início dos governos militares, e que a Assembleia Constituinte de 1987/88 manteve, mas reformou ao fundir alguns impostos e, sobretudo, ampliar a partilha compulsória da receitas de impostos federais e estaduais em favor dos governos subnacionais, sendo os municipais os maiores beneficiados por esse processo.

Se a questão federativa dominou tal Constituinte, a relação entre fisco e contribuintes passou a ditar as críticas ao sistema a partir da primeira metade da década de noventa, inclusive o primeiro grande movimento em favor da reforma tributária foi liderado por uma proposta exótica: a criação de um imposto (sic) único sobre movimentação financeira. Até passeatas populares foram organizadas, especialmente apoiadas por profissionais liberais e proprietários de pequenos negócios, que reclamavam do excesso de burocracia e complexidade do sistema vigente.

Em 1995, pouco depois da estabilização dos preços com a criação do Real, o governo federal apresentou uma proposta para reformar os impostos indiretos, até hoje a mais abrangente. É forçoso reconhecer que não muito se empenhou por sua aprovação no Congresso e quando se chegou a um acordo para votar uma emenda com mudanças ainda mais abrangente, o governo rejeitou qualquer mudança uma vez que o País estava no centro de uma crise financeira internacional e que exigiu um forte esforço de austeridade fiscal e, por sua vez, este foi baseado no aumento da carga tributária, e não se quis correr risco de mudar competências e transferências nesse momento.

O governo seguinte, embora contando com maciço apoio popular e ampla maioria parlamentar, também optou por apresentar uma reforma que chamava de tímida, pois não queria por em risco a austeridade fiscal então lograda. Ainda que tenha proposto mais uma vez reformar o principal imposto do País, o estadual sobre circulação de mercadorias, o esforço político maior foi voltado para prorrogar a cobrança do chamado “imposto sobre cheque”, criado alguns anos depois como contribuição de caráter provisório (a CPMF), mas renovado sucessivamente.

Esse brevíssimo registro histórico é para registrar que muito se debateu, mas pouco se aprovou de reforma estrutural no sistema tributário. Na verdade, muitas mudanças foram realizadas ao longo desse período: o capítulo do sistema tributário na Constituição, bastante extenso e prolixo, teve mais de setenta disposições alteradas, incluídas ou excluídas. Mas, no seu conjunto, não se pode dizer que resultaram em uma alteração coordenada e harmônica. Prevalece a ideia de que, sendo uma Federação com ampla autonomia tributária e fiscal dos governos subnacionais, estes dificultam e impedem a promoção de uma reforma mais abrangente. Ainda que tal tese domine a cena política não resiste aos fatos que até impostos estaduais e municipais já foram extintos e aos números que mostram um processo contínuo de recentralização das competências e mesmo da disposição final das receitas tributárias.

Independente das pessoas e das vocações políticas de quem esteja à frente da esfera central de governo, a verdade é que este sempre pautou o Congresso e a agenda nacional de debates e nunca teve maiores dificuldades para aprovar os projetos no qual efetivamente muito se empenhou. Se não foi aprovada a reforma tributária, não deixou de ser promovida uma radical desestatização da economia em meados da década de noventa, foi aprovada uma lei de

responsabilidade fiscal na virada do século reconhecida internacionalmente como das mais completas e austeras e também foi montada uma ampla rede de proteção social na primeira década deste ano, dentre outras medidas.

Neste contexto histórico, equidade foi um tema que nunca despertou interesse formal dos governos em torno da reforma tributária e esteve completamente ausente nos debates, inclusive porque, é forçoso reconhecer, nem mesmo os segmentos organizados da sociedade civil por ele se interessaram. Por certo, nunca faltaram defensores, inclusive entre autoridades governamentais, de um estado de bem estar social forte e ativo. Mas os tributos nunca foram visto como parte dessa estratégia, muito menos como alguma forma empecilho ou preocupação.

Predomina uma lógica algo simplória de que a política fiscal (aí contemplada também a tributária) deve contribuir para reduzir e mitigar a desigualdade social ao permitir que o Estado arrecade um montante importante e crescente de recursos públicos que sejam alocados às áreas sociais, seja na prestação de serviços públicos, quase sempre gratuitos e ofertados de forma geral (caso típico da educação e da saúde), seja na concessão de benefícios sociais, ora de caráter previdenciário, ora assistenciais (ora como contrapartidas de contribuições, ora sem vínculo a fonte de recursos). No senso mais comum, quanto mais o Estado conseguir arrecadar e, especialmente, quanto mais conseguir alocar aos gastos sociais, por princípio, tanto melhor será para reduzir as desigualdades, econômicas e sociais, entre os seus cidadãos.

O financiamento do gasto social há tempos no Brasil é visto pelos estudiosos e grupos de interesses vinculados às áreas ditas sociais como um dogma: importa capturar mais recursos para a área. Mais que isso, ser progressista é, dentre outras qualidades, defender que as políticas públicas na área social precisam de mais recursos para financiar suas

ações que devem ter caráter universal.³ Exagerando um pouco a visão, pode-se dizer que, por princípio, sempre faltaram, faltam e faltarão recursos para financiar tais gastos sociais, porque, pela mera destinação, sempre são justificados e justos, e também, por definição, sua demanda por recursos sempre tenderá ao infinito. Por esse dogma, a questão do financiamento é restrita e exclusivamente vinculada à quantidade de recursos – e raramente se atenta para sua qualidade.

Esta mesma tese que marcou os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (quando a carga tributária global brasileira estava na casa de 22 por cento do PIB em 1988) continuou sendo pregada vinte e cinco anos depois, apesar de a mesma carga saltar para o patamar de 36 por cento do PIB e parcela preponderante do seu incremento ter sido explicada pelas contribuições sociais criadas e/ou majoradas ao longo do período (Afonso e Meirelles, 2006). Por suposto, sempre faltarão recursos para gastar nas áreas sociais e a evolução passada é irrelevante diante da demanda da população por serviços.⁴ O financiamento virou um buraco negro que absorve rápida e certamente todo recurso que nele é jogado.

É possível considerar que o debate brasileiro tem sido pobre e até mesmo interditado – e não apenas por agentes públicos, mas também por analistas que preferem o dogma e a ideologia ao invés da reflexão aberta e técnica. Nunca é perguntado, por exemplo: pelo lado da receita, de onde e como provêm os recursos públicos a serem destinados aos gastos sociais? Quais os impactos econômicos e sociais dos tributos vinculados para a área social? Do lado dos gastos, até que vez por outra surgem as perguntas: em que e como gastamos? Qual é o custo por beneficiário e qual foi o retorno? É raro juntar os dois blocos de perguntas: de onde vêm e para onde vão os recursos públicos aplicados na área social? Ou simplesmente, quem paga e quem recebe?

Menciona-se ainda que o Brasil não se envolveu realmente no debate da equidade nem mesmo depois que organismos internacionais que atuam na região passaram a se dedicarem crescentemente nos últimos anos a discutir a chamada coesão social e, como seu desdobramento, a equidade fiscal. A CEPAL tem assumido a liderança desses debates. Sendo o continente de maior desigualdade no mundo, é dispensável justificar a relevância do tema e a necessidade de discutir soluções. Juntando os dois temas citados, tem sido dito que na América Latina, em geral, e no Brasil, em particular, uma nova coesão social deveria contemplar um novo pacto fiscal. Este passaria por aumentar a arrecadação tributária de modo a permitir maiores gastos públicos nas áreas sociais, que assim reduzissem a desigualdade de renda e outras iniquidades. O Brasil lidera tanto o maior gasto social na América Latina, quanto a desigualdade (Kacef, 2008, ou Hopenhayn, 2008), o que coloca em cheque a tese de que bastaria mais de daquele gasto para se ter menos de tal distorção.

Uma provocação ao debate seria: como pode o Brasil liderar os dois *rankings* latinos de tamanho de carga tributária e de gasto social e, ao mesmo tempo, ainda apresentar um dos maiores índices de concentração de renda na região e também no mundo?

Não há uma razão certa e simples de causa e efeito, ou seja, arrecadar mais e gastar mais no social não é garantia imediata de menor desigualdade. Um dos pontos que reclama maior reflexão envolve o próprio pacto fiscal implícito no padrão de financiamento e de gasto na área social. O que seria solução pode ser parte do problema – ou seja, está piorando a desigualdade: isto ocorre quando se tributa os mais pobres em proporção à sua renda superior ao que se faz com os mais ricos, ou quando o gasto público acaba beneficiando proporcionalmente mais aos de maior renda do que aqueles de menor renda. Quantidade não é tudo, é preciso cuidar também da qualidade da tributação e do gasto público.

É possível responder a provocação antes posta de que a desigualdade é secular no Brasil (como no resto do continente) e não irá despencar tão rápido. Não há como negar que o País avançou nos últimos anos, com reduções importantes nos índices de concentração de renda (inclusive, na contramão de outros países),⁵ no mesmo período em que também aumentou a carga tributária e o gasto social. Por outro lado, é possível replicar que, não obstante as inegáveis melhorias, a situação do País ainda é muito ruim: a concentração de renda ainda é muito elevada, especialmente quando comparado com outros países da região de menor renda *per capita*, para não dizer de menor desenvolvimento econômico, social e institucional.

Como se fosse uma avaliação de custo/benefício. Se gasta muito na área social (em proporção do PIB, mais que o dobro do que é gasto por muitos pequenos e pobres países da América Central) para se chegar a um índice de desigualdade (razão entre o 1 por cento mais rico e os 10 por cento mais pobres), próximo ao da Bolívia, e o triplo do registrado nos países latinos menos desiguais. Segundo Nogueira *et alii* (2008), o Brasil possui carga tributária e proporção de gastos em programas sociais similares à de países da OCDE e ao mesmo tempo uma desigualdade similar à de países como México e Chile (que possuem tributação menor). Os estudos buscam entender as razões da baixa eficiência dos gastos sociais no Brasil – mas, neste trabalho, manteremos o foco na receita.⁶

Padrão de Tributação Peculiar

A situação brasileira não difere muito da latina, quando contrastada com a estrutura de tributação das economias avançadas (Kacef, 2008). A diferença é menor nos tributos indiretos: o IVA latino é próximo ao da OCDE. É um tributo considerado bom arrecadador, mas exige ampla abrangência, simplicidade e reconhecer que tem efeito moderado como redistribuidor de renda. Já no caso do

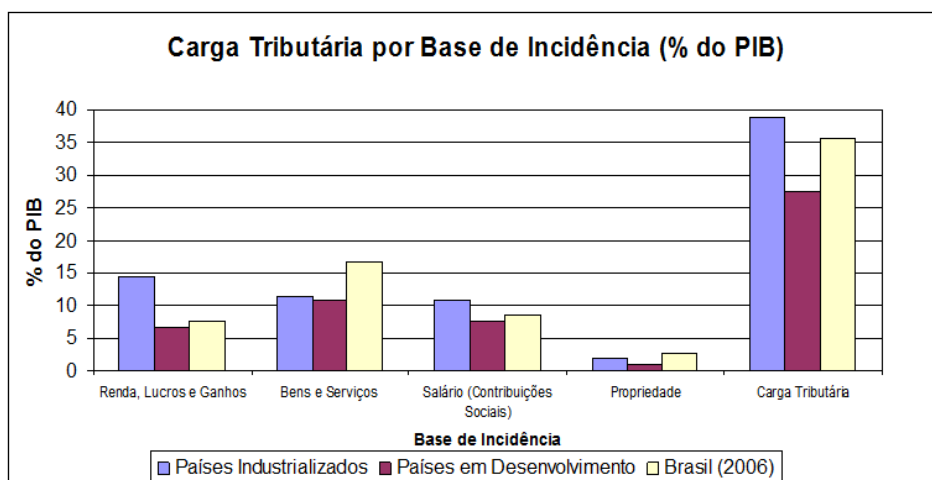
imposto de renda, os latinos arrecadam bem menos que nos países da OCDE, a maior distância se dá em torno do imposto sobre os indivíduos (Sabaini, Jiménez e Rossignolo, 2011). As alíquotas são próximas, mas abaixo dos países ricos e com elevadas isenções. Por outro lado, algumas inovações foram feitas, como o IR empresarial com base presumida e regimes simplificados. É sempre importante ressaltar que o imposto de renda tem um efeito redistributivo muito superior ao IVA, além do maior potencial para elevar receita (Barreix e Roca, 2007)⁷ (Nora e Higgins, 2012).

Outra questão relevante para o debate da equidade respeita às contribuições sociais e dos impostos patrimoniais. Aquelas contribuições arrecadam muito menos nos países latinos do que na OCDE, apesar de aplicar alíquotas igualmente elevadas. A limitação tem a ver com o menor tamanho relativo do mercado formal de trabalho, os casos de reformas liberais, o desemprego alto e estrutural e ao fato dos ricos atuarem como empresas individuais, dentre outros. No caso dos impostos patrimoniais, que não tem importância relativa significativa na OCDE, pesam menos ainda na estrutura latina, embora inovem no uso de algumas figuras como a tributação de ativos empresariais e da movimentação financeira (que, a partir do conceito jurídico,

de constituir uma forma de tributação das transferências de ativos, ainda que financeiro, é classificado na categoria de tributos sobre patrimônio). Aliás, a América Latina é considerada pródiga em recorrer a impostos polêmicos ou duvidosos, como a tributação das transações financeiras, das exportações e dos regimes simplificados (Tanzi, 2007).

O Brasil é um caso a parte na América Latina, a começar pela tendência e pelo patamar de tributação. Em termos de evolução da receita, o Brasil ostenta no pós-guerra uma inequívoca tendência no longo prazo ao constante e gradual crescimento da carga tributária bruta global – conforme gráfico a seguir. Neste conceito mais abrangente, incluindo todas as contribuições sociais e para estatais, bem assim royalties e participações em petróleo e energia, além da dívida ativa, multas e juros, a carga tributária chegou a casa de 36 por cento do PIB em 2012, depois da crise financeira global a ter derrubado para casa de 34 por cento do produto no biênio 2009/2010. O nível atual é recorde, mas não surpreende diante da tendência crescente observada desde a reforma constitucional do final dos anos 80 e da estabilização de preços em 1995.

O nível de carga tributária brasileiro é muito alto comparado até mesmo ao das economias emer-



gentes dos outros continentes, quando comparado à renda per capita ou o índice de desenvolvimento humano em relação à razão tributos/PIB. Isto remete a uma comparação sobre a estrutura de tributos e, conforme ilustrado no gráfico a seguir, o grande diferencial se dá em torno da tributação de bens e serviços – só a Croácia tem uma carga indireta tão alta quanto à brasileira. Esta característica é crucial para explicar os problemas apontados a seguir quanto à justiça tributária. No Brasil, perto de metade da arrecadação provém de impostos sobre bens e serviços, cerca de um quarto da massa e folha salarial e um quinto da renda, lucros e ganhos.

Outra peculiaridade do caso brasileiro respeita as figuras tributárias: as contribuições sociais arrecadam quase tanto quanto os impostos, como revelam gráficos a seguir sobre a receita nacional de 2010. Se contado apenas o governo federal, o inusitado é que contribuições geram dois terços dessa receita, o do dobro dos impostos. Isto decorre daquelas incidirem não apenas sobre folha salarial, como alcançam também lucros e faturamento, – e até há pouco tempo, também a movimentação financeira.

Essa expansão das contribuições em muito contribuiu para o fácil e rápido aumento da carga tributária (sem anualidade e por medida provisória). Tornou o sistema mais complexo e injusto. Trouxe danos para a cumulatividade da produção local, que pouco foram mitigados com a criação dos regimes não-cumulativos das contribuições sociais sobre receitas para financiar o seguro-desemprego (PIS) e a seguridade social (COFINS), pois estão acumulando créditos não compensados rápida e expressivamente.

O Incipiente Debate da Regressividade Tributária

Se os estudos sobre equidade no Brasil são raros e recentes, é forçoso reconhecer que medir a distribuição da carga pela população é uma empreitada

de cálculo tão mais difícil no Brasil do que nos outros países proporcionalmente à complexidade do sistema tributário, à elevada relevância dos tributos indiretos e a não divulgação pública de estatísticas da composição de muitos impostos.

Nesse contexto, nem mesmo a academia se interessa muito por análise equidade, quanto mais autoridades governamentais e mesmo parlamentares. Até há poucos anos, o último e único estudo tomava por base de 1975 (Eris, 1979) apresentou um trabalho pioneiro sobre a distribuição dos impostos por extrato de renda mensal familiar. É interessante reproduzir as conclusões porque, embora a metodologia possa ter se alterado, traça um quadro muito próximo, quase igual, ao dos trabalhos mais recentes.⁸

A mesma mensuração da distribuição dos tributos entre famílias por classe renda só voltou a ser estimada décadas depois pela mesma FIPE/USP no âmbito da apresentação de uma proposta de ampla reforma tributária e previdenciária (Zockun (2007), que, na sua fundamentação, critica a regressividade do atual sistema e assim retoma o trabalho publicado há mais de duas décadas. Conforme tabulação a seguir, o estudo apontou que, em 2004, a incidência tributária média representava 48,9 por cento da renda das famílias do primeiro decil, com renda de até 2 salários-mínimos, enquanto, no outro extremo, a mesma proporção caía para 26,3 por cento no último decil, das famílias com renda superior a 30 salários.⁹

O pior efeito do aumento de carga liderado por contribuições é o pouco comentado: coincide o incremento da carga liderado pelas contribuições sociais.¹⁰ Ora, quando uma contribuição aplica uma alíquota uniforme sobre todos os bens e serviços (como é o caso da COFINS e do PIS), ela muito contribui para a extrema regressividade que só agora começa a se denunciar em nosso sistema tributário: os mais pobres gastam toda ou quase toda sua renda em consumo, logo, pagam proporcional-

Carga Tributária Direta e Indireta sobre a Renda Total das Famílias em 1996 e em 2004

| Renda Mensal Familiar | Em por cento da Renda Familiar | | | | | | Acréscimo de Carga Tributária |
|-----------------------|--------------------------------|------|---------------------|------|------------------------|------|-------------------------------|
| | Tributação Direta | | Tributação Indireta | | Carga Tributaria Total | | |
| | 1996 | 2004 | 1996 | 2004 | 1996 | 2004 | |
| até 2 SM | 1,7 | 3,1 | 26,5 | 45,8 | 28,2 | 48,8 | 20,6 |
| 2 a 3 | 2,6 | 3,5 | 20,0 | 34,5 | 22,6 | 38,0 | 15,4 |
| 3 a 5 | 3,1 | 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).

mente mais tributos relativamente à sua renda, do que os mais ricos. Portanto, pior do que as famílias mais pobres suportarem uma carga tributária 86 por cento superior a das mais ricas é descobrir que tal regressividade avançou nos últimos anos, justamente ao contrário do discurso governamental de que desonerações teriam sido feitas em favor dos mais pobres.

Na literatura nacional, é mais recente ainda as análises que procuram cruzar a distribuição entre famílias dos tributos e também dos gastos públicos.¹¹ Um bom exemplo é a tese de Gaiger (2008) que procurou avaliar os impactos distributivos da tributação direta e indireta e da previdência e assistência sociais.¹² Suas principais conclusões foram a de que houve baixo impacto distributivo das transferências devido à regressividade dos regimes de previdência, devido à alta participação de tributos indiretos na carga tributária total (apesar de os tributos diretos serem satisfatoriamente progressivos).

Alternativas para melhor tributação direta

A primeira alternativa para combater a iniquidade do sistema que sempre é recordada seria aumentar

a tributação da renda e, sobretudo, do patrimônio (alguns lembram o imposto sobre grande fortuna, nunca regulamentado). Se a riqueza é mais concentrada do que a renda, não é simples tributá-la. Com exceções notórias, como a França (em torno de 4,5 por cento do PIB), ou ainda Canadá, Islândia, Israel e EUA (3 por cento do produto), o imposto sobre patrimônio na maioria dos países, mesmo os mais ricos, não consegue extrair do capital uma parcela muito relevante de recursos públicos.

Dos tradicionais impostos sobre patrimônio e transmissão, o Brasil mal arrecada 1.5 por cento do PIB. O imposto sobre veículos (IPVA) arrecada cada vez mais que aquele sobre imóveis urbanos (IPTU).¹³ O imposto sobre herança é tão incipiente que arrecada um terço a menos que a parcela federal no seguro obrigatório para mortes no trânsito. Pior ainda, a carga do territorial rural mal chega à segunda casa decimal (0,01 por cento do PIB), ou seja, em todo o país arrecada menos imposto que os imóveis só do bairro de Copacabana no Rio de Janeiro. Ora, se nem conseguimos cobrar tradicionais impostos patrimoniais, como arriscar em um difícil e algo exótico imposto sobre grandes fortunas? Ainda assim, na hipótese (politicamente) impossível de um brutal

aumento na tributação sobre o patrimônio, que rendesse 1 por cento do PIB, isoladamente pouco se mudaria na distribuição da incidência de uma carga global entre 36 por cento do PIB.

Imposto de renda é outro desafio. Só agora começa a despertar maior atenção na América Latina (Cetrángolo e Sabaini, 2007). As bases são muito estreitas e as rendas de capital, conta própria e altos assalariados podem escapar do IR (Tanzi, 2007).¹⁴ Como substituir imposto de renda das empresas pelos dos indivíduos se boa parte dos que mais ganham não são mais trabalhadores assalariados?

No Brasil, essa discussão está umbilicalmente ligada a das contribuições dos empregadores sobre a folha salarial, na qual incidem as alíquotas mais altas do mundo sobre uma base de salários que em relação ao PIB deve ser das mais baixas do mundo (Biasoto e Afonso, 2008).¹⁵ Quantos são e quem são os assalariados que hoje estão sujeitos a maior alíquota do IRPF? É mais uma das informações preciosas para esse debate que a Receita Federal continua devendo ao país. É bem provável que esta seja uma base muito estreita e composta basicamente por servidores e empregados do setor público.¹⁶ Majorar alíquotas do IRPF para atingir um contingente tão limitado pode trazer pouco resultado financeiro, se alcançar só trabalhadores com carteira assinada. Isso porque muitos daqueles que recebem as maiores renda não são alcançados pelo IRPF – quando as recebem como pessoas jurídicas.¹⁷ Esse não é um fenômeno novo nem exclusivo do Brasil, mas talvez a dosagem aqui seja mais elevada – mudou drasticamente a composição dos contribuintes para a previdência social ao aumentar muito a parcela daqueles de menor renda e diminuir os de maior renda.¹⁸ Essa drástica mudança no perfil de contribuintes implica em sério dano para preceito do regime de partilha em que os empregadores de assalariados de maior renda deveriam subsidiar os de menor renda.¹⁹

Os números são eloquentes no sentido de que a recente formalização e mesmo geração de novos postos de trabalho abrangeu um incremento de trabalhadores de baixa renda (com participação crescente dos contratados por micro e pequenas empresas enquadradas no regime tributário simplificado)²⁰ enquanto se reduziu (em termos absolutos) aqueles de renda mais elevada. Paradoxalmente, com essa mudança de perfil de renda dos contribuintes, quanto mais cresce o contingente de empregados, mais se enfraquece o princípio da subsidiariedade cruzada no qual foi estruturado o regime geral de previdência social no Brasil.²¹ Resta aos seus gestores recorrer cada vez mais a expedientes que fogem a clássica tributação dos salários na tentativa de alcançar o trabalho organizado de outra forma – caso da retenção na fonte pelos contratantes de serviços²² e até mesmo da recente desoneração da folha, em que se substituiu a base salários por faturamento líquido de exportações para 40 setores selecionados.

Na economia moderna, com terceirização avançada, não há como discutir a tributação da renda dissociada da tributação dos salários, assim como distinguir mercadorias e serviços para fins de tributação. Não adianta tratar como caso de polícia o que é evidentemente um caso de política à forma de organização e tributação do trabalho no país, especialmente aquele de maior formação e renda. Pode até ser que a melhor forma de taxar esse segmento seja via regimes especiais de presunção de lucro e/ou valor adicionado e os simplificados para micro e pequenas empresas. Mas isto não deveria resultar apenas de (mais) uma opção das autoridades fazendárias pelo princípio da comodidade: o que dá menos trabalho para fiscalizar, mas permite muito arrecadar, cuja CPMF era sua expressão máxima (ao mesmo tempo, quase sempre foi ignorado o caráter regressivo dessa contribuição, inclusive pelos defensores da área social ou da saúde).²³ A formulação das políticas tributária e social precisaria atentar

melhor para a mudança na composição recente da renda disponível das famílias brasileiras.²⁴

Ao se desenhar uma reforma tributária para valer, o ideal seria buscar um padrão compatível com nova estratégia de desenvolvimento econômico e social. Em um passado mais distante, quando o país era uma economia fechada por vocação, não havia maiores problemas em adotar impostos “em cascata” e alíquotas marginais elevadas do imposto de renda. Se a globalização é inevitável e o país se abre cada vez mais ao exterior, é inaceitável tributar implicitamente as exportações (vide o pesado acúmulo de créditos pelos exportadores) e aplicar tributos cumulativos por natureza (como o da movimentação financeira e da nova base da contribuição previdenciária patronal), bem assim é desaconselhável aplicar um imposto de renda com alíquotas e tratamento do capital muito diferente do adotado por outras economias, especialmente as vizinhas.

Observações Finais

Há muito que se fazer no Brasil para ampliar e melhorar o debate em torno dos aspectos fiscais da desigualdade. Além da necessária politização da questão, ainda há uma agenda incompleta de avaliações no campo acadêmico (a ausência de uma pesquisa nacional de qualidade de vida e uso de serviços públicos). De qualquer forma, não faltam evidências estatísticas e análises sobre a grande iniquidade da tributação.

O Brasil usa e abusa de cobrar tributos embutidos nos preços dos bens, sem divulgar quanto pesam e ainda aplicados de forma cumulativa (um tributo incide sobre si próprio e sobre outros). Ao tributar mal e muito o consumo, como este absorve a maior parte da renda das famílias de menor renda, estas pagam proporcionalmente mais impostos que as mais abastadas. E, o pior é que nem se tem uma

percepção adequada a julgar pelos resultados da pergunta sobre que imposto mais impacta o orçamento familiar de recente pesquisa de opinião popular (IBOPE/CNI, 2013): “Para 32 por cento dos respondentes, o imposto que mais impacta no orçamento familiar é o ICMS. Em segundo lugar tem-se o IPTU, escolhido por 15 por cento dos entrevistados; e na sequência, o Imposto de Renda (9 por cento) e o IPVA (8 por cento).” Estes impostos diretos representam proporcionalmente menos da arrecadação nacional porque se incorre no erro de achar que só pagam impostos aqueles que são descontados do imposto de renda no contracheque, que recolhem imposto por terem imóvel e carro. Outro erro é crer que quem ganha bolsa do governo não paga imposto: proporcionalmente pode estar pagando até mais do que um milionário. Obviamente isso não é razão para lhe retirar o benefício, mas uma política pública social efetiva também precisa atentar e repensar a tributação, que, em um traço peculiar brasileiro, é um forte determinante da nossa desigualdade.

Até mesmo os governos ditos socialistas ou de esquerda não moveram esforços para tentar promover uma profunda mudança na tributação e sequer elegeram a equidade como um dos temas dos poucos projetos apresentados na última década. Mesmo quando o atual governo nacional detinha folgada no Congresso Nacional e histórica avaliação popular positiva, ele avaliou que seria desnecessário promover uma reforma de envergadura e seguiu ignorando a iniquidade da tributação vigente, por duas razões básicas: primeiro, se apostou que tudo se poderia equacionar só com bom gerenciamento, inclusive ao conceder cada vez mais incentivos; segundo, se manteve fiel a ideia simplória e predominante na esquerda brasileira de que importa apenas como se gasta e não quanto, como e de quem se arrecada (ou seja, mais uma vez aplicando a máxima de que os fins justificariam quaisquer meios que se recorresse).

Neste sentido, as resistências à promoção de uma reforma tributária reproduzem antes de tudo a situação da própria defesa dessa mudança. Ora, se não existem forças adequadamente organizadas e fortalecidas para transformar em ações concretas a aspiração unânime de uma reforma tributária, muito menos há uma oposição formalmente estruturada e se quer há quem faça discurso claro contra tal reforma.

Na prática, está no próprio comando dos próprios Executivos, das três esferas de governo, a maior resistência, ou melhor, o medo de que a reforma leve a uma redução da arrecadação e, por conseguinte, do orçamento – isto é, Presidente, Governador ou Prefeito ninguém quer correr o menor risco de ter que gastar menos e diminuir o tamanho de seu governo. Não por acaso cada vez mais as raras iniciativas e os poucos debates em torno da reforma dentro dos governos tem sido comandadas e se limitado às autoridades fazendárias, como pouca ou nenhuma interferência dos responsáveis pelo planejamento ou pelas articulações políticas. Se a visão predominante é de quem comanda o serviço de arrecadação de impostos e se a carga tributária é crescente e quebra recorde ano após ano, por que correr o menor risco de mudar a estrutura e a legislação e perder tal desempenho?

De forma indireta e ainda que sem uma ação organizada politicamente, é possível dizer que contribuintes de maior poderio econômico e político também não se interessam por mudanças, que, por exemplo, e o sistema é iníquo, tentassem trocar tributos indiretos por maior taxação de lucros e patrimônio. No caso das rendas individuais, na faixa de alíquota marginal mais elevada do imposto de renda predominam servidores públicos mais graduados, funcionários de empresas estatais, ocupantes de cargos, juízes e parlamentares, logo,

não há maior incentivo para que a elite do funcionalismo proponha, aprove e aplique uma elevação da alíquota desse imposto que só os atingiria. Já no setor privado, como foi dito, os maiores rendimentos cada vez mais são pagos a empresas individuais, no lugar de empregados com carteira, e sempre que se tenta elevar de alguma forma a tributação dessas empresas, houve resistência ou mesmo rejeição – por exemplo, no auge da popularidade e de maioria parlamentar do governo Lula, foi derrotada uma medida que adotou nessa direção, sobretudo depois de críticas duras de jornalistas e formadores de opinião (provavelmente, a maior parte remunerado como empresas e não como indivíduos). É comum que a classe média muito reclame quando governos regionais tentam majorar impostos sobre propriedade, o municipal sobre imóveis e o estadual sobre automóveis. E ninguém calcula quem são os maiores beneficiados pelos incentivos fiscais – por exemplo, a guerra fiscal do ICMS deve beneficiar quase toda a produção de automóveis no País, mas não a de todos os bens que integram a cesta básica, de modo que o consumo dos mais abastados tende a pagar alíquotas efetivas menores do que a dos mais pobres.

Enfim, o Brasil ainda não enfrentou o desafio de integrar adequadamente políticas sociais e política econômica, e a reforma tributária pode constituir um instrumento por excelência para enfrentar esse desafio. Não basta apenas destinar mais recursos para o gasto social. Se na década passada, se logrou avançar rumo à universalização do ensino fundamental e dos serviços de saúde; se nesta década, logrou consolidar uma ampla rede de proteção social, incluindo um bem sucedido programa de transferência de renda; não precisa esperar a futura década para, primeiro, integrar as políticas sociais entre si, e segundo, para gerar os novos postos de trabalho necessários.

NOTAS

1. Dentre outros, na sequência dos grupos citados, ver Jimenez et.al, 2010, e CEPAL, 2012; Barreix, Roca e Villela (2007) e Goñi, López e Servén (2008); Mahon (2009) e (2012); Lustiget al. (2011) (2012a) e (2012b); Lustig e Higgins (2012); Lopez Calva e Nora (2010); e ainda Arnson, Bergman e Fairfield (2012).
2. Dentre os trabalhos mais recentes publicados por grupo integrado por três professores da UFPE, ver Siqueira, R.; Nogueira, J.; Souza, E. (2001); Immervoll, Levi, Nogueira, Donoghue e Siqueira (2006); Immervolletalli (2006); Levi, Nogueira, Siqueira, Inmervoll e Donoghue (2007); Nogueira, Siqueira, ODonoghue, Immervoll, Levy (2008); e Siqueira, Nogueira e Souza (2010).
3. Uma boa síntese da visão progressista é apresentada em (Serra, 2002).
4. Para ilustrar essa tese, não custa recordar a defesa pela bancada parlamentar e pelos grupos de interesse vinculados à área da saúde da contribuição sobre movimentação financeira como instrumento de seu custeio. Mesmo depois de derrubada pelo Senado e sem que o Executivo Federal desse apoio explícito, se tentou recriar tal figura por meio de lei complementar, evitando discutir as características e as distorções causadas por tributos desse tipo, não só para a competitividade das empresas nacionais (via cumulatividade), como para a própria justiça social (via regressividade).
5. Ver Barros, R.P.; Foguel, M.H.; Ulyssea, G. (2007), como uma referência para todo o debate recente sobre a redução da concentração de renda no Brasil, citada ao longo deste trabalho.
6. Ainda segundo Nogueira *et alii* (2008), o efeito regressivo dos impostos indiretos é dado pela diferença entre Renda Disponível e Renda Final. O sistema tributário brasileiro tem um efeito praticamente nulo na desigualdade. O coeficiente de Gini da Renda Bruta e da Renda Final é praticamente igual. Além disso, o maior responsável pela redução da desigualdade são as transferências de renda do governo.
7. A literatura mostra uma preocupação com a eventual redução da progressividade tributária na Europa tendo em vista a pressão por redução do imposto de renda, incluindo a crescente concorrência internacional, inclusive dos paraísos fiscais. Ainda assim, por mais que diminua a importância relativa do IR e, em contrapartida, cresça a do IVA, é uma estrutura ainda muito distante da observada nas economias emergentes, incluindo o Brasil.
8. Serra (1983) assim resume: “... a carga tributária mais elevada incide sobre os que recebem menos de um salário mínimo mensal, que destinam cerca de 36 por cento de seus rendimentos ao pagamento de impostos; a menor carga tributária incide sobre os que ganham mais de 100 salários mínimos por mês: cerca de 14 por cento. Entre ambas as classes de rendimentos, o volume de impostos pagos como proporção da renda declina continuamente. Uma das causas principais desse quadro de regressividade relaciona-se como elevado peso dos impostos indiretos na receita tributária: cerca de três quartos contra menos de um terço nos países capitalistas desenvolvidos. Tais impostos recaem sobre transações com bens e serviços, sendo os mais importantes o ICM e o IPI”.

9. Para maiores detalhes do cálculo das alíquotas tributárias efetivas, pagas pelas famílias, distinguindo tanto as que incidem sobre a renda do capital, a renda do trabalho e o consumo, vale ver (Paes e Bugarin, 2006). Eles dividiram as famílias em dez grupos de renda e de acordo com a cesta de consumo. Eles só não comparam os tributos pagos com a renda, mas isso é mostrado por (Zockun, 2007).

10. Comenta-se à parte que o IPEA divulgou um PowerPoint (2008: slide 28) comparando a carga tributária por renda familiar entre 1995/96 e 2003/04. Os cálculos, os períodos cobertos e os resultados são muito semelhantes aos encontrados pela FIPE. A principal inovação do IPEA foi destacar que não apenas a regressividade era alta, como piorou nos últimos anos. Entre os períodos citados, a carga aumentou em 73,4 por cento para famílias com renda até 2 salários-mínimos; o mais alto incremento foi de 101,9 por cento para ganhos entre 10 e 15 salários; e a menor variação, de 46,9 por cento, foi imposta às rendas superiores a 30 salários.

11. Mais recentemente foi preciso um esforço para mensurar as famílias por extrato de renda que acessem os serviços públicos básicos, como os de educação e saúde. Esse é o caso de pesquisas publicadas no âmbito do IPEA, sob liderança do economista Fernando Gaiger – ver IPEA (2008), (2011) e (2012). A metodologia foi definida e aplicada em pesquisa realizada para o BID – ver Afonso, Rezende e Gaiger (2011). O debate também prosseguiu em Rezende (2012).

12. Domingues e Soares (2005) avaliaram se o financiamento de saúde é progressivo ou regressivo.

13. O mesmo fenômeno também se repete quando analisados individualmente os municípios. O IPVA arrecada mais que o IPTU em 93 por cento dos municípios - inclusive alguns grandes, ricos e organizados (como Curitiba, Belo Horizonte, Manaus,

Uberlândia e Ribeirão Preto, dentre outros; São Paulo e Rio são dos poucos em que se arrecadam mais IPTU do que IPVA).

14. Já Ricardo Varsano alerta que aumentar faixas pode não resolver “... devido à mobilidade do capital. A tendência seria o que já foi feito no IR brasileiro: tributar exclusivamente na fonte com alíquota moderada. Melhor manter simples, como já é, do que tentar melhorar a tributação sobre conta própria e pseudo-PJs. Por outro lado, a contribuição sobre salários é enorme e, por causa do teto muito regressivo (adotando a visão que isso é um imposto e não uma troca por renda futura). Eu seria a favor de substituir parte das contribuições por IVA (isso está proposto como uma possibilidade da PEC do governo).”

15. Comparação internacional, com a Europa, evidencia uma brutal diferença no peso da economia constituída pela base salários: quando os salários e encargos sociais respondiam por 40,9 por cento do PIB brasileiro em 2006, a mesma proporção era de 64,4 por cento na Zona do Euro, variando de 60,4 por cento em Portugal até 74,8 por cento na Suécia em meados da década (IPEA, 2006).

16. Em 2007, as administrações públicas (sem empresas estatais) respondiam por 42 por cento do IR retido na fonte sobre rendimentos do trabalho, embora certamente empregassem uma parcela muito menor do total de trabalhadores brasileiros.

17. Interessa citar a última consolidação de IRPF divulgada pela Receita Federal – para o ano de 2003. Entre as rendas informadas nos quadros acessórios da declaração contrastam: de um lado, que 3,8 milhões de contribuintes informaram ter recebido de décimo terceiro cerca de R\$ 8,7 bilhões; de outro, apenas 300 mil declararam rendas de lucros e dividendos de R\$ 20,8 bilhões. Em termos médios, no primeiro caso, os assalariados receberam um sa-

lário médio de R\$ 2,2 mil, enquanto no segundo caso, um conjunto de acionistas recebeu R\$ 5,8 mil/mês. Ou seja, as pessoas físicas que declaram ter sacado lucros e dividendos (como no caso das ditas empresas personalíssimas) em 2003 representavam menos de 2 por cento do total que entregou declaração e, em princípio, ganhavam 2,6 vezes mais que os assalariados.

18. Em 2006, apenas 44,7 por cento dos 97,5 milhões que formavam a população economicamente ativa no Brasil eram contribuintes para instituto de previdência em qualquer trabalho. Enquanto os que ganhavam mais de 10 salários mínimos respondiam por 30 por cento da folha em 1988, nem chegam perto de 10 por cento em 2004, o que evidencia a radical mudança na distribuição dos empregados por faixa de salário que no pós-Constituinte se compara a distribuição dos empregados em 1988 com a dos contribuintes em 2009: enquanto disparou os integrantes da faixa até 3 salários (de 21 por cento para 81,4 por cento do total), despencaram nas faixas de maior renda, sobretudo com salário superior a 10 mínimos (o peso relativo caiu de 31,5 por cento para 7,7 por cento), e mesmo no segmento entre 5 e 10 salários (de 30 por cento para 5,7 por cento do total, no mesmo período).

19. Em 2009, o contingente de 45,3 milhões de contribuintes empregados era dois terços superior ao que existia em 2000 (incremento absoluto de 18 milhões), mas, ao desdobrar por faixa de renda, se verifica que só aumentou o número de contribuintes com renda até 3 salários mínimos (com expressivas variações de +175 por cento dos que ganhavam até 1 salário e +163 por cento entre 1 e 2 salário mínimo) e caíram em termos absolutos das rendas superiores – em uma proporção direta, quanto maior a renda, maior o decréscimo relativo (variação de -58 por cento dos contribuintes com renda acima de 40 salários mínimos, -54 por cento entre 30 e 40 salários

ou -43 por cento entre 20 e 30 salários). Ver anuário estatístico da previdência em <http://bit.ly/fpvqul>.

20. Segundo o Anuário da Previdência Social, entre 2000 e 2009, o total de vínculos com o regime geral da previdência aumentou 75 por cento (ou 9,4 milhões), sendo que a mesma variação foi de 93 por cento no caso dos optantes do Simples contra 69 por cento nos não optantes. Em 2009, quase um quarto dos vínculos já era vinculado a esse regime especial de tributação.

21. Outro problema respeita ao encolhimento relativo da base. A massa salarial também se revela diminuta em proporção do PIB com base nas estatísticas da previdência social de 2009: o somatório do valor das remunerações dos contribuintes empregados e das pessoas físicas equivalia, respectivamente, a 17,9 por cento e 20,4 por cento do PIB, dimensões relativamente reduzidas para o tamanho da economia brasileira.

22. É o caso da retenção na fonte (ou seja, dos contratantes) no caso da aquisição de serviços junto a empresas especializadas na alocação de pessoal (chamada de sub-rogação) – explicou 7,6 por cento das receitas normais de contribuições previdenciárias. Outras formas envolvem o regime especial das microempresas (Simples), cuja base da contribuição patronal é o faturamento (e não a folha), e a contribuição especial de órgãos públicos que contratam celetistas para cargos em comissão – respectivamente, 6,3 por cento e 8,6 por cento do total arrecadado em 2009. Por meio destas três rubricas (que nada têm a ver diretamente com salários, os empregadores recolheram (R\$ 41,9 bilhões) o equivalente a 60 por cento do que contribuíram sobre a folha salarial (R\$ 70,3 bilhões) em 2009. (O detalhamento dessas fontes consta da receita de contribuições divulgada pela STN em <http://bit.ly/dIEIy4>).

23. Equívoco comum é supor que a CPMF incidia apenas sobre indivíduos e, como os mais pobres não possuem conta bancária ou pouco a movimentam, escapariam de sua incidência e o tributo ainda seria visto como progressista. Porém, ele incidia também sobre a pessoa jurídica e, segundo estudo da Receita Federal a partir do ano-base 1999, menos de 10 por cento da base da CPMF seria vinculada ao IRPF. Ao constituir mais um tributo indireto sobre produção e consumo e na hipótese de repassado aos preços, a professora Maria Helena Zockun simulou que a CPMF reproduziria e ampliaria a regressividade já apontada nos estudos divulgados pela FIPE – quanto maior a renda da família, menor era a incidência (entre os dois extremos da escala de renda, a CPMF equivalia a 2,19 por cento da renda familiar de quem ganhava até 2 salários mínimos em 2004 e caía para 0,96 por cento das famílias com renda superior a 30 salários mínimos).

24. Segundo as contas nacionais divulgadas pelo IBGE para 2006, em que pese o forte incremento do trabalho formal nos últimos anos, ordenados e salários equivaliam a 32,6 por cento do PIB, apenas 0,3 pontos do produto acima do observado em 2000, e respondendo por apenas 52 por cento da renda disponível bruta das famílias (ou 46 por cento da ajustada, quando incluídas transferências sociais em espécie). Mesmo incluindo os altos encargos sociais, o total da remuneração dos empregados subia

para 40,9 por cento do PIB, muito abaixo dos padrões internacionais. Na origem dos demais recursos, nota-se que as rendas da propriedade (como juros, dividendos e retiradas) equivaliam a 9,5 por cento do PIB ou 29 por cento do que ganharam na forma de salários (e certamente com uma concentração muito maior). O rendimento de autônomos também equivalia à outra parcela de 9 por cento do PIB. Já os benefícios sociais chegavam a 15,5 por cento do PIB em 2006, tendo crescido a 1,9 pontos do produto nos últimos seis anos, de modo que já representam pouco menos que metade de toda a massa de salários paga na economia. Dentre os benefícios, comenta-se à parte os de assistência social em numerário (dentre eles, o bolsa família), que chegaram a 0,81 por cento do PIB em 2006 (incremento de 0,6 pontos do produto desde 2000, explicando 31 por cento do incremento do total de benefícios recebidos no mesmo período). Mas as rendas de juros recebidas pelas famílias (5,07 por cento do PIB em 2006, sendo que 60 por cento dos juros pagos na economia foram pela administração pública) superaram em 6,2 vezes os benefícios assistenciais recebidos no ano. A distância entre os dois componentes da renda familiar é expressiva e sua distribuição por extrato de renda, quando aberta e cotejada as duas, deve revelar como os gastos públicos com juros são muito mais concentrados do que os gastos públicos com assistência aos mais pobres.

BIBLIOGRAFIA

Afonso, J.R., Meirelles, B. (2006). “*Carga Tributária Global no Brasil, 2000/2005: Cálculos Revisitados*”. Cadernos NEPP/Unicamp nº 61. Campinas, UNICAMP: Março.

Afonso, J.R., Rezende, F., Gaiger, F. (2011). *Equidade Fiscal no Brasil. Relatório de pesquisa para o Banco Interamericano de Desenvolvimento*, mimeo.

Afonso, J.R., Castro, K. y Soares, J. (2013). “Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário Brasileiro: Livro branco da tributação Brasileira”. Em BID, *IDP-DP-265*. Washington. Acesso em: 27/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/154xukM>

Arnson, C.; Bergman, M.; Fairfield, T. (2012). *Taxation and equality in Latin America*. Woodrow Wilson, International Center for Scholars. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/MnNVdG>

Barreix, A., E Roca, J. (2007) “Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta”. *Revista de la CEPAL 92*. Santiago, CEPAL, agosto de 2007. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/8rqA8t>

Barreix, A., Roca, J. e Villela, L. (2007). “Fiscal Policy and Equity”, *WorkingPaper n. 33*. Washington, IADB: Septiembre.

Barros, R.P.; Foguel, M.H.; Ulyssea, G., org. (2007). *Distribuição de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/So2LLu>

Biasoto, G., e Afonso, J.R. (2008). “*Tributação e Previdência: Formas versus Reformas*”, no prelo. UNICAMP/ANFIP: Junho. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/Uq2jdr>

CEPAL (2012). *Mudança estrutural para a igualdade*. San Salvador. CEPAL: 27-31 Agosto. Disponível em: <http://bit.ly/TH2txh>

Cetrángolo, O., Sabaini, J. C. (2007). “*La tributacion directa en America Latina y los desafios a la imposición sobre la renta*”, mimeo (paper elaborado como parte del Proyecto: “La Tributación Directa en América Latina, Equidad y Desafíos”, Santiago, CEPAL: Octubre. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/WtTkpp>

Domínguez, M., Soares, I. (2005). *Uma análise da equidade do financiamento do sistema de saúde brasileiro*. Projeto Economia de Saúde, Cooperação Técnica Brasil - Reino Unido, Rio de Janeiro. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/Y1x8cu>

Eris, I. *elalli*. (1979). “Distribuição da Renda e o Sistema Tributário no Brasil”, mimeo. ANPEC

Gaiger, F. (2008). *“Tributação, Previdência e Assistência Sociais e Políticas Públicas: impactos distributivos”*. Tese de Doutorado em Economia Aplicada. Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/YnYxnQ>

Goñi, E., López, J.H. e Servén, L. (2008). “Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America”. Working Paper n.4487. Washington, The World Bank: January. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/md03hu>

Hopenhayn, M. (2008). “Informalidad e Inequidad – un Círculo Vicioso Sistémico en América Latina”. *Seminário Tributación, Equidad y Evasión*. Santiago: CEPAL, noviembre. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/SowP6X>

Kacef, O. (2008). “Equidad, Informalidad y Evasión Tributaria”. *Seminário Tributación, Equidad y Evasión*. Santiago: CEPAL, noviembre. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/SbE4gZ>

IBOPE/CNI (2013). *IBOPE-CNI: Pesquisa Avaliação do Governo*. Brasília. Acesso em: 27/07/13. Disponível em: <http://bit.ly/12OfOVK>

Immervoll, H., Levi, H., Nogueira, R., Donoghue, C., e Siqueira, R. (2006). “The Impact of Brazil’s Tax-Benefit System on Inequality and Poverty”. *Discussion Paper Series IZA-DP n. 2114*. Bonn: Institute for the Study of Labor: May. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/eh4bOC>

Immervoll, H. *et al.* (2006). Simulating Brazil’s tax-benefit system using Brahm, the Brazilian household microsimulation model. *Economia Aplicada*, Ribeirão Preto, v. 10, n. 2, 2006. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/TrHM8C>

IPEA (2006). *O Estado da Nação*. Brasília.

_____. (2008). *“Justiça Tributária: iniquidades e desafios”*, *power-point*. Brasília: Maio. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/RgXwfg>

_____. (2011). Equidade Fiscal no Brasil: Impactos distributivos da tributação e do fasto social. Comunicado do Ipea nº 92. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/mmEW42>

_____. (2012). *Brasil em Desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília, volume 2. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/UqmAj3>

Jiménez, J.; Sabaini, J.; Podestá, A. (2010). *Tax gap and equity in Latin America and Caribbean*. CEPAL, Fiscal Studies nº 16. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/YogXoC>

Levi, H., Nogueira, J., Siqueira, R., Immervoll, H., e Donoghue, C. (2007) “*Simulating the impact of inflation on the progressivity of personal income tax in Brazil*”, *mimeo*. IMA: 2007

Lopez-Calva, L.; Lustig, N. (2010). *Declining Latin American inequality: Market forces or state action?*. VoXEU. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/WulqIf>

Lustig, N.; Pessino, C.; Molina, G.; Jimenez, W. *et alii.* (2011). *Fiscal Policy and Income Redistribution in Latin America: Challenging the Conventional Wisdom*. Tulane University Economics. Working Paper 1124. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/UoeIP7>

Lustig, N.; Higgins, S. (2012). *Fiscal Incidence, Fiscal Mobility and the Poor: A New Approach*. Tulane University Economics Working Paper 1202 : April. Acesso em: 28/01/2013. Disponível em: <http://bit.ly/ZYRJdK>

Lustig, N.; Molina, G.; Higgins, S. *et alii.* (2012a). *The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico and Peru: A Synthesis of Results*. Tulane University Economics. Working Paper 1216. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/RdY066>

Lustig, N.; Higgins, S. (2012b). *Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes Handbook*. Tulane University Economics. Working Paper 1219. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/UOEvlo>

Mahon, J. (2009). Tax reforms and income distribution in Latin America. XXVIII Congress of the Latin American Studies Association. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/a51a2i>

Mahon, J. (2012). *Tax Incidence and Tax Reforms in Latin America*. Woodrow Wilson Center Update on The Americas: November. Acesso em: 27/02/13. Disponível em: <http://bit.ly/U58v69>

Nogueira, J.R.; Siqueira, R.B.; ODonoghue, C.; Immervoll, H.; Levy, H.; O'Donoghue, C. (2008). "Simulating the impact of inflation on the progressivity of personal income tax in Brazil", *Latinmod. Working Papers Series*

Paes, N.; Bugarin, M. (2006). "Parâmetros Tributários da Economia Brasileira". Estudos Econômicos, v.36, n.4, pp.699-720. S.Paulo, FIPE: Outubro-Dezembro. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/f9UJ0e>

Rezende, F. (2012). *Reforma fiscal e equidade fiscal*. Editora FGV. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/WsepAw>

Rosignolo, D. (2012). "Estimación de la recaudación potencial del impuesto a la renta en América Latina". En División de Desarrollo Económico, CEPAL: Junio, Santiago. Acesso em: 27/02/13 Disponível em: <http://bit.ly/17237ug>

Serra, J. (1983). "O sistema tributário: diagnóstico e reforma". *Revista de Economia Política*, vol. III, n.º 1, pp.5-29, janeiro-março.

_____ (2002). “*O pensamento progressista: dos anos 60 aos anos 90*”, capítulo 7, de Ampliando o Possível. São Paulo, Editora Campus.

Siqueira, R.; Nogueira, J.; Souza, E. (2001). “A Incidência Final dos Impostos Indiretos no Brasil: Efeitos da Tributação de Insumos”. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v.55, n.4.

_____ (2010). *Alíquotas efetivas e a distribuição da carga tributária indireta entre as famílias no Brasil*. XV Prêmio Tesouro Nacional – 2010. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/UVKlhs>

Sabaíni, J.; Jiménez, J.; Rossignolo, D. (2011). *Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: Nuevos desafíos*. CEPAL, 2011. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/HvSjL3>

de Souza, S.(2013). The Political Economy of Tax Reform in Latin America: A Critical Review. Woodrow Wilson Center Update on The Americas: November. Acesso em: 27/07/13. Disponível em: <http://bit.ly/WkdVST>

Tanzi, V. (2007). “Foreword: Tax Systems and Tax Reforms in Latin America”. In: Bernardi, L. *et alii* (2007). *Tax systems and tax reforms in Latin America*. Società italiana di economia pubblica. Working paper n. 591: April. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/10QW5pJ>

Varsano, R.; Afonso, J. (2004). “Reforma tributária: sonhos e frustrações”. In: GIAMBIAGI, Fabio; REIS, José; URANI, André, *Reformas no Brasil: balance e agenda*. São Paulo: Editora Nova Fronteira, 2004.

Zockun, M. ed. (2007). “Simplificando o Brasil”, *Texto para Discussão n. 3*, São Paulo, FIPE: Março. Acesso em: 26/11/12. Disponível em: <http://bit.ly/h9Zxgr>

WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

Jane Harman, President, Director, and CEO

BOARD OF TRUSTEES

Joseph B. Gildenhorn, Chair

Sander R. Gerber, Vice Chair

Public Members: James H. Billington, The Librarian of Congress; John Kerry, The Secretary, U.S. Department of State; G. Wayne Clough, The Secretary, Smithsonian Institution; Arne Duncan, The Secretary, U.S. Department of Education; David Ferriero, Archivist of the United States; James Leach, Chairman, National Endowment for the Humanities; Kathleen Sebelius, The Secretary, U.S. Department of Health and Human Services

Private Citizen Members: Timothy Broas, John T. Casteen III, Charles Cobb Jr., Thelma Duggins, Carlos M. Gutierrez, Susan Hutchison, Barry S. Jackson

ABOUT THE WOODROW WILSON CENTER

The Center is the living memorial of the United States of America to the nation's twenty-eighth president, Woodrow Wilson. Congress established the Woodrow Wilson Center in 1968 as an international institute for advanced study, symbolizing and strengthening the fruitful relationship between the world of learning and the world of public affairs." The Center opened in 1970 under its own board of trustees.

In all its activities the Woodrow Wilson Center is a nonprofit, nonpartisan organization, supported financially by annual appropriations from Congress, and by the contributions of foundations, corporations, and individuals. Conclusions or opinions expressed in Center publications and programs are those of the authors and speakers and do not necessarily reflect the views of the Center staff, fellows, trustees, advisory groups, or any individuals or organizations that provide financial support to the Center.

ONE WOODROW WILSON PLAZA, 1300 PENNSYLVANIA AVENUE, NW, WASHINGTON, DC 20004-3027



**Wilson
Center**

SMITHSONIAN INSTITUTION
OFFICIAL BUSINESS
PENALTY FOR PRIVATE USE, \$300

Presorted First Class Mail
Postage and Fees Paid
Smithsonian Institution

G-94