



SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: O IMPACTO DA CARGA TRIBUTÁRIA PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA E SUAS DESIGUALDADES

Joana D arc Vieira de Oliveira¹

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo discutir os efeitos da carga tributária para a população de baixa renda e averiguar em que medida os mecanismos tributários contribuem para a propagação das desigualdades. A sua relevância deve-se à necessidade de transmitir à sociedade informações acessíveis sobre o complexo sistema tributário brasileiro visto que decisões governamentais podem atingir em especial os mais vulneráveis. A pesquisa é de caráter descritivo com abordagem qualitativa. No que tange ao levantamento de dados, analisaram-se dados estatísticos de órgãos governamentais como o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas), além de revisão bibliográfica que permitiram identificar o desequilíbrio do atual sistema em face dos efeitos provocados naperpetuação das desigualdades. Concluiu-se que na sua maior parte os tributos são regressivos, a carga tributária é mal distribuída e o retorno social é baixo.As debilidades e fragilidades sociais são identificadas pela diferença entre o que é arrecadado e o que é investido em políticas sociais.Nesse sentido, é importante que os setores da sociedade civil e instâncias governamentais reforcem o diálogo visando à efetividade da tão esperadareforma tributária brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema Tributário Brasileiro. Carga Tributária. Desigualdades de Renda.

BRAZILIAN TAX SYSTEM: THE IMPACT OF TAX BURDEN ON LOW INCOME POPULATION AND ITS INEQUALITIES

ABSTRACT

This research has as goal to discuss the effects of tax burden on low income people, as in to evaluate how far tax mechanisms contribute to the spread of income inequalities. Its importance is due to a need to transmit to society as a whole accessible information about the complex Brazilian tax system, since government decisions can have a strong effect on income inequalities, especially the citizens more vulnerability. This piece is descriptive with a qualitative approach. In regards to data surveys, statistics data in the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and bibliography review,that

¹ Formada em Administração pela Universidade de Brasília. Conclusão curso: Julho/2011. Aluna Bolsista do PIC(Programa de Iniciação Científica) 2008/2009; Cursando Direito pelo Uniceub Início: Fev/2012 Previsão formação: Julho/2016. Área de formação: Políticas Públicas

allowed us to identify the imbalance on the current system, considering its effects on the perpetuation of inequalities. It was concluded that most taxes are regressive, the tax burden is badly distributed and the gains to society are small. Social weaknesses and fragilities are identified by the difference between what is collected and what is used on social policies. Thus, it is important that sectors of the civil society and government authorities reinforce dialogue to improve the effectiveness of the highly expected Brazilian tax reform.

KEYWORDS: Brazilian Tax System, Tax Burden, Income Inequality.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil possui um dos mais elevados graus de desigualdade de distribuição de renda no mundo. De acordo com o Banco Mundial é a sétima maior economia do planeta, contudo em 2012 o Brasil tinha cerca de 6 milhões de pessoas vivendo na extrema pobreza, ou cerca de 3,5% da população, segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) analisados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2013.

Entre as grandes regiões brasileiras, a desigualdade é historicamente superior no Nordeste e Centro-Oeste. Enquanto, em 2013, o índice de Gini² para o Brasil era de 0,501, nessas duas regiões os coeficientes observados foram de, respectivamente, 0,509 e 0,519. (IBGE, 2014) Embora a qualidade de vida tenha melhorado nos últimos anos, o país está entre os 79º no ranking no índice de desenvolvimento humano, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD(2014). O índice Gini demonstra enorme diferença social.

O país subiu na classificação das maiores economias mundiais. O crescimento tem sido mais elevado do que na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, mas ficou abaixo do de outros BRIICS (Brasil, Rússia, Índia, Indonésia, China e África do Sul) exceto em relação à África do Sul. Mesmo com investimento do governo em programas de redução de pobreza o Brasil ainda é um dos países com maior desigualdade no mundo, de acordo com o estudo OCDE (2013).

Segundo o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES (2011), a carga tributária brasileira é semelhante à observada em países de alta renda. No entanto,

^{22*} O índice de Gini mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita, ou seja, a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Seu valor varia de 0 (quando não há desigualdade) a 1 (quando a desigualdade é máxima).

o leque de bens e serviços oferecido pelo Estado à população fica aquém do que seria possível obter com os recursos que são arrecadados.

Nesse sentido, a questão fundamental, às vezes, distanciada nas discussões tributárias, mas de extrema importância para a sociedade, diz respeito à destinação desses recursos arrecadados. Ao quê ou a quem se destinam os recursos? Quais políticas públicas são financiadas pelo esforço dos contribuintes, e quem são os beneficiários destas políticas? Qual o peso da carga tributária para a população de baixa renda? O sistema tributário nacional é justo? Objetivo principal deste artigo é discutir os efeitos do atual sistema tributário brasileiro sobre a população de baixa renda. É avaliar em que medida os tributos contribuem para o aumento das desigualdades.

Nesse contexto, como expõe Piketty (2014):

(...) não me interessa denunciar a desigualdade ou o capitalismo enquanto tal – sobretudo porque a desigualdade social não é um problema em si, desde que se justifique, desde que seja “fundada na utilidade comum”, como proclama o artigo primeiro da Declaração dos direitos do Homem e do Cidadão de 1789. O que me interessa é contribuir, pouco importa quão modestamente, para o debate sobre a organização social, as instituições e as políticas públicas que ajudam a promover uma sociedade mais justa. Para mim, isso só tem validade se alcançado no contexto do estado de direito, com regras conhecidas e aplicáveis a todos e que possam ser debatidas de maneira democrática.

Em termos metodológicos, a pesquisa é de caráter descritivo com abordagem qualitativa. No que tange aos levantamentos de dados, analisaram-se dados estatísticos da Receita Federal Brasileira (RFB), IBGE e IPEA (Instituto de Pesquisas Aplicadas), e pesquisa bibliográfica sobre o tema.

2. SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

Um sistema tributário nada mais é do que a reunião de um conjunto de impostos, taxas e contribuições através dos quais o Estado obtém recursos para o exercício das suas funções básicas, como a oferta de bens e serviços essenciais para o bem-estar da coletividade. (CDES,2011).

A Carga tributária pode ser definida como o total da arrecadação das receitas fiscais do Estado em relação ao Produto Interno Bruto do país. (MATIAS – PEREIRA, 2010).Na acepção econômica, conforme o Tribunal de Contas da União (2013) a carga tributária é definida como o quociente entre a receita tributária total e o valor do Produto Interno Bruto do país, em determinado exercício fiscal. Representa a parcela de

recursos retirados compulsoriamente dos indivíduos e empresas pelo Estado para financiar o conjunto de atividades do governo.

A cobrança de tributos está associada com a ideia de que a sociedade deve contribuir para que todo cidadão, seja ele rico ou pobre, tenha direito a um ensino de boa qualidade, tratamento adequado das suas enfermidades, condições dignas de moradia etc. A questão é saber qual deve ser o tamanho da contribuição de cada indivíduo. (CDES,2011)

As necessidades coletivas são satisfeitas por meio de serviços e interesse geral, que são denominados públicos. Dessa forma, sempre que o Estado presta um serviço de interesse geral, mobilizando pessoas e bens, para satisfazer às necessidades coletivas, realiza serviço público é todo aquele imprescindível à coletividade e, como tal, declarado pelos poderes competentes, cuja prestação está a cargo do Estado. (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Interferindo nas atividades econômicas, política e social, por meio de diferentes políticas, o Estado nacional [...] ainda se apresenta como um agente indispensável para atender aos anseios e aspirações da sociedade. Isso se realiza por sua função como ente regulador; na promoção do desenvolvimento, redistribuição da renda; na estabilização da economia;e, ainda, nas atividades típicas do Estado, por meio da produção e fornecimento de bens e serviços públicos. (MATIAS-PEREIRA, 2010).

A forma como o Estado obtém os recursos para exercer suas funções e como estes são divididos interessa ao conjunto da sociedade, sendo preciso ampliar o conhecimento e a capacidade de reflexão dos atores sociais, visando maior participação no debate e o pleno exercício de sua cidadania. A partir do diálogo, envolvendo os diferentes pontos de vistas e interesses, é que o País poderá construir o sistema tributário compatível com os requerimentos para se alcançar o desenvolvimento com equidade. (OCDE,2011)

Cabe ao Estado, portanto, a responsabilidade de viabilizar o funcionamento dos serviços públicos essenciais demandados pela coletividade. Para atingir esse objetivo, o Estado necessita de recursos financeiros, que são obtidos por meio de várias fontes, a fim de promover os serviços indispensáveis ao perfeito funcionamento das atividades estatais e ao bem comum da população. Dessa maneira o custeio das necessidades

públicas realiza-se por meio da transferência de parcelas dos recursos dos indivíduos e das empresas para o governo, completando assim o círculo financeiro entre sociedade e Estado. (MATIAS-PEREIRA, 2010)

Conforme expõe a OCDE (2011), a satisfação das necessidades sociais básicas não deve se restringir à capacidade de cada cidadão de obter recursos seja por meio da sua inserção no mercado produtivo ou através dos programas de transferências de renda.

Uma sociedade justa requer que todo cidadão, seja ele rico ou pobre, tenha direito a um ensino de boa qualidade, tratamento adequado das suas enfermidades, condições dignas de moradia etc. O outro lado do relacionamento do estado com a sociedade consiste, portanto, na correção das falhas do mercado na provisão de bens e serviços considerados essenciais.

De acordo com Matias-Pereira, 2010, cada indivíduo, pelo conceito da equidade, deve contribuir com uma quantia “justa”; pelo conceito da progressividade, as alíquotas devem aumentar à medida que são maiores os níveis de renda dos contribuintes; pelo conceito da neutralidade, a tributação não deve desestimular o consumo, produção e investimento; e, por fim, pelo conceito da simplicidade, o cálculo, a cobrança e a fiscalização relativa aos tributos devem ser simplificados, a fim de reduzir custos administrativos.

Matias-Pereira defende que:

No estudo das finanças públicas destacam-se dois importantes princípios: o princípio do benefício e o princípio da capacidade contributiva. O princípio do benefício está relacionado à noção de que os tributos devem ser cobrados de acordo com o benefício correspondente recebido pelo contribuinte. Apresenta-se como o princípio “econômico” do processo financeiro público e estaria associado a uma visão mais individualista ou até mesmo egoísta da natureza humana. O princípio da capacidade contributiva está ligado à ideia de que não deve haver nenhuma relação direta entre contribuição e benefício recebido e que cada cidadão deve contribuir segundo sua capacidade econômica. Seria o princípio “político” e corresponderia à visão mais otimista da índole humana.

Um princípio norteador é o da equidade segundo o qual o ônus fiscal deve ser distribuído de maneira progressiva: aqueles que contam com maior nível de rendimento e estoque de riquezas devem contribuir proporcionalmente mais com o pagamento de tributos. Uma vez respeitado este princípio, o sistema de arrecadação, além de fornecer

ao Estado os recursos necessários para a execução das políticas públicas, pode se converter em um poderoso instrumento de redistribuição de renda. (CDES,2011)

O princípio da progressividade está relacionado ao princípio da capacidade contributiva. Matias-Pereira (2010) defende que a capacidade contributiva visa igualar todos os cidadãos de maneira que o sistema seja justo para todos, como é o caso da equidade horizontal, que indica que todos os cidadãos no mesmo nível de renda devem pagar o mesmo nível de tributos, e a verticalidade, pela qual, indivíduos de diferentes níveis de renda pagam diferentes tributos. Isso nos leva ao princípio da progressividade, ou seja, “paga mais quem ganha mais”. É sobre esse princípio que o Imposto de Renda é calculado.

Alguns aspectos dos princípios da progressividade e da capacidade contributiva podem ser considerados como realizadores de um princípio maior, o da igualdade. Isso porque se sabe que o princípio importante em qualquer sistema tributário é o da Equidade ou da Capacidade Contributiva, por permitir que o estabelecimento da contribuição dos cidadãos para o financiamento do Estado deve ser compatível com a sua capacidade econômica. Ou seja, não se deveria impor aos cidadãos de menor capacidade econômica – normalmente entendidos como aqueles de menor renda e menor patrimônio – o mesmo esforço tributário exigido dos cidadãos de maior capacidade econômica. Nesse sentido, o sistema tributário deve buscar a progressividade – tributar mais os ricos do que os pobres. (IPEA,2009).

2.1A Complexidade do Sistema Tributário Brasileiro

Para Matias – Pereira (2010), o sistema tributário brasileiro é muito complexo, o que o torna caro, e, por vezes, regressivo e ineficiente. Possui, porém, uma arrecadação elevada, a maior da América Latina, na ordem de 36% do PIB. Essas distorções vêm estimulando o debate sobre a necessidade da promoção de uma reforma tributária.

A falta de visibilidade em relação aos impostos e contribuições pagos pela sociedade é resultado do grande número de tributos incidentes sobre o mercado de bens e serviços, cobrados de forma autônoma pelas três esferas de governo, com alíquotas variadas e regimes de apuração distintos. (CDES, 2011)O Sistema Tributário Nacional, mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda mantém a União

como a pessoa política que concentra, majoritariamente, a instituição e a arrecadação de tributos no país. (MATIAS-PEREIRA, 2010)

A seguir, simples representação de dados disponibilizados pela Receita Federal acerca da carga tributária brasileira e variações por base de incidência de 2012 e 2013. O que se pretende é comparar o percentual de distribuição da carga tributária entre os impostos diretos e indiretos e qual a interferência desses na renda do cidadão.

Tabela 1. Carga tributária e variações por base de incidência 2013 x 2012

TIPO DE IMPOSTO	% PIB 2012	% PIB 2013	% 2012 ARRECADAÇÃO	% 2013 ARRECADAÇÃO
Renda	6,41%	6,51%	17,88%	18,10%
Folha de Salários	9,21%	8,98%	25,68%	24,98%
Propriedade	1,39%	1,41%	3,88%	3,99%
Bens e Serviço	18,15%	18,43%	50,61%	51,28%
Transações Financeiras	0,70%	0,60%	1,95%	1,67%
Outros	0,00%	0,01%	-0,01%	0,04%
Total	35,86	35,95%	100%	100%

Fonte: Elaborada pela autora. RFB. Carga Tributária no Brasil - Dez, 2013.

Na tabela 1, entre 2012 e 2013, verifica-se que o percentual da tributação na arrecadação entre folhas de salários (25,68% e 24,98%), bens e serviços (50,61% e 51,28%) é mais oneroso que o percentual de tributação para a propriedade (3,88% e 3,99%) e renda (17,88% e 18,10%), respectivamente. Conforme já explanado, impostos sobre o patrimônio (Imposto sobre Propriedade Urbana, IPTU), Imposto sobre a propriedade de Veículos automotores (IPVA), Imposto de Renda (IR) são de natureza direta, ou seja, tem caráter progressivo (a técnica da progressividade consiste no aumento das alíquotas do tributo quanto maiores forem os valores do objeto de tributação), tal artifício contribui para reduzir as desigualdades. Isso significa que aqueles que possuem maior capacidade de contribuição, arcarão com maior ônus da tributação. Para o período em questão, os dados permitem inferir que há maior participação da carga tributária nos impostos incidentes nos salários e bens e serviços. Tais tributos são de natureza indireta e regressiva, ou seja, penalizam aqueles de menor

renda, que detém menor capacidade contributiva, acarretando assim, maior concentração de renda.

Todos os impostos diretos podem ser progressivos, dado que estão diretamente ligados com as informações de renda e riqueza da população, mas no Brasil isto não ocorre. O IPTU é um exemplo nítido de que poderia ser melhorada a progressividade a carga direta. (PINTOS-PAYERAS, 2008).

Embora a participação na tributação para os impostos sobre propriedade e renda tenha aumentado em 2013, ela é ínfima se comparada carga tributária dos demais. O potencial da progressividade do sistema tributário é reduzida pela combinação entre a forte dependência com relação aos impostos indiretos, a baixa contribuição do imposto de renda da pessoa física em relação ao total de receitas fiscais e, peso significativo de contribuições sociais, previdenciárias e trabalhistas. (OCDE, 2010)

Os impostos sobre patrimônio, como o IPTU e o IPVA, são de fácil cobrança e controle e buscam arrecadar mais dos indivíduos com maior poder aquisitivo. O IPTU, entretanto, apresenta falha quando cobrado do inquilino de um imóvel ou de um estabelecimento comercial. Neste último caso, encarece seus produtos, embutindo-se tal imposto nos preços. O imposto sobre as vendas, embora muito utilizado nos países em desenvolvimento, é o menos recomendado por suas características de imposto regressivo. (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Os tributos diretos, incidentes sobre a renda e o patrimônio, favorecem a justiça fiscal à medida que permitem a graduação da carga tributária de acordo com as características socioeconômicas das famílias. Já os tributos indiretos, incidentes sobre o consumo, não oferecem as mesmas possibilidades. Por exemplo, uma pessoa que ganha um salário mínimo, ao adquirir uma geladeira, paga o mesmo montante de impostos do que um cidadão com renda mais alta.(CDES,2011).

Tabela 2. Evolução da Participação das bases de incidências - 2009 a 2013

TIPO DE IMPOSTO	2009	2010	2011	2012	2013
Renda	19,57%	18,20%	19,05%	17,88%	18,10%
Folha de Salários	25,70%	25,40%	24,99%	25,68%	24,98%
Propriedade	3,89%	3,78%	3,73%	3,88%	3,93%
Bens e Serviços	49,10%	50,45%	49,98%	50,61%	51,28%

Transações Financeiras	1,78%	2,10%	2,19%	1,95%	1,67%
Outros	-0,05%	0,06%	0,05%	-0,01%	0,04%
Total	100%	100%	100%	100%	100,00%

Fonte: Elaborada pela autora. RFB. Carga Tributária no Brasil - Dez, 2013.

Na tabela 2, é possível verificar que a distribuição da carga tributária entre os tributos discriminados segue mesma lógica da tabela 1. Nota-se que nos últimos 5 anos houve concentração da carga tributária nos impostos de natureza indireta, o que tem implicações significativas sobre a regressividade em bens e serviços (alimentos, transporte, habitação), que são essenciais para as famílias mais pobres, já que destinam parte da renda para o consumo. Percebe-se assim, uma reprodução estrutural da fragilidade social.

As receitas provenientes de impostos indiretos são relativamente altas no Brasil em comparação a dos países da OCDE. No entanto, o sistema de IVA operado a nível estadual, é complexo, levando a uma competição tributária predatória entre os Estados resultando em altos custos para o cumprimento e administração das regras tributárias. (OCDE, 2010). De acordo com Matias- Pereira (2010) o caráter regressivo do Sistema Tributário brasileiro tem estreita relação às recomendações, no passado, feitas pelo FMI (Fundo Monetário Internacional) para alcance das políticas monetárias acordadas com o fundo. O resultado foi o aumento de tributação indireta e arrecadação de receitas extraordinárias, essa política permitiu a elevação carga tributária, mas inviabilizou uma reforma tributária em vista do temor de perdas de arrecadação.

No que tange à tributação direta, as receitas tributárias de impostos sobre os rendimentos e lucros têm desempenhado um papel secundário como uma fonte de receita na América Latina, apesar da tendência de aumento observada durante o período de 1990-2010. (OCDE, 2010)

Nesse sentido, é oportuno registrar que o sistema tributário brasileiro, além de impor uma excessiva carga tributária, tornou-se extremamente complexo, não só em consequências da multiplicidade dos tributos em cascata, mas, também pelo ineficiente sistema do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), com uma irracional multiplicidade de alíquotas e o esdrúxulo ICMS, cujos inumeráveis defeitos se processam à sombra da arbitrariedade dos governos estaduais. Os exemplos mais

evidentes são as guerras fiscais, as barreiras nas estradas e inoperância do sistema de crédito fiscal, quando se trata de mercadoria isenta, que transita de um Estado para outro. (MATIAS-PEREIRA, 2010).

O sistema tributário brasileiro, para diversos autores, como por exemplo, Matias-Pereira (2010), é responsável por agravar a concentração de renda no país. O autor observa que apenas 33% da carga tributária da União são oriundas das Receitas Tributárias (qualitativas – incidem somente sobre a renda e o lucro); os 67% restantes têm sua origem em Receitas de Contribuições (quantitativas – incidem, direta ou indiretamente, sobre todos os brasileiros de forma equitativa – sejam pobres ou ricos). Aqui se faz uma ressalva, a autora entende que a incidência pode ser igual entre pobres e ricos, mas não equânime posto que se equânime fosse levar-se-ia em conta a capacidade contributiva do contribuinte.

Pinto- Payeras (2008) inferiu, através do modelo proposto para medir o impacto da alteração dos tributos na arrecadação e na distribuição da carga tributária sobre a população, que a carga tributária total no Brasil é regressiva quando tomada a renda como base. Um dos argumentos é a baixa participação dos impostos diretos. Enquanto a carga tributária direta representa 6,83% da renda média, os impostos indiretos representam 14,10%. O outro é de que as autoridades públicas não fizeram uma seleção satisfatória dos produtos na hora de tributar o consumo das famílias.

O estudo do CDES (2011) verificou-se que em se tratando de carga tributária, o retorno social é baixo tanto no que respeita à magnitude dos gastos em educação e saúde em comparação com outros países quanto em relação aos desafios que precisam ser enfrentados para a melhoria do quadro social vigente no país.

Nelson Leitão Paes (2013) procurou analisar a tributação na América Latina sob a ótica comparada. O autor explana que quando se observa os dados do Brasil, percebe-se de imediato que a sua carga de tributos é muito mais levada do que a imposta ao restante da América Latina. Quanto à composição, o padrão da tributação brasileira ainda é fortemente baseado no consumo, havendo, contudo, evolução no sentido de se substituir parte da sua regressiva tributação indireta para um foco maior na tributação direta e na seguridade social.

Por fim, Pintos- Payeras (2010) estudou a atual incidência do sistema tributário brasileiro, buscando detalhar as alíquotas dos impostos indiretos, cruzando as informações com os microdados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF). O autor pode concluir que a carga tributária é regressiva quando tomada a renda como base, argumentando que os impostos diretos, apesar de progressivos, têm baixa participação na renda. Enquanto a carga tributária direta representa 6,83% da renda média, os impostos indiretos representam 12,96%. Verificou-se ainda que não é feita uma seleção satisfatória dos produtos na hora de tributar o consumo das famílias, uma vez que a carga tributária indireta sobre a despesa monetária das famílias mais pobres foi maior que a carga sobre a despesa das famílias mais ricas.

3. A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

A profunda mutação na economia mundial e na geopolítica planetária está retratada no agravamento das desigualdades entre a acumulação de riquezas e a disseminação da pobreza (PNUD, 2005 *apud* MATIAS –PEREIRA, 2010). No Brasil quase 30% da população viviam com menos de 1,25 dólares por dia, e mais de 20% viviam em situação de pobreza multidimensional entre 2005 e 2012. (PNUD, 2014)

As privações a que as pessoas estão sujeitas podem ir muito além do rendimento, nomeadamente, a falta de saúde, a má nutrição, a escolaridade e competências insuficientes, modos de vida e condições familiares inadequados e ainda exclusão social. Alguns destes aspetos mais alargados da pobreza são integrados no conceito de pobreza multidimensional. (PNUD, 2014).

Entre as desigualdades sociais brasileiras, a racial ainda é uma das mais graves. É flagrante o distanciamento entre as populações negras e brancas em relação à renda, por exemplo. Em 2001, o número de negros que ganhavam até meio salário mínimo era de 38% da população, enquanto o de brancos com esses rendimentos era de apenas 17%. Em 2012, o número de negros nessa faixa diminuiu, mas a disparidade entre brancos e negros ainda era grande, 14% e 6% respectivamente. (Revista Desafios, 2014)

Em 2013, nos 10% mais pobres, 75,0% eram pretos ou pardos e 23,9%, brancos. Em 2004, eram 72,8% de pretos ou pardos e 26,9% de brancos nesse grupo. Já no outro

extremo da distribuição, quer dizer, no 1% com maiores rendimentos da população em 2013, 14,6% eram pretos ou pardos, contra 83,6% de Brancos. (IBGE, 2014).

A distribuição dos rendimentos por décimos, segundo a cor ou raça, também ilustra essa desigualdade. No primeiro décimo (10% menores rendimentos), estão 13,8% da população preta ou parda e 5,5% dos brancos em 2013. Os grupos de cor ou raça apresentam desenhos opostos, aumentando sistematicamente a participação de brancos nos estratos superiores de rendimentos e menor participação de pretos e pardos. (IBGE, 2014). Outra maneira de observar a concentração de renda consiste em analisar os décimos da distribuição de rendimentos familiar per capita. Numa sociedade perfeitamente igualitária, cada décimo (10% das pessoas com rendimentos) teria 10% da soma desses rendimentos. Em 2013, as pessoas com os 10% menores rendimentos concentravam apenas 1,2% da renda total. (IBGE, 2014).

Na comparação 2004-2008-2013, do 1º ao 8º décimo houve ganhos em relação aos dois últimos décimos, com destaque para o 2º décimo cuja participação cresceu 31,6% no período. No décimo com maior rendimento familiar per capita, a participação na renda total decresceu 9,8%. Ainda assim, esses movimentos não foram suficientes para alterar substancialmente o quadro de desigualdades na distribuição de rendimentos. (IBGE, 2014).

Em que pese o alto percentual de concentração da renda brasileira, de acordo com a OCDE (2013), políticas bem sucedidas com vista a uma maior expansão dos benefícios do crescimento econômico têm reduzido consideravelmente a pobreza e a desigualdade de renda. De acordo com a instituição, o mais amplo acesso à educação tem permitido que um maior número de brasileiros se beneficie de empregos mais bem remunerados. No entanto, a qualidade da educação não tem acompanhado a impressionante expansão do sistema. Há graves carências na infraestrutura escolar. Um número ainda elevado de alunos abandona os estudos durante o segundo ciclo e o setor de ensino técnico é exíguo, embora tenha crescido.

As transferências de renda também tem atenuado a pobreza e reforçado os incentivos ao investimento em capital humano. As despesas sociais têm se concentrado fortemente nos pagamentos de aposentadorias, embora as transferências de renda com condicionalidades tenham demonstrado ser um instrumento eficaz no combate à pobreza

e a desigualdade. O sistema tributário, inversamente, é caracterizado por baixa progressividade, o que limita o seu impacto no plano da redistribuição. (OCDE, 2013).

A realidade concreta e orgânica da desigualdade é visível para todos os que vivenciam e inspira, naturalmente, julgamentos políticos contundentes e contraditórios. Camponês ou nobre, operário ou dono de fábrica, servente ou banqueiro: cada um, a partir de seu ponto de vista peculiar e único, vê aspectos importantes sobre as condições de vida de uns e de outros, sobre as relações de poder e de dominação entre grupos sociais, e elabora sua própria concepção do que é justo e do que não é. (Piketty, 2014).

Para alguns, a desigualdade é naturalmente crescente e o mundo sempre mais injusto, por definição. Outros acreditam que a desigualdade é naturalmente decrescente ou que a harmonia se dá de maneira automática e que, em todo caso, não se deve fazer nada que arrisque perturbar tal equilíbrio feliz. (Piketty, 2014)

De acordo com Piketty (2014):

(...) A reavaliação da desigualdade depois dos anos 1970-1980 se deveu, em parte, às mudanças políticas ocorridas nas últimas décadas, principalmente no que tange à tributação e às finanças. A história da desigualdade é moldada pela forma como os atores políticos, sociais e econômicos enxergam o que é justo e o que não é, assim como pela influência relativa de cada um desses atores e pelas escolhas coletivas que disso decorrem. Ou seja, ela é fruto da combinação, do jogo de forças, de todos os atores envolvidos.

As grandes disparidades de rendimento podem inclusive minar os valores democráticos, no caso de indivíduos ricos influenciarem as agendas políticas (por exemplo, garantindo incentivos fiscais para as pessoas que auferem de rendimentos mais elevados e impondo cortes nos serviços sociais) ou tentarem moldar as percepções sociais (através dos meios). (PNUD, 2014)

A erradicação da pobreza envolve a combinação de duas variáveis: redução da desigualdade social e aumento do crescimento econômico sustentado. A redução da pobreza de forma significativa requer uma melhora na distribuição de renda para aumentar o impacto do crescimento econômico. Nesse sentido, fica cada vez mais evidente a importância da justiça social para desenvolvimento. (MATIAS-PEREIRA, 2010). Nos casos em que as instituições sociais e legais, as estruturas de poder, os espaços políticos, ou as tradições e as normas socioculturais não servem de forma equitativa os membros da sociedade— criando em relação a algumas pessoas e grupos

obstáculos estruturais ao exercício dos seus direitos e escolhas—, geram vulnerabilidades estruturais. (PNUD, 2014)

As vulnerabilidades estruturais são perpetuadas através da exclusão, do desenvolvimento humano baixo, da posição das pessoas na sociedade, todos eles fatores redutores da capacidade de lidar com riscos de deterioração da situação e choques. As desigualdades de grupo (ou horizontais) e a exclusão limitam a influência política de alguns grupos, mesmo sendo eles a maioria da população, como acontece com os pobres. As desigualdades horizontais podem levar ao controle, pelas elites, de políticas que favorecem determinados grupos, não a sociedade como um todo. (PNUD, 2014)

Para o PNUD (2014), isto incrementa as vulnerabilidades dos excluídos, pela limitação da quantidade e qualidade dos serviços públicos que recebem. As instituições sociais, incluindo as normas, moldam as capacidades e as escolhas proporcionadas aos indivíduos.

Ademais, conforme o PNUD (2014):

As liberdades de que as pessoas gozam podem ser consideravelmente limitadas por normas, como a discriminação contra determinados grupos, um Estado de direito e sistemas de recurso fracos e a resolução de conflitos por meio da violência. Os fatores estruturais também podem sujeitar as pessoas ou os grupos a múltiplas desvantagens. A discriminação e a exclusão em função do grupo existem em inúmeras dimensões – participação política, cuidados de saúde, segurança pessoal e educação, para mencionar apenas algumas - e geram vulnerabilidades crônicas e coexistentes no caso das minorias e outros grupos excluídos, limitando as suas capacidades e o seu papel potencial na sociedade alargada.

De fato, conforme explana Salvador (2014) o comportamento da renda tem sido um dos importantes elementos explicativos dos efeitos distributivos na estrutura da sociedade. Por conta disso, torna-se fundamental considerar a evolução da repartição da renda ao longo do tempo, pois dessa forma é que se pode compreender melhor como a estrutura social de um país se reflete nas trajetórias distributivas. Quando se discute a distribuição de riqueza, a política está sempre por perto, e é difícil escapar aos preconceitos e interesses de classe que predominam em cada época. (Piketty, 2014).

Magalhães *et.al.* (2000) chamaram atenção para o fato de serem as metrópoles mais pobres do país, situadas nas regiões Norte e Nordeste, aquelas em que se concentravam os maiores graus de regressividade na tributação. Verificou-se que a

maior parte da tributação direta, principalmente o Imposto de renda, recai sobre a parcela assalariada da população.

Os autores ressaltam que é possível evidenciar uma relação entre a estrutura tributária e os índices de extrema desigualdade. Não se podendo afirmar, contudo, que essa seja causal, ou que o principal fator da concentração de renda seja a tributação, o que se sugere é que muito provavelmente o sistema tributário brasileiro contribua para a manutenção da distribuição desigual de renda, e, portanto, dos níveis de pobreza e de indigência.

4. O IMPACTO DOS TRIBUTOS NAS DESIGUALDADES DE RENDAS

O Brasil vem registrando nas últimas décadas uma significativa trajetória de aumento na carga tributária. Observando-se a série histórica disponibilizada pelo IBGE, verifica-se que a Carga Tributária Bruta (CTB) média nas últimas décadas tem crescido bastante, saindo de 26% na década de 70 para 34% em 2009.

Magalhães *at.al.*(2000) estimou a carga tributária direta e indireta suportada pelas famílias das grandes regiões urbanas brasileiras. Os resultados alcançados demonstraram que o sistema tributário opera de maneira regressiva sobre a população, recaindo mais fortemente nas camadas de menor renda do que sobre as classes de renda mais elevada.

Analisando a carga tributária total, somando todos os tributos diretos e indiretos incidentes na renda familiar, Magalhães *et. al.* (2000) verificou que a carga total de tributos pagos pelas famílias mais pobres é superior a 28%. Evidenciou-se que as famílias com renda de até 5 salários mínimos mensais também tem carga tributária total maior do que as famílias de maior renda. As famílias mais ricas, com mais de 30 salários mínimos, destinam em média apenas 18% de sua renda ao pagamento de tributos. A predominância da tributação indireta na carga fiscal, que se intensificou ao longo da década de 90, somada a uma tributação sobre a renda com baixo grau de progressividade quando comparada com as desigualdades sociais, resulta em efeitos regressivos do sistema tributário como um todo. (Magalhães *et. al.*, 2001).

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. (Salvador, 2014)

O Brasil tem a maior carga tributária dos países que compõem os BRICs: Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul. Enquanto que no Brasil a carga tributária em relação ao PIB é de mais de 36%, na Rússia é de 23%, na China de 20%, na Índia de 13% e na África do Sul de 18%. (IBPT, 2013)

O exame simplesmente do nível da carga tributária entre países não é suficiente, porque os países podem apresentar profundas diferenças sociais, econômicas e políticas. Por outro lado, sabe-se que o nível da carga tributária tolerável varia de país a país e depende fundamentalmente do critério político prevalecente quanto à dimensão do setor público. Assim, quanto maior for a quantidade de tarefas que o Estado assume em um determinado país e de acordo com a finalidade que persegue a política fiscal na ordem geral da economia, maior será o nível da carga tributária. (Neto *et. al*, 2000).

De toda forma, a variação na carga tributária interfere no comportamento da renda das famílias em relação ao padrão de consumo. Conforme foi possível observar, as famílias de menor renda suportam proporcionalmente uma maior carga tributária no Brasil, o que impõe efeitos regressivos sobre o padrão de consumo. (Neto *et al*, 2000).

Diante do sistema tributário nacional, caracterizado que é por sua regressividade, o nível de consumo das famílias se mantém pressionado pela evolução não da renda bruta, mas cada vez mais do poder aquisitivo registrado após a incidência da carga tributária. Assim, as alterações no padrão de consumo das famílias dependem, em parte, da influência da tributação brasileira. (Neto *et. al*, 2000).

Aceitando-se que um parâmetro de comparação da progressividade de um sistema tributário e, portanto, da sua equidade são as diferenças da distribuição de renda observadas entre famílias e indivíduos, a evidência encontrada sugere que o grau de progressividade da tributação direta é insuficiente para compensar o alto grau de desigualdade de renda da sociedade brasileira. (Magalhães *et. al*, (2000)

5. A NECESSIDADE DE UMA REFORMA TRIBUTÁRIA

Alcançar o objetivo de fazer uma reforma tributária que atenda de forma adequada aos interesses de todas as partes envolvidas na discussão, diante da crise do federalismo fiscal do país, é uma tarefa que irá exigir um elevado esforço da sociedade. Deve-se ressaltar que o desafio principal do exercício da política tributária é desenhar o modelo impositivo de modo a abranger, com a neutralidade desejada e a menor distorção possível, toda a amplitude da organização econômica, retirando recursos na quantidade necessária para o financiamento do setor público. Essa tarefa envolve decisões dinâmicas e sistemáticas sobre os conflitos básicos da tributação. (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Sabe-se que a cidadania se desenvolve dentro do conflito de interesses, em que o lado dominante atua para fazer valer a legitimidade e a manutenção da ordem vigente, visando evitar que a mesma sofra alterações, e, por sua vez, o lado dos excluídos busca contrapor – se a essa posição. É dessa prática de se opor ao dominador que surge a cidadania fundamental, por meio da conscientização de direitos e da reação e disposição de lutar contra as injustiças. Dessa forma, os excluídos podem determinar seu destino, alterando o rumo da história. Essa participação se materializa por meio do ato de eleger, estabelecer alternância no poder, forçar os detentores do poder a servirem à comunidade, e assim por diante. (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Nas formulações apresentadas em 2010 na Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento, o CDES apresenta uma série de recomendações para a realização de uma reforma tributária, focada na correção da desigualdade, com estímulo à produção e ao investimento. O órgão expõe a necessidade de se buscar a maior progressividade do sistema; a desoneração da base da pirâmide. Destaca a necessidade da construção de uma estrutura tributária justa, simples, racional e progressiva, que contenha impostos de qualidade e que seja estimuladora da produção e do emprego como requisito indissociável da agenda de desenvolvimento com justiça social no Brasil.

O Centro (CDES) defende que em se tratando de Reforma Tributária, o país deve considerar: novo ciclo de desenvolvimento em curso como um momento político favorável para a retomada do debate sobre o sistema tributário; a injustiça e a regressividade do sistema tributário nacional, em que as camadas mais pobres da sociedade pagam proporcionalmente mais impostos e que a falta de visibilidade sobre

os impostos pagos pelo cidadão aos fiscos federais, estaduais e municipais, dificultando o exercício da cidadania. Um sistema fragmentado de 6 diferentes impostos indiretos é uma das principais razões do alto custo do cumprimento das obrigações fiscais. (OCDE, 2013)

6. ATUAÇÃO DO ESTADO PARA A EFICIÊNCIA TRIBUTÁRIA E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

Para a OCDE (2013) o Brasil tem tido notáveis progressos sociais em vista da redução da considerável da pobreza e da desigualdade, embora continuem elevadas se comparada a outros países latino-americanos. Uma das recomendações da OCDE para o Brasil em 2013, o país deve empenhar esforços em proteger o poder aquisitivo do salário mínimo, permitindo, ao mesmo tempo, uma redução progressiva relativamente ao salário mediano.

Prosseguir os esforços com vista à consolidação dos impostos indiretos num imposto único sobre o valor agregado. Reduzir o uso de impostos e contribuições sobre o faturamento e compensar a perda de receitas através da volta às contribuições com base nas folhas de pagamento ou da criação de impostos menos suscetíveis de acarretar distorções, tais como um imposto bem concebido sobre o consumo ou impostos prediais. As transferências sociais têm sido o segundo pilar do progresso social no Brasil. É particularmente importante o programa Bolsa Família, de transferência de renda com condicionalidades, que hoje faz parte de um mais amplo pacote de políticas, o plano Brasil sem miséria. Ao operar transferências condicionadas à assiduidade escolar das crianças e ao comparecimento a *check ups* básicos de saúde, este programa também oferece o embasamento necessário para que as famílias possam, com o tempo, sair da pobreza. (OCDE, 2013)

Enquanto as transferências e a provisão de serviços públicos parecem ser as ferramentas mais eficientes para reduzir desigualdades, o sistema fiscal também pode contribuir para objetivos distributivos, apesar de existirem contrapartidas entre tornar os impostos mais progressivos por um lado e o impacto potencialmente negativo de tal alteração no nível de eficiência econômica. No Brasil, o imposto de renda pessoal e as

contribuições dos empregados para a seguridade social são atualmente caracterizados por baixos níveis de progressividade. (OCDE, 2013)

As isenções específicas direcionadas às famílias com baixos rendimentos, tais como a recente desoneração da cesta básica de determinados impostos indiretos, aumentam a progressividade, mas são suscetíveis de criar significativos vazamentos, dado que uma ampla parcela da despesa fiscal beneficiará as famílias com rendimentos mais altos. Se o objetivo for alcançar as famílias mais pobres, as receitas fiscais perdidas com essa desoneração seriam despendidas com maior eficácia em transferências de renda, como na bolsa família. (OCDE, 2013)

CONCLUSÕES

Os dados permitiram identificar o desequilíbrio do atual sistema em vista dos efeitos provocados para a perpetuação nas desigualdades. Dos resultados, concluiu-se que na sua maior parte os tributos são regressivos, a carga tributária é mal distribuída e o retorno social é baixo. As debilidades e fragilidades sociais são identificadas pela diferença entre o que é arrecadado e o que é investido em políticas públicas.

Constatou-se que em que pese as deficiências do sistema e as desigualdades entre a população os programas de transferências tem sido eficaz para redução desse desequilíbrio. Com efeito, verifica-se o reconhecimento internacional de instituições como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Organização para Cooperação de Desenvolvimento (OCDE), tais instituições têm exaltado o avanço do Brasil no que tange aos programas de combate à pobreza e a miséria.

O que resta saber e segue como sugestão para outras pesquisas é se o sistema tributário atual não anula os benefícios de programas como “Bolsa Família”. Já que produtos essenciais de consumo da cesta básica sofrem tributação regressiva e assim tem maior peso para pessoas de baixa renda.

Nota-se que na última década o governo tem agido, mesmo que timidamente para que o impacto da carga tributária seja menos oneroso a parcela mais vulnerável da sociedade, contudo a complexidade do sistema tributário brasileiro tem sido um entrave para o desenvolvimento de uma justiça fiscal. Nesse contexto, é importante que os

setores da sociedade civil e instâncias governamentais reforcem o diálogo visando à efetividade da tão esperada reforma tributária brasileira.

REFERÊNCIAS

- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – CDES. *Indicadores de Iniquidade do Sistema Tributário Nacional*. 2ª Edição, março de 2011. . Brasília: Presidência da República.
- DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO. *IPEA 50 Anos Pensando no Brasil*. 2014. Ano 11. N.81. ISSN 1806-9363. Publicação IPEA. Produzida por Instituto Brasileiro de Administração Pública – IBAP. Disponível em <www.desafios.ipea.gov.br> . Acesso em 20/01/2015.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais. Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira*. Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica n.34. Rio de Janeiro, 2014.
- _____. *IBGE. Séries Históricas*. IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Contas Nacionais. Fonte: Fundação Getúlio Vargas - Centro de Contas Nacionais - diversas publicações, período 1947 a 1989; <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=1&op=1&vcodigo=SCN49&t=carga-tributaria-bruta>. Acesso em 19/02/2015.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO.- IBPT. *Evolução da carga tributária brasileira e previsão para 2013*. Dez, 2013 (Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação).
- INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. *Receita Pública: quem paga e como se gasta no Brasil*. N.22. 30junho2009.
- LEITÃO Paes, Nelson. *Uma análise comparada do sistema tributário brasileiro em relação à América Latina*. *Acta Scientiarum: Human & Social Sciences*35.1 (2013). <periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciHumanSocSci/article/.../pdf>. Acesso em 15/02/2015
- MAGALHAES. Luís Carlos G. de. SILVEIRA. Fernando Gaiger. TOMICH. Frederico Andrade. VIANA. Salvador Werneck. *Carga Tributária Direta e Indireta sobre as Unidades Familiares no Brasil: Avaliação de sua Incidência nas Grandes Regiões Urbanas em 1996*. Texto para discussão n. 757. Instituto e Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília. Set. 2000.
- _____. *Tributação e Desigualdade Social no Brasil*. Proposta. N. 88/89 Março/Agosto de 2001.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil*. 5. ed. –São Paulo: Atlas, 2010.
- NETO, Meneghetti Alfredo. Ruckert.Junges Noemia Isabel. *Sistema Tributário Brasileiro: algumas considerações*. 2000. Disponível em: < acesso em: ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. *Relatório de Estatísticas sobre Receita na América Latina. 1990-2010*. Disponível em: <www.ocde.org/ctp/globalrelationsintaxation/RevenueStatsCountryNotes2012.htm>. Acesso em:18/12/2014.

Estudos econômicos para a OCDE, 2013. OECD (2013), OECD Economic Surveys: Brazil . Out, 2013. OECD Publishing, Paris. Disponível em < <http://www.oecd.org/brazil/economic-survey-brazil.htm>> 18/02/2014 DOI: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bra-2013-en.

PINTOS-PAYERAS, José Adrian. *Orçamento e Sistemas de Informação. Finanças Públicas – XII Prêmio Tesouro Nacional – 2008.*

_____, José Adrian. *Análise da progressividade da carga tributária sobre a população brasileira.* Pesquisa e Planejamento Econômico. Ppe. V.40. n.2. Ago.2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD, *Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar a Resiliência. Relatório do Desenvolvimento Humano 2014.* Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento 1 UN Plaza, New York, NY 10017, USA.

PIKETTY, Thomas. *O Capital no Século XXI*/ Thomas Piketty; tradução Mônica Baumgarten de Bolle. -1. Ed.-Rio de Janeiro,2014.

RECEITA FEDERAL BRASILEIRA. *Carga Tributária no Brasil 2013. Análise por Tributos e Bases de Incidências.* Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros - CETAD. Ministério da Fazenda. Brasília. Dez. 2014.

SALVADOR, Evilásio. *As Implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas Desigualdades de Renda.* Instituto de Estudos Socioeconômicos. 1. Ed.Brasília,2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório. Grupo 1. Classe VII. Plenário. 2013.