

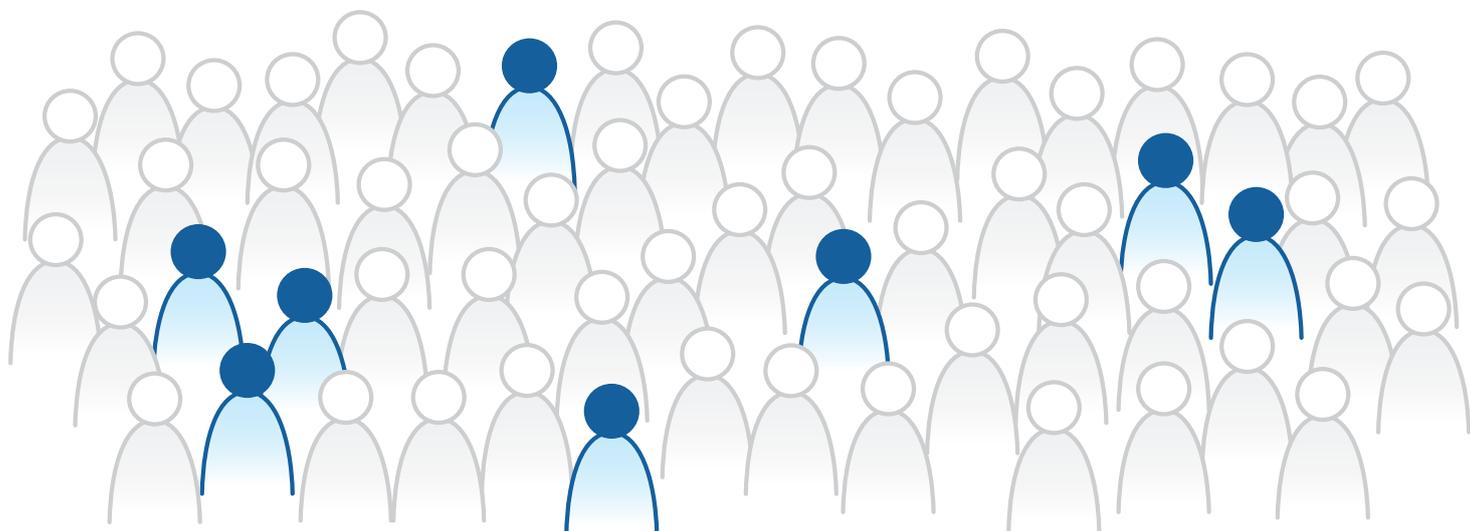


APOIO:



As Implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas Desigualdades de Renda

Evilasio Salvador





APOIO:



As Implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas Desigualdades de Renda¹

Evilasio Salvador²

Brasília, 2014

1ª EDIÇÃO

¹ O autor agradece as contribuições da Oxfam e de Nathalie Beghin, coordenadora da Assessoria Política do Inesc (Instituto de Estudos Socioeconômicos).

² Economista e professor da Universidade de Brasília (UnB).

Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos

As implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas Desigualdades de Renda

ISBN: 978-85-87386-32-8

EQUIPE INESC

Conselho Diretor

Adriana de Carvalho B. Ramos Barreto
Caetano Ernesto Pereira de Araújo
Guacira Cesar de Oliveira
Márcia Anita Sprandel
Sérgio Haddad

Conselho Fiscal

Silvia Ramos de Souza
Armando Martinho Bardou Raggio
Iliana Alves Canoff
Suplente: Kelly Kotlinski Verdade

Colegiado de Gestão

Iara Pietricovsky de Oliveira
José Antonio Moroni

Coordenadora da Assessoria Política

Nathalie Beghin

Gerente Financeiro-Administrativo e de Pessoal

Maria Lúcia Jaime

Assistente do Colegiado de Gestão

Ana Paula Felipe

Assessores(as) Políticos(as)

Alessandra Cardoso
Carmela Zígoni
Cleomar Souza Manhas
Márcia Hora Acioli

Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
Eugênia Christina Alves Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva

Estagiária

Ana Júlia Barros Farias Zacks

Auxiliar de Serviços Gerais

Josemar Vieira dos Santos

Assistentes de Contabilidade

Miria Thereza Brandão Consíglgio
Ricardo Santana da Silva

Prestadores de Serviços:

Contabilidade

LC Mangureira Contabilidade
Prestadora Rosa Dinã Gomes Ferreira

Assessoria de Comunicação

Empresa Vértice
Associada Gisliene Hesse – jornalista responsável

Informática

Leal Tecnologia Responsável Thiago Leal
01621751163
Técnico Leandro Pereira Rodrigues

Apoio ao Inesc:

Charles Stewart Mott Foundation, Christian Aid, Embaixada do Reino dos Países Baixos, Fastenopfer, Fundação Avina, Fundação Ford, International Budget Partnership (IBP), Instituto C&A, Instituto Heinrich Böll, KinderNothilfe (KNH), Norwegian Church Aid, Oxfam, Pão para o Mundo: Serviço Protestante para o Desenvolvimento, Institute for Research in Economics and Business Administration-SNF, Unicef e World Wide Web Foundation.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

SCS, QD 01 Bloco L, 13º Andar, cobertura, Ed. Márcia, Brasília/DF – CEP: 70.307-900. Telefone: +55 (61) 3212-0200; E-mail: inesc@inesc.org.br; Página Eletrônica: www.inesc.org.br. Publicado no Brasil. Conteúdo disponível na Internet.

“O conteúdo desta publicação não reflete necessariamente a visão da Oxfam”.

Sumário

Introdução	5
1. O regressivo sistema tributário brasileiro e as desigualdades sociais	9
2. Balanço das alterações legislativas no sistema tributário brasileiro	28
2.1 Mudanças legislativas no sistema tributário: o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (de 1995 a 2002).....	28
2.2 As iniciativas legislativas e mudanças no sistema tributário durante o governo Lula (de 2003 a 2010).....	30
2.3 O sistema tributário nos primeiros anos do governo da presidenta Dilma Rousseff (de 2011 a 2013).....	36
3. Os caminhos para um sistema tributário justo e que reduza as desigualdades sociais no Brasil	38
Referências	42
Anexo 1	44

Introdução

De acordo com dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), em 2012, o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil – por paridade de poder de compra em dólares – alcançou a oitava posição na economia mundial. Por conseguinte, a economia brasileira situa-se entre as maiores do mundo. Em que pese a elevada potência de sua economia no cenário internacional, o país persiste com elevada concentração de renda.

Não obstante o Brasil ter alcançado, em 2011, sua menor desigualdade de renda em 30 anos, 40% da população mais pobre ganhava apenas 11% da riqueza nacional, como indicado pela Síntese dos Indicadores Sociais de 2012 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os últimos dados disponíveis do Banco Mundial – *World Bank Gini index* – revelam que o Brasil ocupa a 13ª colocação em concentração de renda no mundo.³

Desde meados da década de 1990, a Carga Tributária Bruta no Brasil (CTB) – que corresponde à arrecadação de tributos (impostos, contribuições e taxas) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios em relação ao PIB – tem se agravado significativamente. Com efeito, dados da Receita Federal apontam que a referida carga elevou-se de 27% para 35,1% do PIB no período de 1995 a 2011.

Esse volume de recursos que o Estado extrai da sociedade é destinado para financiar as atividades que se encontram sob sua responsabilidade, sendo que uma parte considerável da arrecadação de tributos é reservada à esfera financeira da economia. Outra parte dos recursos públicos está comprometida com o pagamento das despesas sociais, principalmente aquelas relacionadas aos benefícios da seguridade social – previdência e assistência social – e aos serviços públicos nas áreas da saúde e da educação.

No período de 1995 a 2012, cerca de 1/3 do orçamento público foi alocado para o pagamento de juros e amortização da dívida pública. Paralelamente, no período de 1995 a 2010, os gastos sociais federais subiram de 11,24% para 15,24% do PIB, conforme estudo de 2012 realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).⁴

³ Disponível em <<http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>>. Acesso em 10 de dezembro de 2013.

⁴ CASTRO, Jorge; RIBEIRO, José; CHAVES, José; DUARTE, Bruno. *Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010*. Brasília: Ipea, setembro de 2012. Nota técnica nº 9.

A análise do financiamento tributário do Estado está inserida no âmbito da política fiscal. Esta pode ser compreendida em dois segmentos: de um lado, a política de captação de recursos, em que se destaca a tributação; por outro lado, há a política de aplicação de recursos que se materializa no orçamento, que reflete os gastos e o dimensionamento das prioridades do governo.⁵ Portanto, o destino dos gastos públicos é uma dimensão importante para a compreensão das desigualdades sociais a partir dos seus efeitos sobre os cidadãos mais vulneráveis, aqueles que são excluídos do desenvolvimento econômico. A política fiscal é relevante para a compreensão das desigualdades sociais e da injusta concentração de renda e riqueza em um país. O presente estudo limita-se à análise de um dos aspectos da política fiscal, que é a política tributária refletida na arrecadação de impostos, contribuições e taxas pelo Estado e seus reflexos nas desigualdades de renda.

Convém destacar que a carga tributária é muito regressiva no Brasil, pois está concentrada em tributos indiretos e cumulativos que oneram mais os/as trabalhadores/as e os mais pobres, uma vez que mais da metade da arrecadação provém de tributos que incidem sobre bens e serviços, havendo baixa tributação sobre a renda e o patrimônio. Segundo informações extraídas da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) de 2008/2009 pelo Ipea, estima-se que 10% das famílias mais pobres do Brasil destinam 32% da renda disponível para o pagamento de tributos, enquanto 10% das famílias mais ricas gastam 21% da renda em tributos.⁶

Nos países socialmente mais desenvolvidos, a tributação sobre o patrimônio e a renda corresponde a cerca de 2/3 da arrecadação dos tributos, conforme dados da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

É interessante observar que, ao se considerar a relação entre a CTB e a desigualdade de renda – medida pelo índice de Gini⁷ –, constata-se que, em média, a elevada carga tributária nos países desenvolvidos – sobretudo naqueles que têm seu estado social mais avançado – está associada à redução da desigualdade de renda, ao contrário do que se observa no Brasil, que possui acentuada desigualdade a despeito de sua

5 Veja, neste sentido, SALVADOR, Evilasio. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

6 IPEA. *Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social*. Brasília: Ipea, 19 de maio de 2011. Comunicados do Ipea nº 92.

7 O coeficiente de Gini (ou índice de Gini) é um cálculo usado para medir a desigualdade social, tendo sido desenvolvido pelo estatístico italiano Corrado Gini, em 1912. Este índice apresenta dados entre o número 0 e o número 1, no qual o número zero corresponde a uma completa igualdade na renda, isto é, todos detêm a mesma renda *per capita*, e o número um corresponde a uma completa desigualdade entre as rendas, ou seja, um indivíduo ou uma pequena parcela de uma população detém toda a renda e os demais nada têm.

alta carga tributária. De fato, o aumento observado na carga tributária brasileira não foi direcionado para a redução das desigualdades, mas trata-se de um instrumento em favor da concentração de renda, que agrava o ônus fiscal dos mais pobres e desonera o das classes mais ricas.

Sobre a questão da carga tributária, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um conjunto de princípios tributários que constitui referência importante para a edificação de um sistema de tributos baseado na justiça fiscal e social. Contudo, tais princípios constitucionais, que permitiriam um novo desenho para o sistema tributário, não foram postos em prática por nenhum dos governos que assumiram a Presidência da República após a promulgação da referida Constituição.

Tal sistema sofreu profundas alterações após 1995. Com efeito, a legislação infra-constitucional foi alterada, tornando praticamente nulos muitos dos princípios básicos da reforma tributária realizada na Constituição de 1988, o que agravou sobremaneira as distorções, aprofundando a regressividade do sistema tributário brasileiro. As modificações ocorridas nas leis ordinárias e nos regulamentos tributários transferiram para a renda do trabalho e para a população mais pobre o ônus tributário, alterando o perfil da arrecadação. Tais mudanças alteraram o perfil da tributação no país e contribuíram para a concentração de renda, ferindo a construção de uma sociedade justa e garantidora dos direitos humanos.

Ademais, a política tributária deveria ser primordial para financiar o Estado de maneira justa e, preferencialmente, cobrar impostos sobre aqueles que têm maior capacidade contributiva e, portanto, maior renda e patrimônio.

As discussões sobre a reforma tributária no Brasil não são pautadas pelo tema das desigualdades, pois são limitadas à questão da simplificação do sistema tributário. As dimensões de gênero e raça, a título de exemplificação, estão no cerne das desigualdades sociais brasileiras; entretanto, têm sido ausentes do debate tributário. A luta por maior igualdade entre os sexos não tem sido associada à incidência tributária. Como negros/as estão na base da pirâmide social, a elevada carga tributária regressiva onera fortemente esse segmento da população.

A receita pública – composta principalmente por tributos – é fundamental para o desenvolvimento econômico, social e cultural do país. Com efeito, um conjunto de serviços – segurança, educação, saúde, previdência, assistência social, transporte, comunicações, entre outros – depende e continuará dependendo, em larga medida, da ação do Estado, bem como da efetivação e dos avanços de direitos para consolidar a cidadania e reduzir as desigualdades de gênero e raça no Brasil.

Se a receita tributária for insuficiente, o risco é que esses serviços e as políticas essenciais não sejam prestados na medida necessária ou venham a ser financiados, em parte, por mecanismos alternativos e mais perigosos, como a inflação e o endividamento externo.

Este texto tem por objetivo principal demonstrar as implicações negativas do sistema tributário brasileiro sobre as desigualdades no país, destacadamente no agravamento das distâncias entre pobres e ricos, mulheres e homens, negros e brancos.

O estudo está dividido em três partes:

- a)** Diagnóstico do sistema tributário brasileiro, com análise do perfil das receitas tributárias pela ótica da progressividade e da regressividade e suas implicações nas desigualdades sociais;
- b)** Balanço das principais medidas implementadas e, também, apresentadas pelos Poderes Legislativo e Executivo no século XXI, com a indicação daquelas que reduziram as desigualdades e das que agravaram a regressividade do sistema tributário e com o apontamento das principais dificuldades na promoção de uma reforma tributária no Brasil; e
- c)** Apresentação de recomendações para a atuação da sociedade civil organizada em prol de um sistema tributário justo e que reduza as desigualdades sociais no Brasil.

1. O regressivo sistema tributário brasileiro e as desigualdades sociais

Uma das marcas da elevada concentração de renda e das desigualdades sociais no Brasil é o caráter regressivo da carga tributária. Em outros termos, o sistema tributário brasileiro tem sido um instrumento a favor da concentração de renda, agravando o ônus fiscal dos mais pobres e, conseqüentemente, diminuindo o referido ônus das classes mais ricas.

É cediço que o debate sobre quem financia o Estado não é novo para as ciências econômicas, pois trata-se, fundamentalmente, de dois conflitos: distribuição da carga tributária entre os membros da sociedade e o tamanho do Estado. As bases da atual matriz teórica – que respalda a construção dos principais fundamentos das finanças públicas – têm sua origem no pensamento dos economistas clássicos e são consolidadas na vertente neoclássica, que orientou as “reformas” neoliberais nos sistemas tributários dos países centrais a partir década de 1980.⁸

A Teoria das Finanças Públicas preconiza que os tributos – em função de sua incidência e de seu comportamento em relação à renda dos contribuintes – podem ser regressivos, progressivos e proporcionais.⁹ Um tributo é regressivo à medida que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte, ou seja, a regressão ocorre porque prejudica mais os contribuintes de menor poder aquisitivo. O inverso sucede quando o tributo é progressivo, pois aumenta a participação do contribuinte à medida que cresce sua renda. Isso significa mais progressividade e justiça fiscal, pois arcam com maior ônus da tributação os cidadãos em condições mais favoráveis de suportá-la, isto é, aqueles que têm maior renda.

Para compreender a regressividade e a progressividade, é necessário avaliar as bases de incidência, quais sejam: renda, propriedade, produção, circulação e consumo de bens e serviços.

⁸ SANTOS, Reginaldo. *A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo*. São Paulo: Mandacaru, 2001.

⁹ MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. *Finanças públicas*. Rio de Janeiro: Campus, 1980. Veja também REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. 2ª edição, São Paulo, Atlas, 2001.

Conforme a base de incidência, os tributos são considerados diretos ou indiretos. Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, uma vez que, em tese, não são passíveis de transferência para terceiros e são considerados impostos mais adequados para a questão da progressividade. Os indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, isto é, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores, que acabam pagando de fato o tributo, mediado pelo contribuinte legal: empresário produtor ou vendedor.

Na realidade, trata-se do “fetiche” do imposto:¹⁰ o empresário nutre a ilusão de que recai sobre seus ombros o ônus do tributo, mas sabe-se que o que ocorre, na verdade, é a integração à estrutura de custos da empresa, sendo repassado, via de regra, aos preços. Desta forma, os tributos indiretos são regressivos.

A correlação das forças sociais é importante para se compreender a composição do fundo público no Brasil. Dito de outro modo, a partir da definição do montante de recursos de que o Estado dispõe para o desempenho de suas tarefas, determinadas historicamente, a questão central passa a ser a distribuição desse ônus entre os membros da sociedade.

Ademais, a correlação de forças políticas e sociais, atuantes no sistema tributário, encontra-se na base de determinação da distribuição dos impostos diretos e indiretos, ou seja, na composição da carga tributária. Caso a referida correlação de forças seja desfavorável, os tributos indiretos – que são caracteristicamente regressivos – tender-se-ão a predominar na estrutura tributária, trazendo reflexos deletérios à maioria da população, sobretudo aos/às trabalhadores/as e aos mais pobres.

Tais tributos são instrumentos que contribuem para piorar a distribuição de renda, com baixas incidências sobre tal distribuição, sobre os lucros e, também, sobre o patrimônio. Caso a luta política revele-se favorável à atenuação das desigualdades sociais, certamente os impostos diretos adquirirão maior importância, fato comprovado pela experiência dos países desenvolvidos.¹¹

No caso brasileiro, o aumento da carga tributária no período de 1995 a 2012 não vem contribuindo para a redução das desigualdades sociais. Pelo contrário: constitui um empecilho para a redistribuição de renda e riqueza no país.

¹⁰ Expressão cunhada por Fabrício de Oliveira. Consulte OLIVEIRA, Fabrício. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Editora da Hucitec, 2009.

¹¹ Idem.

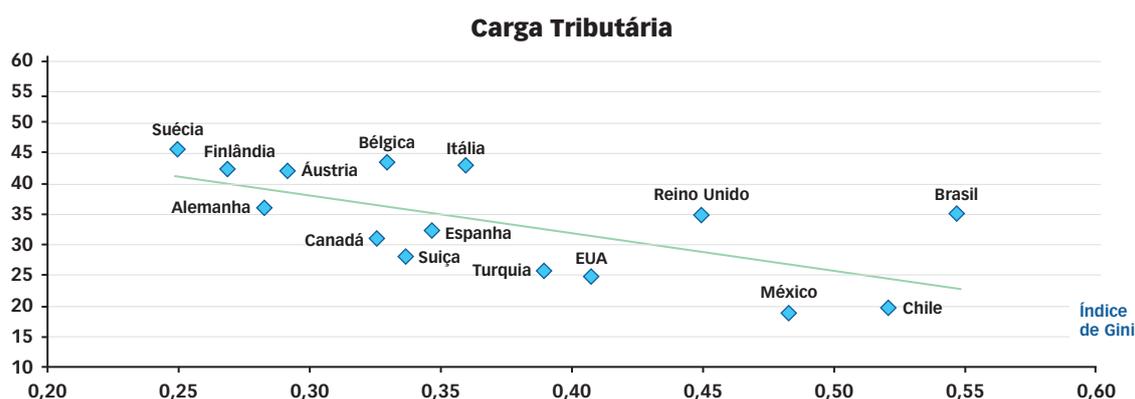
Alguns estudos já vêm apontando que a estrutura da carga tributária brasileira¹² é um dos limites para a aceleração da melhoria na distribuição de renda ocorrida a partir de 2003. Isto guarda relação direta com o fato de que a elevada regressividade – com o predomínio de 2/3 de tributos indiretos – na composição do sistema tributário brasileiro representa apenas 1/3 da arrecadação tributária, ao contrário do que ocorre nos países centrais. De fato, há uma baixa eficácia redistributiva da política tributária, que não tributa os rendimentos mais elevados não originários do trabalho – aluguéis, aplicações financeiras, lucros e dividendos – e o patrimônio.¹³

A forte correlação negativa entre o índice de Gini e a carga tributária é outro aspecto que reforça a hipótese de que o sistema tributário não contribui para a redistribuição de renda no Brasil, deprimindo o poder de compra da população de baixa renda e alijando-a do mercado de consumo.

O gráfico 1 apresenta uma relação entre a carga tributária (no eixo vertical) e a desigualdade renda mensurada pelo índice de Gini (no eixo horizontal) para uma amostra de países da OCDE no ano de 2010. Na média, a elevada carga tributária está associada à redução da desigualdade de renda, ao contrário do que se observa no Brasil, que possui acentuada desigualdade a despeito de sua alta carga tributária. Isto é explicado pela regressividade do sistema tributário brasileiro.

Gráfico 1

Relação entre carga tributária e concentração de renda (países selecionados 2010)



Fonte:

OCDE (<http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/tax-database.htm>) e PNUD (Human Development Report 2013).

Obs.: os dados do Brasil são de 2011.

¹² Indicações relevantes acerca do tema podem ser encontradas em: SILVEIRA, Fernando Gaiger. *Concentração de renda*. GV-Executivo. Rio de Janeiro, vol.7, nº4, p. 44-49, jul/ago 2008. Também em SALVADOR, Evilasio; AMORIM, Alvaro. *Abordagens das desigualdades socioeconômicas no Brasil do século XXI*. Em *Pauta* (Rio de Janeiro), v. 26, p. 31-47, 2010.

¹³ Conforme Silveira (2008). Obra citada.

Já a tabela 1 apresenta informações sobre a estimativa da carga tributária do Brasil nos anos de 2000 e 2011 por bases de incidência econômica (consumo, renda e patrimônio), refletindo assim o comportamento da arrecadação de impostos, contribuições e taxas pela União, por Estados, pelo Distrito Federal (DF) e por municípios no início do século XXI.

Conforme mencionado anteriormente, a carga tributária é um indicador que expressa a relação entre o volume de recursos que o Estado extrai da sociedade – sob a forma de impostos, taxas e contribuições para financiar as atividades que se encontram sob sua responsabilidade – e o Produto Interno Bruto (PIB). Os dados da tabela 1 revelam que a carga tributária elevou-se de 33,20% em 2000 para 35,31% em 2011.¹⁴

Nos doze primeiros anos deste século, ocorreram pequenas mudanças nas bases econômicas do sistema tributário; contudo, elas não são suficientes para uma reversão da regressividade tributária predominante no Brasil. A tabela 1 mostra que os tributos incidentes sobre o consumo recuaram no citado período, passando de uma participação de 59,75% em 2000 para 55,74% em 2011 sobre o total da arrecadação tributária da União, do Distrito Federal (DF), dos Estados e dos municípios. Por outro lado, os tributos incidentes sobre a renda evoluíram de 8,57% do PIB em 2000 para 10,76% do PIB em 2011, representando 30,48% do montante de tributos arrecadados em 2011. A carga tributária sobre o patrimônio teve um crescimento de 0,94% do PIB em 2000 para 1,31% do PIB em 2011.

No tocante à tributação sobre o consumo, cabe destacar que os principais tributos são: 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 a contribuição dos empregadores para a seguridade social.

O ICMS é o imposto de maior arrecadação no país, sendo de competência dos Estados e do DF. A tabela 1 revela que o ICMS é responsável por 20,32% do montante da arrecadação tributária no país, sendo esta uma peculiaridade do sistema tributário brasileiro em relação aos sistemas de outros países, visto não ser comum o principal imposto de um país pertencer a uma esfera subnacional.

O ICMS é essencialmente um tributo regressivo, que incide diretamente sobre bens e serviços, onerando a população mais pobre do país. Uma das principais questões sobre este imposto diz respeito às inúmeras alíquotas envolvidas e à falta de harmoniza-

¹⁴ Os últimos dados disponíveis para a arrecadação tributária consolidada dos municípios referem-se ao ano de 2011.

ção da legislação no país. As alíquotas das operações internas são estabelecidas pelos Estados e pelo Distrito Federal, podendo ser seletivas em relação à essencialidade do bem, isto é, produtos básicos deveriam ter alíquota menores, enquanto os supérfluos deveriam ter alíquotas maiores, conferindo assim maior justiça fiscal.

Contudo, a situação que predomina no país é exatamente o inverso, com os bens supérfluos sendo menos tributados do que os bens essenciais.¹⁵ O ICMS responde por 45% dos tributos que incidem sobre os alimentos, sendo que a alíquota-padrão corresponde a 17% ou 18%. Conforme o Estado de origem e em alguns Estados da Federação, chegam a ser estabelecidas mais de 40 alíquotas diferentes para esses produtos.¹⁶ Não há harmonização entre as normas desse imposto e, na prática, o ICMS é regulamentado por 27 legislações. Ademais, é prática usual no Brasil a cobrança por dentro, isto é, os tributos incidem sobre eles mesmos, de tal forma que as alíquotas nominais são menores do que as efetivas.¹⁷

Tabela 1

Estimativa da carga tributária brasileira por base de incidência (2000-2011)

Carga tributária total	Em milhões (R\$) correntes (2000)	Em milhões (R\$) correntes (2011)	Em % (PIB, 2000)	Em % (PIB, 2011)	Participação (em %)	
					2000	2011
	361.571,00	1.462.951,95	33,20%	35,31%		
Consumo	215.384,51	815.380,34	19,78%	19,68%	59,57%	55,74%
Imposto sobre Importação	8.510,10	26.734,00	0,78%	0,65%	2,35%	1,83%
IPI (total)	18.839,10	46.918,00	1,73%	1,13%	5,21%	3,21%
Contribuição p/ Seguridade Social/Cofins	39.903,20	158.079,00	3,66%	3,82%	11,04%	10,81%
Entidades financeiras		9577	0,00%	0,23%	0,00%	0,65%
Demais empresas		148.502	0,00%	3,58%	0,00%	10,15%
Contribuição para o PIS/Pasep	10.043,00	41.844,00	0,92%	1,01%	2,78%	2,86%
Entidades financeiras		1655	0,00%	0,04%	0,00%	0,11%
Demais empresas		40189	0,00%	0,97%	0,00%	2,75%
Cide-Combustíveis		8924	0,00%	0,22%	0,00%	0,61%

15 LIMA, Augustinho. *Avaliação da arrecadação dos principais impostos estaduais – ICMS e IPVA – em relação a Produto Interno Bruto*. Dissertação (mestrado). Fecap, São Paulo, 2009.

16 MÁXIMO, Wellton. *Entidades defendem que governos estaduais retirem ICMS da cesta básica*. Agência Brasil, em Brasília, 17/03/2013. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2013/03/17/entidades-defendem-que-governos-estaduais- retirem-icms-da-cesta-basica.htm>>. Acesso em 10/11/2013.

17 BRASIL. Presidência da República. Observatório da Equidade. *Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional*. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, 2009.

Carga tributária total	Em milhões (R\$) correntes (2000)	Em milhões (R\$) correntes (2011)	Em % (PIB, 2000)	Em % (PIB, 2011)	Participação (em %)	
Imposto sobre Operações Financeiras	3.126,70	31.807,00	0,29%	0,77%	0,86%	2,17%
CPMF (1)	10.472,11		0,96%	0,00%	2,90%	0,00%
Contribuição previdenciária das empresas (2)	36.771,90	165.259,82	3,38%	3,99%	10,17%	11,30%
ICMS	82.317,40	297.298,70	7,56%	7,18%	22,77%	20,32%
ISS	5.401,00	38.515,82	0,50%	0,93%	1,49%	2,63%
Renda	93.352,29	445.951,60	8,57%	10,76%	25,82%	30,48%
Renda do Trabalho	49.600,79	228.805,60	4,55%	5,52%	13,72%	15,64%
Imposto de Renda de Pessoa Física	3.657,20	21.973,00	0,34%	0,53%	1,01%	1,50%
IRRF (rendimentos do trabalho)	18.266,00	68.825,00	1,68%	1,66%	5,05%	4,70%
Contribuição previdenciária dos trabalhadores (3)	23.605,10	138.007,60	2,17%	3,33%	6,53%	9,43%
CPMF	4.072,49		0,37%	0,00%	1,13%	0,00%
Renda do capital	26.933,50	162.181,00	2,47%	3,91%	7,45%	11,09%
Imposto de Renda de Pessoa Jurídica	17.655,50	104.054,00	1,62%	2,51%	4,88%	7,11%
Entidades financeiras	3.099,80	15.071,00	0,28%	0,36%	0,86%	1,03%
Demais empresas	14.555,70	88.984,00	1,34%	2,15%	4,03%	6,08%
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	9.278,00	58.127,00	0,85%	1,40%	2,57%	3,97%
Entidades financeiras	1.322,90	8.524,00	0,12%	0,21%	0,37%	0,58%
Demais empresas	7.955,00	49.603,00	0,73%	1,20%	2,20%	3,39%
Outras rendas	16.818,00	54.965,00	1,54%	1,33%	4,65%	3,76%
Patrimônio	10.278,00	54.178,84	0,94%	1,31%	2,84%	3,70%
Imposto Territorial Rural (ITR)	267,00	603,00	0,02%	0,01%	0,07%	0,04%
IPVA	4481,0	24107,0	0,41%	0,58%	1,24%	1,65%
ITCD	301	2765,75	0,03%	0,07%	0,08%	0,19%
IPTU	4.514	19.334	0,41%	0,47%	1,25%	1,32%
ITBI	715	7369,04	0,07%	0,18%	0,20%	0,50%
Outros (4)	42.556,20	147.441,17	3,91%	3,56%	11,77%	10,08%

Fonte:

SRF, STN, Confaz e IBGE. Elaboração própria.

Nota:

- (1) Adotou-se informação do Ministério da Fazenda (2007) que revela que 72% da arrecadação da CPMF advém de contribuições das empresas e é, portanto, repassada aos preços de bens e serviços, incidindo sobre o consumo.
- (2) Inclui as contribuições das empresas sobre segurados assalariados, o recolhimento do Simples e outras contribuições de pessoas jurídicas.
- (3) Inclui as contribuições dos assalariados, do contribuinte individual, do segurado facultativo, do segurado especial e as contribuições previdenciárias retidas sobre nota fiscal (sub-rogação), além da contribuição previdenciária dos servidores ativos e inativos da União e dos militares.
- (4) Inclui outros tributos administrados pela SRFB, FGTS, outros tributos estaduais e municipais e taxas. Inclui outras contribuições previdenciárias, como as de entidades filantrópicas, de segurados domésticos e a contribuição patronal para a previdência dos servidores.

A Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) entrou em vigência em 1992, substituindo o Fundo de Investimento Social (Finsocial). A Cofins está prevista no art. 195 da Constituição Federal e é regulamentada pela Lei Complementar nº 70/91. Essa contribuição federal tem como fato gerador a venda de mercadorias ou serviços de qualquer natureza, a percepção de rendas ou receitas operacionais e não operacionais e de receitas patrimoniais das pessoas jurídicas. Em decorrência da Lei nº 10.833/03, a Cofins teve sua alíquota majorada de 3% para 7,25%, passando a ser não cumulativa.¹⁸

Cabe ressaltar que a Cofins é um dos principais tributos vinculados ao financiamento da seguridade social no Brasil (previdência, assistência social e saúde), respondendo por 26,05% do custeio do Orçamento da Seguridade Social (OSS) em 2011, sendo que, no caso específico da política de assistência social (voltada para os mais pobres), representou 86,3% do orçamento pago em 2011.¹⁹

Este é um tributo de elevada regressividade tributária, que é transferido ao preço de bens e serviços, o que limita os efeitos redistributivos das políticas da seguridade social no Brasil, pois são as camadas mais pobres que financiam seus próprios programas sociais.²⁰

De acordo com a tabela 1, a arrecadação da Cofins em 2000 alcançou 3,66% do PIB, subindo para 3,82% do PIB em 2011. Contudo, decresceu de 11,04% para 10,81%, no mesmo período, a participação desta contribuição no montante de tributos arrecadados.

Algumas mudanças importantes ocorreram ao longo desse período. A título de exemplificação, pode ser citado o fim da disputa judicial entre a Receita Federal e as instituições financeiras que não pagavam ou recolhiam o valor devido da Cofins. Tais instituições aproveitavam-se de todas as brechas legais, fazendo interpretações próprias da legislação com vistas a escapar do seu dever tributário, mesmo que isso implicasse postergar o pagamento usando o expediente do depósito em juízo.²¹

Tal situação ocorreu devido às polêmicas em torno da Lei nº 9.718/98, que determina que as contribuições para o PIS/Pasep e a Cofins serão calculadas com base no faturamento das empresas, sendo este entendido como a sua receita bruta, ou seja,

18 Um tributo cumulativo é aquele que incide em todas as etapas intermediárias dos processos produtivos ou de comercialização de determinado bem, isto é, incide sobre o próprio tributo anteriormente pago, da origem até o consumidor final. Este sistema difere-se do tributo sobre o valor adicionado, que é não cumulativo, pois é um tributo que, na etapa subsequente dos processos produtivos ou de comercialização, incide somente sobre o valor acrescentado em relação à etapa anterior.

19 SALVADOR, Evilasio. *A injustiça fiscal no financiamento das políticas sociais*. In: Antonio David Cattani; Marcelo Ramos Oliveira. (Org.). *A sociedade justa e seus inimigos*. 1ª ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012, p. 81-96.

20 Idem.

21 LUCHIEZI JÚNIOR, Álvaro; HICKMANN, Clair; SALVADOR, Evilasio. *Arrecadação tributária em 2006. Brasil: o paraíso dos bancos*. Tributação em Revista, Brasília, Unafisco Sindical, nº 51, jan-mar/2007, p. 19-27.

todas as receitas auferidas pelas empresas, independentemente do tipo de atividade que exerçam ou da classificação contábil que adotem para as suas receitas (art. 3º).

A partir da Emenda Constitucional nº 20, de 16 de dezembro de 1998, é que foi alterado o art. 195 da Constituição, ao ser incluída no inciso I, alínea “b”, a incidência de contribuições sociais sobre “a receita ou faturamento”. Portanto, depois de 19 dias de existência da lei ordinária é que o texto constitucional foi modificado. No dia 9/11/2005, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inconstitucional a modificação da base de cobrança do PIS e da Cofins, porque, quando foi editada a Lei nº 9.718, não havia o respaldo de nenhuma norma constitucional.

As instituições financeiras – a partir de uma interpretação própria do “acórdão”²² do Supremo Tribunal Federal – entenderam que as receitas que constituem o grosso da atividade bancária não se incluem nas receitas brutas dos seus serviços e que, portanto, a base de incidência do PIS/Pasep e da Cofins não as incluiria. Com efeito, tais instituições reduziram a base de cálculo das contribuições do PIS e da Cofins, deduzindo as despesas incorridas nas operações de intermediação financeira, as despesas de obrigações por empréstimos, o deságio na colocação de títulos, as perdas com títulos de renda fixa e variável, bem como perdas com ativos financeiros e mercadorias, entre outras despesas. Assim sendo, a base de cálculo para a incidência no recolhimento do PIS e da Cofins, na prática, não é o faturamento, mas sim o lucro operacional, o que implicava a redução da base tributável em até 80%.²³

É oportuno mencionar que, no governo Lula, a Lei nº 10.833/2004 instituiu a não cumulatividade e elevou a alíquota conjunta do PIS e da Cofins de 3% para 7,6%. Essa mudança não implicou a adoção de imposto sobre valor adicionado no sentido clássico, tendo efeitos reduzidos sobre a cumulatividade tributária.²⁴ Isso ocorre em função da convivência de regime tributário distinto aplicado à cobrança da Cofins e do PIS, de forma que a não cumulatividade ficou restrita às empresas que são tributadas pelo lucro real. Além disso, o exagero na calibragem das alíquotas resultou em aumento da carga tributária indireta.

A coexistência de diferentes regimes de apuração tributária – por exemplo, do PIS e da Cofins (lucro real, lucro presumido, sistemas monofásicos) – e a adoção de alíquotas diferentes tornam o sistema tributário complexo e geram problemas para as empresas em suas relações dentro das cadeias produtivas. Com isso, as empresas que adotam o

22 Acórdão é uma sentença definitiva dada por um tribunal de justiça.

23 SALVADOR, Evilasio. *Seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

24 BELLUZO, Luiz *et al.* *A carga tributária sobre produtos selecionados em sua relação com a política de exportação*. In: PINTO, Marcio; BIASOTO Jr., Geraldo (Orgs). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 2006, p. 101-136.

sistema Simples ou de lucro presumido não apuram créditos nas compras realizadas de empresas que operam no sistema não cumulativo, agravando a incidência tributária em cascata e encarecendo os preços dos produtos, pois são repassados à população. Além disso, incentivam a substituição de produtos nacionais por importados.²⁵

Entre os tributos que são repassados ao consumo está também a contribuição previdenciária das empresas. Trata-se do principal encargo dos empregadores para o financiamento da previdência social e corresponde a 20% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados empregados que lhes prestem serviços, acrescidos de alíquota de 1% a 3% para o financiamento das prestações por acidentes de trabalho, conforme o índice de risco.

Além disso, na tabela 1 somaram-se a essa contribuição o recolhimento feito pelas empresas no Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples), as contribuições decorrentes de decisões judiciais (como reclamatória trabalhista) e a dos regimes de parcelamentos e débitos. A contribuição previdenciária compõe os encargos sociais das empresas, que, em geral, são repassados aos preços dos bens e serviços vendidos, podendo-se constituir um tributo sobre o consumo.²⁶

Convém registrar que, desde 2004, essa fonte tributária vem em processo contínuo de crescimento, refletindo o melhor desempenho no mercado de trabalho em anos recentes, com forte geração de postos de trabalho formais. Contudo, após a frustrada tentativa de se aprovar a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233/2008, acerca da reforma tributária – que estabelecia reduções gradativas da contribuição patronal para a previdência social –, o governo brasileiro tem adotado, desde 2011, medidas pontuais para eliminar a atual contribuição previdenciária sobre a folha – principal tributo que financia a seguridade social. Além disso, assumiu uma nova contribuição previdenciária sobre a receita bruta das empresas, descontando as receitas de exportação. A mudança de base da contribuição da folha de pagamento para uma alíquota sobre a receita bruta das empresas beneficia os setores econômicos – atualmente 45 – contemplados na lei, visto que a alíquota sobre a receita bruta foi fixada em um patamar inferior ao patamar daquela cobrada sobre a folha de pagamento.

25 BRASIL. Presidência da República. Observatório da Equidade. *Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional*. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, 2009.

26 Vide: SIQUEIRA, Rozane; NOGUEIRA, José; SOUZA, Evaldo. *A incidência final dos impostos indiretos no Brasil: efeitos da tributação de insumos*. *Revista Brasileira de Economia*, v. 55, p. 513-544, 2001. Interessa-nos identificar sobre quem recai o ônus do pagamento do tributo, pois nem sempre aquele que está legalmente a pagar o tributo arca com este ônus, principalmente as empresas que o repassam para os preços de bens e serviços, incluindo a contribuição previdenciária (parte patronal) sobre a folha de pagamentos. Siqueira, Nogueira e Souza (2001) corroboram a hipótese aqui adotada de translação total, isto é, de repasse aos preços de bens e serviços dos encargos tributários de responsabilidade das empresas.

Na tabela 1 destaca-se, ainda, a evolução do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). No ano 2000, o IOF tinha uma arrecadação equivalente a 0,29% do PIB, representando apenas 0,86% da carga tributária. Já em 2011, a sua arrecadação representou 0,77% do PIB, passando a ter uma participação de 2,17% na arrecadação tributária, isto é, um crescimento real sobre o PIB da ordem de 267%, arrecadando mais de R\$ 30 bilhões por ano.

O IOF originou-se durante a ditadura militar – na ocasião da reforma tributária de 1966 –, sendo concebido como instrumento auxiliar das políticas monetária e cambial para facilitar o alcance dos objetivos macroeconômicos estabelecidos pelo governo federal. Dessa forma, o financiamento das políticas públicas não é a sua principal função, constituindo-se em um imposto regulatório.²⁷ Contudo, as funções do IOF foram paulatinamente sendo ampliadas, incidindo atualmente sobre diversas operações financeiras e serviços oferecidos pelo sistema bancário, destacadamente: operações relativas a títulos mobiliários, operações de câmbio, operações de seguro, operações de crédito, derivativos e ouro.

Com a extinção da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), o IOF vem cumprindo também uma função “arrecadatória”, contribuindo em parte para repor os recursos perdidos com o fim da CPMF. Em tese, trata-se de um imposto repassado ao preço de bens e serviços finais e com características regressivas. Contudo, o IOF pode transformar-se em um imposto sobre a taxação de transações financeiras²⁸ na hipótese de se adquirir características de progressividade, isentando, também, as operações de crédito popular e alargando a base de tributação para um conjunto de produtos financeiros especulativos.

A arrecadação de tributos sobre a renda do trabalho aumentou no período de 2000 a 2011, subindo de 4,55% do PIB em 2000 para 5,52% em 2011, conforme dados da tabela 1. Esse aumento é decorrente do acréscimo expressivo na arrecadação da contribuição previdenciária dos trabalhadores, que representou 9,43% da carga tributária em 2011, em decorrência da geração de postos de trabalhos formais após 2004.

Por outro lado, no mesmo período, houve uma redução na arrecadação tributária do Imposto de Renda (IR) sobre os rendimentos do trabalho por dois motivos: um primeiro relacionado à correção periódica da tabela do Imposto de Renda desde 2003 e, também, pelo fato de o governo ter estabelecido, em 2009, mais duas alíquotas do Imposto de Renda para vigorar no ano fiscal de 2010. A primeira de 7,5% e a outra de 22,5%, o que minorou o impacto da tributação de renda dos trabalhadores de menor renda.

27 FREITAS, Maria. CAGNIN, Rafael. *Tributação das transações financeiras: a experiência brasileira com o IOF e a CPMF*. In: XVII Encontro Nacional de Economia Política, 2012, Rio de Janeiro. Anais do XVII Encontro Nacional de Economia Política, 2012.

28 Veja, neste sentido, a campanha brasileira pelas taxas sobre transações financeiras em <<http://www.tffbrasil.org/campanha/>>.

Outros estudos²⁹ também destacam este aumento da tributação direta, que – não obstante tratar-se de um aumento pequeno – é devido ao crescimento do mercado formal de trabalho observado nos últimos anos, o que propicia um aumento na quantidade do recolhimento das contribuições para a previdência social. E, de acordo com a POF, os impostos diretos passaram de 3,0% para 3,3% da renda entre 2003 e 2009, considerando-se somente a contribuição previdenciária.

No âmbito das pessoas físicas (PF), são os trabalhadores assalariados os principais contribuintes da previdência social. A contribuição é calculada mediante a aplicação da correspondente alíquota sobre o seu salário de contribuição mensal, limitado ao teto de R\$ 457,49.³⁰ Além disso, em menor volume estão as contribuições individuais do segurado facultativo e do segurado especial. Outra contribuição que incide sobre os trabalhadores é a contribuição previdenciária e de retenção sobre a nota fiscal ou a fatura de prestação de serviços, que vem aumentando de importância, após 2004, em função das decisões judiciais favoráveis à legitimação da retenção de 11% sobre o valor bruto da nota fiscal ou da fatura de prestação de serviços, introduzida pelo art. 31 da Lei nº 8.212/91, com a redação dada pela Lei nº 9.711/98.

Em que pesem tais informações, ao se realizar uma análise criteriosa acerca da carga tributária brasileira, pode-se afirmar que os mais pobres e os trabalhadores assalariados são responsáveis por 71,38% do montante de impostos, contribuições e taxas arrecadados pelo Fundo Público no Brasil (*veja a tabela 1*).

No período de 2000 a 2011, a tributação sobre a renda do capital aumentou de 2,47% para 3,91% do PIB, conforme dados da tabela 1. Tal aumento é oriundo do maior recolhimento do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

No mesmo período não ocorreram mudanças substanciais na legislação do IRPJ que implicassem em aumento das alíquotas a serem pagas pelas empresas. O crescimento da arrecadação do IRPJ é consequência direta da maior lucratividade das empresas, como destacado pela Receita Federal.³¹

No ano de 2008, para compensar a perda de arrecadação da CPMF, o governo editou a Medida Provisória (MP) nº 413/08, elevando de 9% para 15% a alíquota da Con-

29 SILVEIRA, Fernando; REZENDE, Fernando; AFONSO, José; FERREIRA, Jhonatan. *Fiscal equity: distributional impacts of taxation and social spending in Brazil*. Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Working Paper number 115. October, 2013.

30 Equivale à alíquota de 11% aplicada ao salário de contribuição máximo (R\$ 4.159,00). Em janeiro de 2013, as faixas dos salários de contribuição eram os seguintes: até R\$ 1.247,70, alíquota de 8%; de R\$ 1.247,71 até R\$ 2.079,50, alíquota de 9%; de R\$ 2.079,51 até R\$ 4.159,00, alíquota de 11,00%.

31 BRASIL. Secretaria da Receita Federal. *Carga tributária no Brasil – 2011 (análise por tributo e bases de incidência)*. Brasília: SRF, novembro de 2012.

tribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das instituições financeiras. Na tabela 1, observa-se que, no período de 2000 a 2011, a arrecadação da CSLL sobre o setor financeiro da economia subiu de 0,85% para 1,40% do PIB.

Na tabela 1, quando se comparam os impostos e as contribuições incidentes sobre os lucros dos bancos aos impostos e às contribuições calculadas sobre a renda dos trabalhadores, observa-se que, em 2011, enquanto as entidades financeiras pagaram R\$ 23,6 bilhões em CSLL e IPRJ, os trabalhadores pagaram quase nove vezes mais tributos diretos do que os bancos (R\$ 228,8 bilhões).

Um aspecto particular da tributação sobre a renda no Brasil é que nem todos os rendimentos tributáveis de pessoas físicas são levados obrigatoriamente à tabela progressiva do IR e estão sujeitos ao ajuste anual de declaração de renda. Enquanto a tributação dos salários obedece às quatro alíquotas estabelecidas na legislação, os rendimentos decorrentes de renda fundiária variam de 0,03% a 20% (conforme o grau de utilização da terra e a área total do imóvel) e os rendimentos de aplicações financeiras têm alíquotas que variam entre 0,01% e 22,5% (conforme o prazo e o tipo de aplicação, privilegiando os rentistas). Também os ganhos de capital na alienação de bens e direitos de qualquer natureza têm uma alíquota de 15%. Essa situação vigente no país evidencia maior tributação sobre as rendas derivadas do trabalho.³²

Essa falta de isonomia criou uma situação esdrúxula no país, com “poucos” contribuintes apresentando elevada renda tributável. A título de exemplo, das 23,5 milhões de declarações de ajuste de imposto de renda do ano-base de 2006 (exercício de 2007), apenas 5.292 contribuintes apresentaram rendimentos tributáveis acima de R\$ 1 milhão.³³ Paradoxalmente, o número de milionários no país não para de crescer. Conforme revelou o levantamento de *The Boston Consulting Group* (BCG), o Brasil tinha, em 2008, 220 mil milionários, uma expansão de 15,7% em relação ao ano anterior. A fortuna desses milionários está estimada em aproximadamente US\$ 1,2 trilhão, o que equivale a praticamente metade do PIB brasileiro. Para o BCG, milionários são aqueles que têm mais de US\$ 1 milhão aplicado no mercado financeiro.³⁴

Isso ocorre porque 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 à do imposto de renda incidente sobre a renda do trabalho. A legislação tributária, ao permitir a incidência exclusiva de determinados rendimentos na

³² Veja, neste sentido, estudo que produzimos para o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco Nacional). *Sistema Tributário: diagnóstico e elementos para mudanças*. Brasília: Sindifisco Nacional, 2010. Disponível em: <http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=181&Itemid=249>.

³³ Informações fornecidas pela SRFB ao Observatório de Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

³⁴ <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u441681.shtml>>.

fonte, acaba estabelecendo discriminações na origem da renda dos contribuintes, pois estes acabam sendo tributados apenas proporcionalmente, fugindo da progressividade. Trata-se de um contraste com o que está estabelecido na Constituição, que não permite discriminação em razão da ocupação profissional ou da função exercida pelos contribuintes, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, dos títulos ou dos direitos.³⁵

A tabela 1 revela que a tributação sobre o patrimônio é quase irrelevante no Brasil, pois equivale a 1,31% do PIB, representando apenas 3,7% da arrecadação tributária de 2011. Em alguns países do capitalismo central, os impostos sobre o patrimônio representam mais de 10% da arrecadação tributária, como, por exemplo, Canadá (10%), Japão (10,3%), Coreia (11,8%), Grã-Bretanha (11,9%) e EUA (12,15).³⁶

No período de 2000 a 2011, o acréscimo na arrecadação tributária sobre o patrimônio é decorrente, principalmente, do incremento no recolhimento do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), como corolário do crescimento da venda de automóveis no Brasil. Nos últimos 10 anos (de 2003 a 2012), ocorreu um aumento de 98,45% na produção de veículos automotores, sendo que o Brasil é o 4º maior fabricante de carros e tem a 7ª maior frota, de acordo com a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea).³⁷ Convém ressaltar que o IPVA não incide sobre alguns veículos, como jatos, helicópteros, iates e lanchas.

O Brasil, apesar de ser um país com forte presença de latifúndios, cobra um imposto irrisório sobre as propriedades rurais. Os dados da tabela 1 revelam que o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) tem uma arrecadação de 0,01% do PIB. O Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), de competência municipal, tem no comando constitucional a progressividade; contudo, o efeito tem sido o estabelecimento de alíquotas neutras na cobrança deste imposto.³⁸

A consequência deste sistema tributário é onerar a população de baixa renda, que suporta uma elevada tributação indireta. Além disso, os impostos diretos têm baixa progressividade e incidem fortemente sobre a renda dos trabalhadores.

Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)³⁹ confirmam a elevada regressividade do sistema tributário brasileiro. Os dados da tabela 2 mostram que os 10%

35 Sindifisco Nacional (obra citada).

36 Conforme revelam os dados compilados por OWENS, Jeffrey. *Fundamental tax reform: an international perspective*. Paris: OECDs Centre for Tax Policy & Administration, 2005.

37 <<http://www.anfavea.com.br>>.

38 SILVEIRA, Fernando Gaiger; REZENDE, Fernando; AFONSO, José; FERREIRA, Jhonatan (obra citada).

39 IPEA. *Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social*. Comunicado do Ipea nº 92, maio de 2011.

das famílias mais pobres do Brasil destinam 32% da renda disponível para o pagamento de tributos, enquanto que, para os 10% mais ricos, o peso dos tributos é reduzido para 21%.

O estudo do Ipea é baseado na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2008/2009 do IBGE, tendo por base a renda total das famílias, que apresenta resultados consistentes para a incidência dos tributos indiretos nos primeiros décimos de renda. No caso dos tributos indiretos, a avaliação se baseia na renda disponível, ou seja, descontados os tributos diretos.⁴⁰

Tabela 2

Participação dos tributos diretos e indiretos na renda total das famílias no Brasil (2008-2009)

Décimos de renda disponível	Tributação indireta	Tributação direta	Total de tributos
1º	28	4	32
2º	22	4	26
3º	19	4	23
4º	18	5	23
5º	17	5	22
6º	16	5	21
7º	15	6	21
8º	15	7	22
9º	13	8	21
10º	10	11	21
Total	13	8	21

Fonte:

Ipea. Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social. Comunicado do Ipea nº 92, maio de 2011.

Por outro lado, a regressividade tributária no Brasil não foi ainda devidamente analisada considerando-se as dimensões de gênero e raça, que são estruturantes das desigualdades no país. Assim, as categorias de gênero e raça têm estado ausentes do debate sobre a reforma tributária no Brasil. O critério de gênero não é considerado relevante, o que mostra que a luta por maior igualdade entre os sexos não tem sido associada à incidência tributária.⁴¹ Também é importante observar que, no Pacto Fiscal

⁴⁰ Idem.

⁴¹ LAVINAS, Lena; DAIN, Sulamis. *Proteção social e justiça redistributiva: como promover a igualdade de gênero*. Rio de Janeiro: Fase, Novib, 2005.

da Federação, a partilha dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), não se levam em conta os aspectos redistributivos de incentivos à construção de equipamentos públicos que possam melhorar de forma significativa as condições de vida de crianças e idosos.⁴²

No Brasil não existem dados oficiais que permitam dimensionar de forma direta o impacto da regressividade dos tributos nas desigualdades de gênero e raça. De forma a analisar a regressividade do sistema tributário brasileiro, considerando a questão da desigualdade racial e de gênero no país, realizamos um levantamento inédito,⁴³ por decil de renda, com base nos microdados da PNAD/2011⁴⁴ (tabela 3), por renda mensal, adotando o mesmo critério do estudo do Ipea.⁴⁵ Mas levamos em consideração o recorte dos dados por gênero e por raça/cor e o rendimento mensal de todos os trabalhos (para pessoas de 10 anos ou mais de idade).

Os dados agrupados por decis, extraídos a partir dos microdados da PNAD/2011, permitem uma *proxy* com a pesquisa realizada pelo Ipea com base na POF. Há diferenças metodológicas⁴⁶ nas formas pelas quais as duas pesquisas são realizadas pelo IBGE, sobretudo nas formas pelas quais captam as informações sobre os rendimentos das pessoas. Enquanto a PNAD tem uma investigação mais limitada sobre as rendas eventuais recebidas (seguro-desemprego, abono salarial, 13º salário, horas extras não usuais, ganhos financeiros não recorrentes) pelas pessoas, a POF – que é realizada a cada cinco anos – obtém informações gerais sobre domicílios, famílias e pessoas, hábitos de consumo e despesas e busca incluir todos os recebimentos das famílias pesquisadas, tendo como unidades de coleta os domicílios.

42 Idem.

43 Abordagem semelhante fizemos no estudo: SALVADOR, Evilasio; YANNOULAS, Silvia. *Orçamento e financiamento de políticas públicas: questões de gênero e raça. Feminismos*, v. 1, p. 2-28, 2013. Contudo, foram considerados os rendimentos mensais por salários mínimos, a partir dos microdados da PNAD de 2008.

44 Embora a PNAD seja reconhecida internacionalmente como uma fonte de excelente qualidade de informações sobre desigualdade, existem críticas que salientam que estimativas de renda baseadas em pesquisas domiciliares podem subestimar a renda total. Isso decorre da dificuldade de captar adequadamente algumas fontes de renda, tais como: renda não monetária dos pequenos agricultores, rendimento de ativos, como financeiros e as rendas voláteis. A subdeclaração dos rendimentos mais elevados propicia uma subestimativa do grau de desigualdade da distribuição de renda e da pobreza. Aspectos ligados à metodologia de coleta de dados também podem gerar uma subestimativa da renda total declarada pelos indivíduos entrevistados. Veja, neste sentido, IPEA. *Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil*. Brasília, agosto de 2006. Nota técnica. MOREIRA, Renata et al. *Políticas públicas, distribuição de renda e pobreza no meio rural brasileiro no período de 1995 a 2005. Revista de Economia e Sociologia Rural (RESR)*, Piracicaba, SP, vol. 47, nº 4, p. 919-944, out/dez 2009 – impressa em dezembro de 2009.

45 IPEA (2011). Obra citada.

46 Veja mais informações em: <http://www.ibge.gov.br/home/xml/pof_2008_2009.shtm> e <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2012/default.shtm>>. Veja também em BRASIL. *Perguntas e respostas sobre a definição da classe média*. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2012. Disponível em <<http://www.sae.gov.br/site/?p=13431>>. Acesso em 4 de março de 2013.

A tabela 1 do anexo mostra os decis do rendimento mensal de todos os trabalhos para pessoas de 10 anos ou mais de idade com base nos dados da PNAD/2011. Os decis dividem os dados igualmente em dez conjuntos de 10%. Assim, o 1º decil é o ponto de corte para 10% dos dados mais baixos; o 5º decil é o ponto de corte para 50% dos dados, ou seja, o 5º decil é também a mediana dos dados; e o 9º decil é o limite para 90% dos dados mais baixos. Nessa divisão, os valores do 2º decil (R\$ 545,00) e do 3º decil (R\$ 550,00) estão muito próximos, sendo o 2º decil o mais representativo da população brasileira, pois equivale ao valor do salário mínimo vigente no ano de 2011.

Tabela 3

Distribuição da população brasileira por decil de renda e por gênero e raça/cor

em % do total da população em 2011

Decil	Branca			Negra			Total (branca + negra)
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	
1º decil	5,09%	9,45%	6,98%	11,50%	19,81%	14,73%	10,88%
2º decil	11,29%	17,37%	13,93%	20,44%	26,90%	22,95%	18,46%
3º decil	0,48%	0,96%	0,69%	0,70%	1,08%	0,85%	0,77%
4º decil	9,85%	15,61%	12,35%	14,10%	17,39%	15,38%	13,87%
5º decil	8,05%	9,80%	8,81%	9,39%	8,05%	8,87%	8,84%
6º decil	13,54%	11,81%	12,79%	12,76%	9,08%	11,33%	12,06%
7º decil	9,66%	7,15%	8,57%	8,64%	4,86%	7,17%	7,87%
8º decil	10,03%	6,69%	8,58%	7,19%	3,97%	5,94%	7,25%
9º decil	14,71%	10,06%	12,69%	9,02%	5,02%	7,46%	10,06%
10º decil	17,29%	11,11%	14,61%	6,25%	3,84%	5,31%	9,94%
Total	100,00%						

Fonte:

Microdados da PNAD 2011. Elaboração própria.

Notas:

1. A população negra refere-se à soma da população de cor preta com a população de cor parda.
2. Foram desconsideradas no total as populações indígena e amarela.

Os dados da PNAD/2011 revelam que 53,91% da população negra⁴⁷ concentra-se até o 4º decil de renda, sendo que 65,18% das mulheres negras estão nessa faixa de ren-

⁴⁷ Incluindo as pessoas que se declaram de cor negra e parda na PNAD de 2011.

da. A renda média do 4º decil, nos microdados da PNAD, equivalia a R\$ 700,00 (1,3 salário mínimo de 2011) (vide a tabela 1 do anexo).

Este percentual decresce para 33,96% entre os/as brancos/as, sendo que 27,30% da população branca encontra-se nos 9º e 10º decis de renda e 32% dos homens brancos encontram-se nessas faixas de rendimento. Por outro lado, apenas 8,86% das mulheres negras estão nos dois últimos decis de renda (tabela 3).

Uma análise horizontal das informações que extraímos da PNAD/2011 revela que, até o 4º decil dos rendimentos recebidos de todos os trabalhos, a população negra (homens e mulheres) é maioria, destacadamente nos dois primeiros decis, com 68,06% e 62,45% de participação. À medida que a renda cresce, diminui a proporção da população negra (sobretudo das mulheres negras) e aumenta a participação da população branca, notadamente dos homens brancos, que representam 49% daqueles que estão no 10º decil de renda (tabela 4).

Tabela 4

Participação (%) por decis, por raça/cor e sexo em 2011

Decil	Branca			Negra			Total
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	(branca + negra)
1º decil	13,19%	18,76%	31,94%	32,47%	35,59%	68,06%	100,00%
2º decil	17,22%	20,32%	37,55%	33,99%	28,47%	62,45%	100,00%
3º decil	17,65%	26,85%	44,50%	28,05%	27,46%	55,50%	100,00%
4º decil	20,00%	24,31%	44,30%	31,20%	24,50%	55,70%	100,00%
5º decil	25,63%	28,81%	74,82%	17,71%	7,47%	25,18%	100,00%
6º decil	31,63%	25,98%	78,59%	15,09%	6,31%	21,41%	100,00%
7º decil	34,56%	26,75%	81,63%	13,13%	5,24%	18,37%	100,00%
8º decil	38,96%	20,98%	80,93%	13,76%	5,31%	19,07%	100,00%
9º decil	41,15%	23,40%	85,52%	10,07%	4,41%	14,48%	100,00%
10º decil	49,00%	17,83%	83,72%	13,06%	3,22%	16,28%	100,00%
Total	28,16%	24,16%	50,24%	26,72%	23,04%	49,76%	100,00%

Fonte:

Microdados da PNAD 2011. Elaboração própria.

Notas:

1. A população negra refere-se à soma da população de cor preta com a população de cor parda.
2. Foram desconsideradas no total as populações indígena e amarela.

A tributação sobre o consumo não é neutra em relação aos homens e às mulheres.⁴⁸ Em alguns países, existem elevadas alíquotas de Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) para o consumo de produtos específicos como álcool e fumo. No caso brasileiro, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) tem alíquotas elevadas sobre cigarros e bebidas. As alíquotas elevadas nesses produtos têm um viés implícito contra os homens, pois eles consomem proporcionalmente mais cigarros e bebidas alcoólicas do que a mulheres. Mas, por outro lado, essa situação reduz a renda disponível das famílias, podendo sobrecarregar as mulheres nas compras de alimentos de primeira necessidade.

Em relação à elevada tributação regressiva no Brasil, é importante também observar que os produtos que compõem a cesta básica recebem alta incidência tributária, o que onera ainda mais os pobres, particularmente os/as negros/as.

Como a carga tributária brasileira é regressiva, pois mais da metade dela incide sobre o consumo, isto é, está embutida nos preços dos bens e serviços, a consequência é que as pessoas com menor renda (por exemplo, as mulheres negras) pagam proporcionalmente mais tributos do que aquelas com renda mais elevada. Com isso, pode-se concluir que a regressividade do sistema tributário, ou seja, o financiamento das políticas públicas brasileiras quanto ao peso dos tributos recai sobre as mulheres e os/as negros/as. Os dados indicam, particularmente, que as mulheres negras pagam proporcionalmente, em relação aos seus rendimentos, muitos mais tributos do que os homens brancos.

Por fim, cabe registrar alguns “ralos” que aumentam a injustiça tributária e as desigualdades sociais no Brasil. Um primeiro diz respeito à sonegação de tributos (impostos e contribuições) sobretudo por aqueles que detêm as maiores rendas. Um estudo do Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda (Sinprofaz)⁴⁹ estima que a sonegação tributária no Brasil alcance o montante de R\$ 414,1 bilhões, o que equivale a 10,0% do PIB de 2011, considerando apenas a média dos indicadores de sonegação dos tributos que têm maior relevância para a arrecadação (ICMS, Imposto de Renda e contribuições previdenciárias). Esse montante é superior ao que foi arrecadado, em 2011, em valores correntes, de Imposto de Renda (R\$ 278,3 bilhões) e a mais da metade do que foi tributado sobre bens e serviços.⁵⁰

48 STOTSKY, Janet. *Como los sistemas tributarios tratan de forma distinta a hombres y mujeres*. Washington, IMF, 1996.

49 SINPROFAZ. *Sonegação no Brasil – Uma estimativa do desvio da arrecadação*. Brasília: Sinprofaz, 2014. Disponível em: <<http://www.quantocostaobrasil.com.br/artigos/sonegacao-no-brasil-uma-estimativa-do-desvio-da-arrecadacao>>. Acesso em: 10/02/2014.

50 Idem.

Outro indicador relevante é o montante da Dívida Ativa da União,⁵¹ que alcançou, em 2012, R\$ 1,104 trilhão, sendo que 93,22% de tal dívida se refere aos créditos de natureza tributária.⁵² Esse estoque é proveniente de créditos tributários (em grande parte administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil) e é decorrente de tributos devidos e não pagos.

Um caminho também adotado para a sonegação tributária e a evasão fiscal passa pela remessa de rendas para os chamados *paraísos fiscais*, incluindo a lavagem de dinheiro e os recursos ilegais decorrentes do tráfico de drogas e do contrabando.⁵³ No Brasil, a Receita Federal classifica como países ou dependências com tributação favorecida 64 jurisdições que não tributam a renda ou que a tributam com uma alíquota inferior a 20% ou, ainda, aquelas cuja legislação interna não permite o acesso a informações relativas à composição societária de pessoas jurídicas ou à sua titularidade.⁵⁴ Nota-se aqui um paradoxo da legislação brasileira, que – ao mesmo tempo em que considera essas jurisdições como paraísos fiscais – internamente isenta as rendas auferidas referentes ao recebimento de lucros e dividendos pelas pessoas físicas.

De acordo com estudo do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc),⁵⁵ os paraísos fiscais estão entre os destinos preferenciais dos investimentos brasileiros diretos na forma de participação em capital. Em 2011, havia US\$ 32,1 bilhões nas Ilhas Cayman, US\$ 16,2 bilhões nas Ilhas Virgens Britânicas e US\$ 12,9 bilhões nas Bahamas. Além disso, as companhias transacionais, os bancos e as demais empresas utilizam países opacos em termos de transparência fiscal como interpostos do fluxo financeiro para o Brasil. Trata-se de mecanismo que é utilizado pelas empresas no âmbito do planejamento tributário como estratégia para pagar menos tributos nos países em que atuam.⁵⁶

51 A Dívida Ativa da União é composta por todos os créditos, sejam eles de natureza tributária ou não tributária, regularmente inscritos pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, depois de esgotado o prazo fixado para pagamento pela lei ou por decisão proferida em processo regular.

52 Conforme PGFN. *Dívida ativa da União: Evolução no relacionamento com os órgãos de origem*. Brasília: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 2013.

53 Veja, neste sentido, ATTAC BRASIL; UNAFISCO SINDICAL. *Brasil: inferno e paraíso fiscal*. Porto Alegre: Fórum Social Mundial II, 2002.

54 INESC. *Fim aos paraísos fiscais: Brasil e o G-20 precisam tornar efetivas a transparência e a troca de informação em matéria fiscal*. Brasília: INESC, maio de 2012. Nota técnica nº 178.

55 Idem.

56 O Inesc é uma das entidades que lidera no Brasil a campanha pelo fim dos paraísos fiscais. Vide <www.fimaosparaissosfiscais.org>.

2. Balanço das alterações legislativas no sistema tributário brasileiro

Esta seção apresenta um breve balanço das principais medidas implementadas pelos Poderes Legislativo e Executivo no século XXI, indicando aquelas que reduziram as desigualdades e as que agravaram a regressividade do sistema tributário, assim como problematiza as principais dificuldades na promoção de uma reforma tributária no Brasil.

2.1 Mudanças legislativas no sistema tributário: o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (de 1995 a 2002)

As principais mudanças no sistema tributário brasileiro que agravaram a regressividade tributária ocorreram ao longo do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Por meio de mudanças na legislação infraconstitucional, foram tornados nulos muitos dos princípios básicos da reforma tributária realizada na Constituição de 1988, agravando as distorções e aprofundando a injustiça fiscal no país.

As modificações ocorreram nas leis ordinárias e nos regulamentos tributários, que transferiram para a renda do trabalho e para a população mais pobre o ônus tributário, alterando o perfil da arrecadação, conforme mostrado na seção anterior.

As principais mudanças realizadas no governo FHC que modificaram o perfil da tributação no país e contribuíram para a concentração de renda foram as seguintes:

- a) Desoneração da tributação do lucro das empresas por meio da redução da alíquota do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) de 25% para 15% e da redução do adicional sobre os lucros.⁵⁷ Antes dessa mudança, a alíquota nominal era de 12% do lucro real que excedesse R\$ 180 mil até R\$ 780 mil;

⁵⁷ A parcela do lucro real que exceder o valor resultante da multiplicação de R\$ 20 mil pelo número de meses do respectivo período de apuração sujeita-se à incidência de adicional de imposto à alíquota de 10%.

de 18% para parcela do lucro real acima de R\$ 780 mil; e de 10% sobre parcela do lucro real, presumido ou arbitrado que excedesse R\$ 240 mil ao ano ou R\$ 20 mil/mês (Lei nº 9.249/95, art. 3º, e Lei nº 8.981/95). A legislação acabou com a progressividade e reduziu a tributação dos lucros da empresa para uma alíquota única de 15%.

- b)** Instituição dos “juros sobre capital próprio”, que é a possibilidade de remunerar com juros o capital próprio das empresas (isto é, os juros pagos e creditados aos sócios) e deduzi-los como despesa. Na prática, isso significa uma redução da base tributária do Imposto de Renda (IR) e da Contribuição Social do Lucro Líquido (CSLL), além de ser uma forma secundária de distribuição de lucros e dividendos (Lei nº 9.294/95, art. 9º).
- c)** Isenção de Imposto de Renda à distribuição de lucros a pessoas físicas, eliminando o Imposto de Renda Retido na Fonte sobre os lucros e dividendos distribuídos para os resultados apurados a partir de 1º/01/96, seja o sócio capitalista residente no país ou no exterior. Antes dessa mudança, a alíquota era de 15% (Lei nº 9.294/95, art. 10º).
- d)** Eliminação da alíquota de 35% do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), reduzindo a progressividade do Imposto de Renda (IR) (Lei nº 9.250/95).
- e)** Elevação da alíquota do IRPF de 25% para 27,5% (Lei nº 9.532/97, art. 11º).
- f)** Aumento do número de declarantes de IR, o que ocorreu pela não correção da tabela de IR (de 1996 a 2001), o que permitiu que os trabalhadores de mais baixa renda fossem tributados (Lei nº 9.430/96). Não se trata de um aumento no quantitativo de contribuintes em função do aumento da renda tributável de elevado potencial contributivo.

Ressaltamos também os benefícios que as mudanças trouxeram ao grande capital (que passou a pagar menos tributos sobre a sua renda) e às pessoas físicas de maior renda, sobretudo aos profissionais liberais, aos funcionários de postos mais graduados nas empresas e aos executivos, que passaram, a partir das mudanças realizadas, a constituir pessoas jurídicas (“PJs”). O mecanismo é bastante simples: em vez de uma relação de contrato de trabalho regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o empregado monta uma empresa (PJ), que presta serviço para seu “antigo” empregador. Em vez de salário, ele terá “lucro distribuído”, agora isento de IR. Um mecanismo perverso de concentração de renda via sistema tributário.

Convém também lembrar que, desde 2000, a cada dois anos, os governos têm lançado programas de parcelamentos de débitos tributários, tratando de forma igual o sonegador e o inadimplente do fisco. O primeiro programa, chamado Refis, não estabeleceu um teto de anos para os parcelamentos, chegando, no seu primeiro ano de funcionamento, a ter um prazo médio de pagamento de 110 anos. Os programas seguintes fixaram o prazo em até 15 anos. Todas essas mudanças diminuem o risco de sonegar: baixo valor de multas, não condenação penal e ainda o direito ao parcelamento dos débitos.

2.2 As iniciativas legislativas e mudanças no sistema tributário durante o governo Lula (de 2003 a 2010)

No governo Lula, foram duas as tentativas de Reforma Tributária, a primeira em 2003, por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 41, e depois em 2008, pela PEC nº 233.

A PEC nº 41 foi apresentada logo no início do governo Lula, sendo decorrente de compromissos assumidos durante a campanha eleitoral. A discussão da proposta limitou-se a uma reunião com os governadores dos Estados e aos debates realizados no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). A proposta apresentada continha algumas alterações importantes, que poderiam tornar alguns tributos mais progressivos no Brasil.

De acordo com a Exposição de Motivos (EM) nº 84,⁵⁸ que acompanhou a PEC nº 41, a proposta de reforma tributária tinha por objetivo a elevação da eficiência econômica no país, estimulando a produção, o investimento produtivo e a geração de emprego e renda. Também destacava a minoração da regressividade do sistema tributário, a ampliação e o aprimoramento da tributação direta notadamente pela progressividade a ser conferida nos tributos diretos.

Assim, destacam-se as seguintes mudanças no sistema tributário que constavam na PEC nº 41:

- a)** A eliminação da necessidade de regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) por lei complementar, equiparando-o, neste aspecto, aos demais impostos que são regulamentáveis por lei ordinária;

58 Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113717>>.

- b)** A transferência da competência do ITR, que é da União, para os Estados e o Distrito Federal (DF), definindo a progressividade deste imposto e a transferência de 50% da arrecadação para os municípios;
- c)** A instituição de progressividade sobre o Imposto sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doação de quaisquer Bens ou Direitos (ITCD), possibilitando, assim, maior taxação nas transmissões de patrimônios de maior vulto;
- d)** A uniformização das legislações do ICMS, que passaria a ser regulado por lei complementar, com seletividade do imposto e no máximo cinco alíquotas, sendo a menor para as operações com gêneros alimentícios;
- e)** A autorização de progressividade na cobrança do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso Inter Vivos (ITBI), que é de competência municipal;
- f)** Tornava a CPMF uma contribuição social permanente para a seguridade social;
- g)** Permitia a substituição, total ou parcial, da contribuição social sobre a folha de salários por outra que incidisse sobre o faturamento ou as receitas;
- h)** Prorrogava a Desvinculação dos Recursos da União (DRU).

A proposta enfrentou muitas resistências no Congresso Nacional, o que tornou evidente o conflito distributivo que envolve o tema tributário. De um lado, mesmo uma proposta tímida de maior progressividade em alguns impostos diretos (que, em tese, já deveriam ser progressivos) sobre o patrimônio provocou a reação dos empresários e dos setores mais conservadores no Congresso Nacional. De outro lado, também houve resistência dos governadores dos Estados, que temiam as possíveis perdas de arrecadação do ICMS, além da limitação no poder de legislar sobre este tributo estadual.

Assim, a primeira proposta de reforma tributária do governo Lula acabou fracassando, limitando-se basicamente à prorrogação da DRU e da CPMF (como provisória) no âmbito da Emenda Constitucional (EC) nº 42. Além disso, dispôs sobre a progressividade do ITR, que permaneceu sob a competência da União, e sobre o tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive com regimes especiais ou simplificados sobre a cobrança de vários impostos e contribuições.

No início do segundo governo Lula, uma nova proposta de reforma tributária foi apresentada: a PEC nº 233/2008.⁵⁹ A proposta foi construída a partir de uma ativa

⁵⁹ Esta proposta foi amplamente analisada pelo INESC. Veja, neste sentido, INESC. *Reforma tributária desmonta o financiamento das políticas sociais*. Brasília: INESC, abril de 2008. Nota técnica nº 140.

agenda de reuniões com os setores representativos do empresariado nacional, além de encontros com os governadores e prefeitos. O diálogo com o movimento social e sindical limitou-se novamente às reuniões realizadas no âmbito do CDES que trataram da reforma tributária.

A proposta apresentada pelo governo refletiu os diversos interesses do setor empresarial e das questões federativas pautadas pelos governadores e prefeitos. Por outro lado, o manifesto lançado no dia 10 de janeiro de 2008, por representantes de entidades da sociedade civil, organizações populares, movimentos sociais, intelectuais e religiosos, em defesa da reforma tributária justa,⁶⁰ não foi sequer considerado na PEC encaminhada ao Congresso Nacional.

A PEC nº 233/2008, após a resistência, principalmente, dos movimentos sociais,⁶¹ não foi para votação na Câmara dos Deputados, mas também não foi arquivada pelo governo. Isso significa dizer que ela ainda pode ser apreciada pelo Parlamento.

A PEC nº 233/2008 não aponta para a construção de um sistema tributário progressivo, pautado pela tributação da renda e do patrimônio. Além disso, as modificações propostas afetam a estrutura de financiamento das políticas sociais, particularmente os recursos vinculados ao custeio da seguridade social, da educação e do trabalho. Os principais pontos dessa proposta de reforma tributária são os seguintes:

- a)** A criação de um Imposto sobre Valor Adicionado Federal (IVA-F), com a extinção de quatro tributos federais: Cofins, a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a Importação e a Comercialização de Combustíveis (Cide) e a Contribuição Social do Salário-Educação.
- b)** A incorporação da Contribuição Social do Lucro Líquido (CSLL) ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ).
- c)** A redução gradativa da contribuição dos empregadores para a Previdência Social, a ser realizada nos anos subsequentes da reforma, por meio do envio de um projeto de lei no prazo de até 90 dias da promulgação da PEC.
- d)** A unificação da legislação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e

60 <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos-e-manifestos/por-uma-reforma-tributaria-justa>>.

61 O Inesc liderou o Movimento em Defesa dos Direitos Sociais Ameaçados na Reforma Tributária. Uma análise deste movimento pode ser vista em: SALVADOR, Evilasio. *The role of brazilian civil society in the tax reform debate: Inesc's tax campaign*. Brasília, 30 de abril de 2012. Disponível em: <<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Final-INESC-case-study-complete.pdf>>. Acesso em: 25/11/2013.

Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), a ser realizada por meio de lei única nacional e não mais por 27 leis das Unidades da Federação.

- e) A criação de um Fundo de Equalização de Receitas (FER) para compensar eventuais perdas de receita do ICMS por parte dos Estados.
- f) A instituição de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), de maneira a permitir a coordenação da aplicação dos recursos da política de desenvolvimento regional.

O principal objetivo da reforma é a simplificação da legislação tributária tanto por meio da redução das legislações do ICMS, quanto pela eliminação de tributos, trazendo maior racionalidade econômica e reduzindo as obrigações acessórias das empresas com custos de apuração e recolhimento de impostos. Além disso, a cobrança do ICMS no Estado de destino da mercadoria deverá eliminar a “guerra fiscal”.

A criação do IVA-F permitirá reduzir a cumulatividade do sistema tributário. Hoje, a Cide Combustíveis e parte da arrecadação da Cofins e da Contribuição do PIS são cobradas diversas vezes sobre um mesmo produto, isto é, em todas as etapas de produção e circulação da mercadoria. O IVA-F vai tributar apenas o valor adicionado em cada estágio da produção e da distribuição. Assim, o valor do tributo será definido pela diferença entre o preço de venda do produto e o custo da aquisição nas diversas etapas da cadeia produtiva. Contudo, em ambos os modelos, o tributo é repassado ao preço de venda do bem e do serviço, sendo, portanto, pago pelo consumidor final.

A proposta de reforma traz avanços para as empresas, com a simplificação do recolhimento tributário, que poderá até resultar no aumento da eficiência econômica e da produtividade. Porém, a PEC nº 233/2008 não modifica a estrutura regressiva do sistema tributário.

A implicação mais importante da reforma tributária, prevista na PEC nº 233/2008, diz respeito ao financiamento da seguridade social, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e da educação básica (salário-educação). Os três tributos mais relevantes que financiam a seguridade social no Brasil serão modificados.

A Cofins e a CSLL serão extintas e haverá desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamento, por meio de legislação específica, após as mudanças constitucionais. Para a seguridade social passam a ser destinados 38,8% do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda (IR), sobre os produtos industrializados (IPI) e sobre as operações com bens e prestações de serviços (IVA-F).

Essa modificação é o sepultamento da diversidade das bases de financiamento da seguridade social, inscrita no artigo 195 da Constituição de Federal (CF) de 1988, que ampliou o financiamento da previdência, da saúde e da assistência social para além da folha de salários, incluindo a receita, o faturamento e o lucro. A partir da reforma, restarão inscritas no art. 195 da CF, como bases de financiamento da seguridade social, a contribuição sobre a folha de salários, a contribuição do trabalhador para a previdência social e a receita de concursos e prognósticos, sendo que a contribuição sobre a folha de pagamentos deverá ser reduzida ao longo dos próximos anos. Portanto, a ideia de orçamento da seguridade social diversificado em fontes de financiamentos retroagirá à situação anterior à apresentada atualmente pela Constituição Federal de 1988. Com isso, haverá perda da exclusividade de recursos para a seguridade social, que poderá ficar fragilizada em seu financiamento, dependendo de uma partilha do IVA-F e da arrecadação das contribuições previdenciárias.

Enfim, o governo Lula não obteve sucesso nas duas tentativas de reforma tributária, que acarretavam mudanças na Constituição Federal. Apesar disso, algumas modificações na legislação infraconstitucional foram realizadas. Dentre elas destaca-se o aperfeiçoamento do sistema de compensação de débitos dos contribuintes, vencidos ou vincendos, com créditos relativos a tributo ou contribuição administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), que permite a compensação de impostos da esfera do orçamento fiscal (por exemplo, o IPI) com tributos pertencentes ao orçamento da seguridade social (por exemplo, a Cofins). Isso implica, muitas vezes, prejuízos para o financiamento da seguridade social.⁶²

No governo anterior, a Lei nº 10.637/2002 criou uma nova forma de quitação de débitos tributários com a União, que consiste na entrega de uma Declaração de Compensação (Dcomp), na qual o contribuinte informa que está compensando seus débitos relativos a tributos ou contribuições federais com créditos por ele apurados, sem o prévio reconhecimento da certeza e liquidez pela SRFB. Tal declaração extingue o débito, sob condição resolutória de ulterior homologação.

A partir da entrada em vigor dessa nova legislação, os pedidos de compensação já protocolizados e pendentes de apreciação transformaram-se em Dcomp, produzindo os mesmos efeitos desta e submetendo-se ao rito processual instituído naquela oportunidade. O governo Lula aprovou a Lei nº 10.833, de 2003, estabelecendo um curtíssimo prazo de cinco anos para a Receita Federal apreciar a compensação declarada. Findo tal prazo sem a devida apreciação, todo o procedimento estaria tacitamente homologado.

62 SALVADOR, Evilasio. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

No governo Lula também foi criada a “Super-Receita”, que resultou na criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) (Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007), órgão resultante da fusão da Secretaria da Receita Federal (SRF) com a Secretaria da Receita Previdenciária (SRP).

Embora a lei assegure a destinação das contribuições previdenciárias dos trabalhadores e dos empregadores para o pagamento dos benefícios previdenciários creditados diretamente no Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRPS) sob a gestão do INSS (art. 5º, inciso II), a política de arrecadação e gestão das receitas previdenciárias foi deslocada do Ministério da Previdência Social para o Ministério da Fazenda. Portanto, uma modificação relevante é o deslocamento de toda a gestão das receitas do orçamento da seguridade social para o controle do Ministério da Fazenda, enfraquecendo ainda mais a institucionalidade da seguridade social.

O governo Lula também editou a MP nº 281 (em 15/02/2006), reduzindo a zero as alíquotas de IR e de CPMF para “investidores” estrangeiros no Brasil. As operações beneficiadas pela MP são cotas de fundos de investimentos exclusivos para investidores não residentes que possuam no mínimo 98% de títulos públicos federais. Os grandes beneficiados pela medida foram os bancos. Hoje, essas operações permanecem isentas de Imposto de Renda e também do IOF.

Após a MP nº 281, cresceu o interesse dos bancos estrangeiros com filiais no Brasil em emitir bônus indexados em reais no exterior. Eles emitem títulos em reais fora do país pagando juros abaixo do Depósito Interfinanceiro (DI) e depois ingressam com esses recursos como investidores estrangeiros no Brasil, comprando títulos públicos que pagam DI. Assim, ganham a diferença realizando uma operação de arbitragem. Essa é mais uma modificação da legislação que fere a isonomia tributária entre as diferentes espécies de renda, conforme a Constituição Federal. A legislação atual não submete à tabela progressiva do IR os rendimentos de capital, que são tributados com alíquotas inferiores às dos demais rendimentos.

A Lei nº 11.033, de 21/12/2004, promoveu significativas alterações no tratamento tributário das aplicações financeiras, favorecendo os aplicadores do mercado financeiro e da bolsa de valores. Com isso, a alíquota do IR sobre os ganhos líquidos auferidos em operações realizadas em bolsas de valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas foi reduzida de 20% para 15%. Além disso, estão isentos do IR os ganhos líquidos auferidos por pessoa física em operações no mercado de ações à vista, cujo valor das alienações realizadas em cada mês seja igual ou inferior a R\$ 20 mil para o conjunto de ações.

Para as aplicações financeiras em chamados “fundos de investimento” e demais aplicações de renda fixa, foi adotado um sistema de tributação decrescente, de acordo

com o prazo de permanência dos recursos na aplicação, variando de 22,5% (até seis meses) a 15% (nas aplicações acima de 24 meses).

Com o fim da CPMF, o governo editou a MP nº 431/2008, que agrupou um conjunto de mudanças para compensar a perda de arrecadação, que foi estimada em R\$ 40 bilhões. Dentre elas destaca-se positivamente o aumento da alíquota da CSLL dos bancos, de 9% para 15%. Paralelamente à MP nº 431/2008, o governo editou o Decreto nº 6.339/2008, que elevou em 0,38% todas as alíquotas do IOF incidentes nas operações de crédito e de câmbio.

No governo Lula foi instituído também o regime tributário simplificado, por meio da Lei Complementar nº 123, de 14/12/2006, que criou o Simples Nacional. Trata-se de um regime unificado de arrecadação de tributos e contribuições (Simples Nacional) aplicado à pessoa jurídica enquadrada nas condições de microempresa (ME) e empresa de pequeno porte (EPP).

O regime tributário diferenciado permite à ME e à EPP, no âmbito da União, dos Estados, do DF e dos municípios, a dispensa de uma série de obrigações acessórias e do recolhimento unificado de tributos.

2.3 O sistema tributário nos primeiros anos do governo da presidenta Dilma Rousseff (de 2011 a 2013)

No governo da presidenta Dilma Rousseff, as principais iniciativas no tocante ao sistema tributário estão nas desonerações concedidas ao longo dos últimos dois anos. O governo não tomou a iniciativa de apresentar uma nova proposta de reforma tributária ao Congresso Nacional.

Em 2010, o governo adotou medidas de apoio para alguns setores da indústria. Algumas dessas medidas foram a prorrogação da redução do IPI para a indústria automobilística e a redução do IPI dos eletrodomésticos da chamada *linha branca* (geladeiras, fogões, máquinas de lavar). Nessa mesma direção, o governo brasileiro lançou, em agosto de 2011, o plano “Brasil Maior”, sob o argumento de aumentar a competitividade da indústria nacional, a partir do incentivo à inovação tecnológica e à agregação de valor. O cerne do plano trata das desonerações tributárias, como redução de IPI sobre bens de investimento, redução gradual do prazo para devolução dos créditos do PIS-Pasep/Cofins sobre bens de capital e desoneração da folha de pagamento para alguns segmentos econômicos (de confecção, calçados, móveis e *softwares*), que será compensado no faturamento.

Diante do agravamento da crise internacional, essas medidas foram ampliadas em 2012. Em abril de 2012, mais desonerações tributárias foram anunciadas – destacadamente, a substituição da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento (20% do INSS) de 15 setores da indústria por uma alíquota entre 1,5% e 2,5% sobre o faturamento bruto – e ampliadas em 2013, alcançando 45 setores da economia. De acordo com o Ministério da Fazenda, somente esta renúncia estimada é de R\$ 7,2 bilhões.⁶³ Isso ocorre, conforme o Ministério da Fazenda, porque a mudança de base da contribuição da folha de pagamento para uma alíquota sobre a receita bruta das empresas foi fixada em um patamar inferior ao do cobrado sobre a folha de pagamento.

A desoneração da contribuição patronal, além de agravar a regressividade do financiamento tributário da seguridade social, provocará o enfraquecimento da solidariedade no custeio da previdência social, um compromisso historicamente construído no Brasil. Trata-se de uma fonte segura do financiamento da seguridade social no país, que nos últimos anos vem superando o montante da arrecadação das demais contribuições sociais destinadas às políticas de previdência, assistência social e saúde.

Em resumo, no século XXI, foram pontuais as medidas adotadas no âmbito do sistema tributário que contribuíram de alguma forma para a redução das desigualdades sociais. Em grande parte, as iniciativas legislativas caminharam no sentido da simplificação tributária, das desonerações de impostos das empresas e na busca da maior competitividade das empresas brasileiras no cenário internacional. As medidas progressivas no campo tributário, no sentido de trazer algum impacto na redução das desigualdades sociais, limitaram-se à maior progressividade do ITR, ao aumento da alíquota da CSSL dos bancos e a alguns efeitos periféricos do IOF sobre as operações financeiras. O mais grave é que, ao longo dos últimos 10 anos, não foi revogada nenhuma das medidas regressivas adotadas no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, destacadamente a isenção de imposto de renda sobre a distribuição de lucros e dividendos a pessoas físicas distribuídos para os resultados apurados a partir de 1º/01/96, seja o sócio capitalista residente no país ou no exterior.

63 <http://www.receita.fazenda.gov.br/automaticoSRFSinot/2012/04/05/2012_04_05_11_49_16_693391637.html>.

3. Os caminhos para um sistema tributário justo e que reduza as desigualdades sociais no Brasil

Nesta última seção são apresentados alguns elementos para a construção de um sistema tributário nacional que atue no sentido da redistribuição de renda e riqueza no país, reduzindo as desigualdades sociais no Brasil.⁶⁴

A atual Constituição brasileira estabelece alguns princípios de justiça tributária que precisam ser recuperados e observados pelo legislador. A solidariedade está subjacente a todos os princípios tributários: a isonomia, a universalidade, a capacidade contributiva, a essencialidade; a tributação deve ser preferencialmente direta e de caráter pessoal e progressiva.

O Estado tem a obrigação de intervir para remover as injustiças sociais, sendo que o sistema tributário é um instrumento determinante para reduzir as desigualdades sociais. Ressalta-se que, no Brasil, as desigualdades de renda têm relação direta com questões de gênero e de raça. A igualdade e a justiça são as bases para a justiça fiscal, que é componente da justiça social. Assim, o *quantum* com que cada indivíduo vai contribuir para as despesas do Estado deve alcançar todos os cidadãos que se acham na mesma situação jurídica, sem privilégios de indivíduos ou classes sociais.

Pelo princípio da capacidade contributiva, temos de graduar os tributos de acordo com a riqueza de cada contribuinte, de modo que os ricos paguem mais, e os pobres, menos. Somente existe capacidade contributiva após a dedução dos gastos necessários à aquisição do mínimo indispensável a uma existência digna para o contribuinte e sua família.

Os bens e produtos devem ser tributados de forma seletiva em função de sua essencialidade, taxando-se mais os bens supérfluos e menos os produtos essenciais à vida. Também a opção pela tributação preferencialmente direta visa a observar a capacidade contributiva individual e a transparência. Por meio de medidas infraconstitucionais, de-

⁶⁴ As sugestões apresentadas nesta seção estão baseadas em dois textos que escrevemos anteriormente e que foram publicados em: INESC. *Reforma tributária desmonta o financiamento das políticas sociais*. Brasília: INESC, abril de 2008. Nota técnica nº 140. Vide também: SINDIFISCO NACIONAL. *Sistema Tributário: diagnóstico e elementos para mudanças*. Brasília: Sindifisco Nacional, 2010.

vem ser isentos de tributos todos os produtos que compõem a cesta básica e os gêneros de primeiras necessidades.

A tributação precisa também ser progressiva para reduzir a concentração de renda. Não basta a proporcionalidade, na qual a tributação é de forma linear. O nosso país carece da progressividade: taxar com alíquotas maiores e crescentes as rendas maiores. Já a simples proporcionalidade mantém constante uma mesma alíquota para bases diferentes e crescentes, podendo até ser adequada para países de relativa uniformidade na distribuição da renda e poucas desigualdades sociais.

O preceito da universalidade requer a tributação de todos os rendimentos de um contribuinte, independentemente do local de sua produção – se no país ou no exterior. Não tributar os rendimentos auferidos no exterior, especialmente em paraísos fiscais, significaria tratamento privilegiado. A legislação atual não submete à tabela progressiva do IR os rendimentos de capital, que são tributados com alíquotas inferiores às dos demais rendimentos.

Neste sentido, é necessário revogar algumas das alterações realizadas na legislação tributária infraconstitucional, após 1996, que sepultaram a isonomia tributária no Brasil, com o favorecimento da renda do capital em detrimento da renda do trabalho. Dentre essas mudanças destacam-se: o fim da possibilidade de remunerar com juros o capital próprio das empresas, reduzindo-lhes o Imposto de Renda e a CSLL; o fim da isenção de IR à distribuição dos lucros e dividendos na remessa de lucros e dividendos ao exterior e nas aplicações financeiras de investidores estrangeiros no Brasil.

Também é necessário reorientar a tributação para que ela incida prioritariamente sobre o patrimônio e a renda dos contribuintes. O pilar do sistema tributário deve ser o Imposto de Renda, pois é o mais importante dos impostos diretos, capaz de garantir o caráter pessoal e a graduação de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. Por meio do Imposto de Renda será possível inverter a regressividade da estrutura tributária brasileira, pois é o imposto mais progressivo. O Imposto de Renda é um instrumento fundamental para a redistribuição da renda, garantindo a justiça fiscal. Por intermédio dele será possível aplicar a máxima de que “igualdade é tratar desigualmente os desiguais” no ordenamento tributário do país.

Em relação às dimensões de gênero e de raça, é importante considerar que as mulheres têm compromissos e responsabilidades com crianças e dependentes idosos na esfera familiar.⁶⁵ Elas assumem ônus elevados, desafios profissionais e responsabilidades

⁶⁵ LAVINAS, Lena; DAIN, Sulamis. *Proteção social e justiça redistributiva: como promover a igualdade de gênero*. Rio de Janeiro: Fase, Novib, 2005.

familiares, sem políticas fiscais e tributárias que favoreçam os arranjos familiares com filhos e que garantam compensações a famílias monoparentais com filhos. Neste sentido, o IR no Brasil deveria ampliar o conceito de dependente, assumindo que, na perspectiva das mulheres, os custos indiretos relativos à criação dos filhos e a outras responsabilidades familiares poderiam beneficiar automaticamente as mulheres chefes de família por deduções específicas sobre a renda bruta, antes de apurar a renda tributável.

Por meio de alteração da legislação infraconstitucional, é possível submeter todos os rendimentos recebidos por pessoas físicas à tabela do Imposto de Renda, assegurando a isonomia tributária prevista na Constituição.

A implementação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), previsto na Constituição e não regulamentado até hoje, pode ser uma oportunidade para a prática da justiça tributária, aplicando corretamente o princípio constitucional da capacidade contributiva, onerando o patrimônio dos mais ricos no país. De forma complementar ao IGF, deve ser introduzida a progressividade no Imposto sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doação de quaisquer Bens ou Direitos (ITCD), adotando-se, a exemplo do IR, uma faixa de isenção e uma tabela progressiva de contribuição, conforme o valor do bem doado ou transmitido.

Outra forma de avançar na justiça fiscal para reduzir as desigualdades sociais é ampliar a tributação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, que possui baixa progressividade e não incide sobre a propriedade de embarcações e aeronaves particulares. Para corrigir essa distorção, bastaria que fosse inserida na Constituição uma previsão de incidência do tributo sobre veículos automotores marítimos e aéreos. Num país como o Brasil, com notórias distorções de renda, é uma afronta que proprietários de veículos suntuosos, como jatos, helicópteros, iates e lanchas, sejam isentos de imposto sobre a propriedade desses bens. Assim como o IPVA deve possuir uma progressividade que reflita a disparidade de renda e de disponibilidade financeira entre o proprietário de um veículo de alto luxo e o proprietário de um veículo popular.

Destaca-se que o IOF tem potencial para ser um imposto moderno, que tributa fortemente as transações financeiras e, portanto, os ativos financeiros dos detentores de maior renda e patrimônio no país. O IOF precisa ter sua base de tributação ampliada, de forma que incida com alíquotas progressivas sobre todos os produtos financeiros, sobretudo aqueles que servem à especulação financeira. Além disso, deve ser garantida a isenção do IOF em operações de créditos de baixo valor.

Todas essas mudanças requerem o fortalecimento da administração tributária no Brasil, que é a responsável pela arrecadação de tributos e pelo combate à fraude, à sonegação e à evasão fiscal, o que passaria por medidas administrativas, políticas

e legislativas para o aperfeiçoamento da execução fiscal no país. Esse fortalecimento aumentaria a disponibilidade de recursos públicos para a execução de políticas sociais garantidoras de direitos. Além disso, o governo brasileiro deve constranger empresas que utilizam paraísos fiscais e outras jurisdições secretas com o objetivo de evitar o pagamento de tributos.

As modificações propostas são passos importantes para a construção de uma estrutura tributária mais progressiva e, portanto, mais justa. Com isso, as classes de elevado poder aquisitivo passariam a arcar com o maior ônus tributário, permitindo na prática uma redistribuição de renda no país e a desoneração da tributação sobre o consumo. Os donos do capital financeiro e os mais ricos seriam chamados a contribuir com uma maior parcela do financiamento do Estado brasileiro e não para que simplesmente sejam seus maiores beneficiários. Por outro lado, não haveria tratamento desigual da renda, a partir do momento em que todos os rendimentos fossem tributados pela tabela progressiva do Imposto de Renda, já recuperada de novas alíquotas e do maior número de faixas de contribuição. O resultado esperado das propostas apresentadas é uma inversão na distribuição da carga tributária, que passaria a ser concentrada em tributos diretos, ou seja, sobre a renda e o patrimônio, garantindo maior justiça social.

Referências

ATTAC BRASIL; UNAFISCO SINDICAL. *Brasil: inferno e paraíso fiscal*. Porto Alegre: Fórum Social Mundial II, 2002.

BELLUZO, Luiz *et al.* *A carga tributária sobre produtos selecionados em sua relação com a política de exportação*. In: PINTO, Marcio. BIASOTO Jr., Geraldo (Orgs). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 2006, p. 101-136.

BRASIL. *Perguntas e respostas sobre a definição da classe média*. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2012. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/site/?p=13431>>. Acesso em 4 de março de 2013.

BRASIL. Presidência da República. Observatório da Equidade. *Indicadores de equidade do Sistema Tributário Nacional*. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, 2009.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. *Carga tributária no Brasil – 2011 (análise por tributo e bases de incidência)*. Brasília: SRF, novembro de 2012.

CASTRO, Jorge; RIBEIRO, José; CHAVES, José; DUARTE, Bruno. *Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010*. Brasília: IPEA, setembro de 2012. Nota técnica nº 9.

FREITAS, Maria; CAGNIN, Rafael. *Tributação das transações financeiras: a experiência brasileira com o IOF e a CPMF*. In: XVII Encontro Nacional de Economia Política, 2012, Rio de Janeiro. Anais do XVII Encontro Nacional de Economia Política, 2012.

INESC. *Fim aos paraísos fiscais: Brasil e o G-20 precisam tornar efetivas a transparência e a troca de informação em matéria fiscal*. Brasília: INESC, maio de 2012. Nota técnica nº 178.

INESC. *Reforma tributária desmonta o financiamento das políticas sociais*. Brasília: INESC, abril de 2008. Nota técnica nº 140.

IPEA. *Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social*. Brasília: IPEA, 19 de maio de 2011. Comunicado do IPEA nº 92.

IPEA. *Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil*. Brasília, agosto de 2006. Nota técnica.

LAVINAS, Lena; DAIN, Sulamis. *Proteção social e justiça redistributiva: como promover a igualdade de gênero*. Rio de Janeiro: Fase, Novib, 2005.

LIMA, Augustinho. *Avaliação da arrecadação dos principais impostos estaduais – ICMS e IPVA – em relação a Produto Interno Bruto*. Dissertação (mestrado). FECAP, São Paulo, 2009.

LUCHEZI JÚNIOR, Álvaro; HICKMANN, Clair; SALVADOR, Evilasio. *Arrecadação tributária em 2006. Brasil: o paraíso dos bancos*. Tributação em Revista. Brasília, Unafisco Sindical, nº 51, jan-mar/2007, p. 19-27.

MÁXIMO, Wellton. *Entidades defendem que governos estaduais retirem ICMS da cesta básica*. Agência Brasil, em Brasília, 17/03/2013. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2013/03/17/entidades-defendem-que-governos-estaduais- retirem-icms-da-cesta-basica.htm>>. Acesso em 10/11/2013.

MOREIRA, Renata *et al.* *Políticas públicas, distribuição de renda e pobreza no meio rural brasileiro no período de 1995 a 2005*. Revista de Economia e Sociologia Rural (RESR), Piracicaba, SP, vol. 47, nº 4, p. 919-944, out/dez 2009 – impressa em dezembro de 2009.

MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. *Finanças públicas*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

OLIVEIRA, Fabrício. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Editora da Hucitec, 2009.

OWENS, Jeffrey. *Fundamental tax reform: an international perspective*. Paris: OECDs. Centre for Tax Policy & Administration, 2005.

PGFN. *Dívida ativa da União: evolução no relacionamento com os órgãos de origem*. Brasília: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 2013.

REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*, 2ª edição. São Paulo, Atlas, 2001.

SALVADOR, Evilasio. *A injustiça fiscal no financiamento das políticas sociais*. In: CATTANI, Antonio David; OLIVEIRA, Marcelo Ramos (orgs.). *A sociedade justa e seus inimigos*. 1ª ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012, p. 81-96.

SALVADOR, Evilasio; AMORIM, Álvaro. *Abordagens das desigualdades socioeconômicas no Brasil do século XXI*. Em Pauta (Rio de Janeiro), v. 26, p. 31-47, 2010.

SALVADOR, Evilasio; YANNOULAS, Sílvia. *Orçamento e financiamento de políticas públicas: questões de gênero e raça*. Feminismos, v. 1, p. 2-28, 2013.

SALVADOR, Evilasio. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilasio. *The role of brazilian civil society in the tax reform debate: Inesc's tax campaign*. Brasília, 30 de abril de 2012. Disponível em: <<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Final-INESC-case-study-complete.pdf>>. Acesso em 25/11/2013.

SANTOS, Reginaldo. *A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo*. São Paulo: Mandacaru, 2001.

SILVEIRA, Fernando Gaiger. *Concentração de renda*. GV-Executivo, Rio de Janeiro, vol. 7, nº4, p. 44-49, jul/ago de 2008.

SILVEIRA, Fernando; REZENDE, Fernando; AFONSO, José; FERREIRA, Jhonatan. *Fiscal equity: distributional impacts of taxation and social spending in Brazil*. Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Working Paper number 115, October, 2013.

SINDIFISCO NACIONAL. *Sistema tributário: diagnóstico e elementos para mudanças*. Brasília: Sinfisco Nacional, 2010.

SINPROFAZ. *Sonegação no Brasil – uma estimativa do desvio da arrecadação*. Brasília: Sinprofaz, 2014. Disponível em: <<http://www.quantocustaoabrazil.com.br/artigos/sonegacao-no-brasil-uma-estimativa-do-desvio-da-arrecadacao>>. Acesso em 10/02/2014.

SIQUEIRA, Rozane; NOGUEIRA, José; SOUZA, Evaldo. *A incidência final dos impostos indiretos no Brasil: efeitos da tributação de insumos*. Revista Brasileira de Economia, v. 55, p. 513-544, 2001.

STOTSKY, Janet. *Como los sistemas tributarios tratan de forma distinta a hombres y mujeres*. Washington, IMF, 1996.

Anexo 1

Tabela 1

Decis do rendimento mensal de todos os trabalhos para pessoas de 10 anos ou mais de idade

Decis	Valor de cada decil em R\$
1º decil	300
2º decil	545
3º decil	550
4º decil	700
5º decil	800
6º decil	1.000
7º decil	1.100
8º decil	1.583
9º decil	2.500
10º decil = máximo observado	200.000

Fonte:
PNAD/2011.



Brot
für die Welt

christian
aid

+ FASTENOPFER


NORWEGIAN CHURCH AID
actalliance