



**ELITES,**  
CAPTURA DO ESTADO  
E DESIGUALDADE.

# Justiça fiscal no Brasil: **OBSTÁCULOS E POSSIBILIDADES**

*Fernando Gaiger Silveira*

*Luana Passos*



**CLACSO**



**OXFAM**





## Justiça fiscal no Brasil: **OBSTÁCULOS E POSSIBILIDADES**

*Fernando Gaiger Silveira*

*Luana Passos*

---



**CLACSO**



**OXFAM**

---

## Créditos

**Autores desse estudo:** Fernando Gaiger Silveira e Luana Passos.

Esse documento faz parte da série Elites, políticas públicas e desigualdade, que reúne publicações resultantes das bolsas de pesquisa “Elites, políticas fiscais e privilégios na América Latina e no Caribe”, organizadas pelo Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO) e pela Oxfam.

Para mais informações sobre as bolsas de estudo, visite: [https://www.clacso.org.ar/concursos\\_convocatorias/](https://www.clacso.org.ar/concursos_convocatorias/)

### Coordenação do concurso de bolsas de estudo e da série editorial

Pablo Vommaro - Diretor de Grupos de Trabalho, Pesquisa e Comunicação do CLACSO

Rosa Cañete - Coordenadora Regional do Programa de Combate à Desigualdade e Captura do Estado da Oxfam na América Latina e no Caribe

**Tutores desse estudo:** Rafael Georges (OXFAM) / Marcelo Días (CLACSO)

**Design e diagramação:** Juan Rosales

**Equipe de comunicação e publicação da série editorial:** Luis Bonilla, Leonardo Baez

**Foto de capa:** La indignación de un jubilado

**Crédito:** Beto Fontes/Oxfam

### Coleção de Bolsas de Pesquisa de Pesquisa CLACSO

#### CLACSO – Secretaria Executiva

Pablo Gentili – Secretário Executivo

Pablo Vommaro - Diretor de Grupos de Trabalho, Pesquisa e Comunicação

Nicolás Arata - Diretor de Treinamento e Produção Editorial

#### Núcleo de produção de editores e biblioteca virtual

Lucas Sablich - Coordenador Editorial

#### Núcleo de design e produção web

Marcelo Giardino - Coordenador de Arte

Sebastián Higa - Coordenador de Programação Digital

Jimena Zazas - Assistente de Arte

#### Equipe Grupos de Trabalho, Pesquisa e Comunicação

Rodolfo Gómez, Giovanni Daza, Alessandro Lotti, Teresa Arteaga y Ángel Dávila

---

Primeira edição

Justiça fiscal no Brasil: obstáculos e possibilidades. (Buenos Aires: CLACSO, novembro de 2018)

ISBN 978-987-722-390-3

© Conselho Latino-americano de Ciências Sociais | Realizado o depósito estabelecido pela Lei 11723

Acreditamos que o conhecimento é um bem público e comum. Por esse motivo, os livros CLACSO estão disponíveis em acesso aberto e gratuito. Se você quiser comprar cópias de nossas publicações impressas, poderá fazê-lo em nossa Livraria Latino-Americana de Ciências Sociais.

Biblioteca Virtual do CLACSO [www.biblioteca.clacso.edu.ar](http://www.biblioteca.clacso.edu.ar)

Biblioteca Latino-Americana de Ciências Sociais [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)

CONHECIMENTO ABERTO, CONHECIMENTO LIVRE.

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Cidade de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <[clacso@clacsoinst.edu.ar](mailto:clacso@clacsoinst.edu.ar)> | <[www.clacso.org](http://www.clacso.org)>

---

Não são permitidos a reprodução total ou parcial deste livro, seu armazenamento em um sistema de computador, sua transmissão em qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico, mecânico, fotocópia ou outros métodos, sem permissão prévia do editor.

A responsabilidade pelas opiniões expressas nos livros, artigos, estudos e outras colaborações cabe exclusivamente aos autores signatários, e suas publicações não refletem necessariamente as opiniões da Oxfam ou da Secretaria Executiva da CLACSO.

---

---

## Introdução

---

### Justiça fiscal no Brasil: obstáculos e possibilidades.

*Fernando Gaiger Silveira*

*Luana Passos*

Assistiu-se, no período recente na América Latina, um crescimento da carga tributária, bem como uma ampliação significativa do gasto social progressivo, o que se refletiu em quedas na desigualdade de renda latino-americana decorrentes da política fiscal maiores, inclusive, que os ganhos distributivos no mercado de trabalho.

No Brasil não foi diferente, ou seja, o movimento de ampliação da carga tributária foi expressivo, entre 1995 e 2005, centrado nas contribuições sociais sobre o consumo e com a ampliação da progressividade do gasto social, incluindo as transferências monetárias e a oferta pública de saúde e educação. Concretamente, a previdência social, com a valorização do mínimo e sua universal cobertura, a assistência, com o “Bolsa Família”, e a educação, com o incremento do gasto no ensino fundamental, foram determinantes no aprofundamento do efeito distributivo do gasto social<sup>1</sup>. Importante sublinhar que o gasto de caráter universal apresenta maiores impactos distributivos -saúde e educação- do que as transferências monetárias -previdência e assistência-, havendo muito espaço para melhorar os efeitos distributivos da previdência social, uma vez que a valorização do piso apresenta ganhos distributivos cada vez menores.

No momento atual, os gastos sociais encontram-se pressionados, sendo que, no caso brasileiro, congelados em termos reais durante 20 anos, mas, ao mesmo tempo, se observa a presença na agenda acadêmica

---

<sup>1</sup> Não resta dúvida que as medidas voltadas à previdência dos funcionários públicos reduziram os impactos regressivos dessas aposentadorias e pensões e o crescimento, ainda que errático, dos gastos em saúde promoveram uma maior equidade distributiva.

e política a questão da progressividade tributária nos desenhos dos sistemas fiscais. Nesse contexto de retrocesso da política social no Brasil e de avanços na revisão das recomendações de política fiscal pelo *mainstream* econômico, apontar as capturas pelas elites econômicas e pela classe média da política fiscal, notadamente da tributação direta, permite identificar as possibilidades de incremento da progressividade do sistema tributário, com a ampliação da tributação direta e redução dos impostos sobre o consumo.

O que se denomina como capturas, no caso brasileiro, são, em verdade, as isenções e deduções de rendimentos no Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e a baixíssima progressividade dos tributos patrimoniais, foco principal desse trabalho. Resumidamente, no caso do IRPF verifica-se reduzida sua progressividade em função das deduções e rompida nos percentis muito superiores pela subtributação dos rendimentos do capital, enquanto nos tributos patrimoniais, a cultura jurídico-política, as reduzidas alíquotas máximas, a fragilidade das administrações tributárias locais reduzem significativamente as possibilidades de tributos mais efetivos e progressivos.

As dificuldades em alterar o sistema tributário com vistas a ampliar sua progressividade não se restringem a essas capturas, a maior informalidade presente nas economias subdesenvolvidas e ao poder político das elites econômicas, mas, também, ao comportamento ou a cultura política da sociedade, que se mostra, no período recente, mais conservadora. Conservadora, pois apoia menos políticas públicas redistributivas e a progressividade tributária.

Todavia, o cenário em tela é um terreno fértil para a busca da progressividade tributária dada a centralidade que a questão fiscal tem tido no bojo da crise econômica que o país atravessa, em especial com a proximidade do debate eleitoral. Hoje o que se discute em termos de reforma tributária concentra-se nas questões, fundamentais, da simplificação e harmonização da tributação sobre o consumo no país. Modelar as contribuições e impostos federais sobre o faturamento e sobre produtos industriais, os estaduais sobre a circulação de bens e serviços e os municipais sobre serviços em tributos de valor adicionado, unificados ou harmonizados, não resta dúvida que terá efeitos benéficos sobre a economia nacional, mas está longe de melhorar o perfil muito regressivo do sistema tributário brasileiro.

Esse artigo objetiva analisar os obstáculos a uma política fiscal com impacto distributivo mais pronunciado, ou seja, onde se encontram os desvios ou lacunas nas políticas tributárias e de gasto social<sup>2</sup> que impedem maior progressividade na atuação estatal.

Para tanto, sintetiza-se o desenho e o comportamento recente da política fiscal na América Latina quanto aos seus impactos distributivos, apontando que as principais dificuldades para uma melhoria mais substancial da desigualdade de renda decorrente da ação do Estado são o tamanho da carga tributária e as fragilidades da tributação sobre a renda e dos sistemas de proteção social (Seção 1). Discutem-se, a seguir, as capturas da política fiscal pelas elites e pela classe média tradicional no Brasil (Seção 2), finalizando com a discussão sobre o avanço de uma onda conservadora nas preferências da sociedade brasileira em relação à redistribuição, tributação e atuação do Estado, representando os principais obstáculos à justiça fiscal (Seção 3).

---

2 Na verdade, a discussão sobre o gasto público social em transferências monetárias e em espécie, capturado na POF e estimado por meio de registros administrativos e da Pnad-Saúde, é bastante extensa em Silveira e Passos (2017). No presente texto, o objetivo é parcela expressiva do gasto tributário social: educação, saúde e assistência.

## 1. **Equidade fiscal na América Latina: A centralidade dos gastos sociais nos ganhos distributivos e a regressividade do sistema tributário.**

---

O exame dos impactos distributivos da política fiscal, considerando, de um lado, a tributação direta e indireta e, de outro, os gastos sociais, sejam via transferências monetárias sejam por meio da oferta pública de bens e serviços em saúde e educação, se avolumou nos últimos anos. Conta-se, hoje, com informações para um conjunto expressivo de países. No que concerne aos países em desenvolvimento e aos latino-americanos, em especial, se têm as estimativas do *Commitment to Equity Project*, coordenado pela Profa. Nora Lustig, e as desenvolvidas pela Cepal nos estudos de Michel Hanni, Ricardo Martner, Juan Pablo Jiménez e Juan Carlos Sabaini.

Três conclusões centrais estão presentes nos estudos que estimaram os efeitos distributivos da política fiscal. Em primeiro lugar, os países em desenvolvimento e os latino-americanos não exibem, em média, níveis de desigualdade da renda de mercado - em que se destacam os rendimentos do trabalho - muito superiores aos observados nos países centrais. Mas, diferentemente do que se observa nos países centrais, a política fiscal, como um todo, reduz de maneira pouco expressiva a desigualdade na renda pessoal. Hanni, Martner e Podestá (2017), com base nas pesquisas domiciliares dos países latino-americanos e nos dados da OCDE, concluem que o Índice de Gini dos rendimentos do mercado nos países latino-americanos é pouco superior aos dos países da OCDE, 0,50 e 0,47, respectivamente. Sublinham que, após a ação fiscal direta, as transferências monetárias e os tributos diretos, a desigualdade se reduz em 36% na média dos países da OCDE, enquanto nos países latino-americanos a diminuição foi de tão somente de 6%.

Hanni e Martner (2017), em artigo que revisitam a questão, voltam a mostrar que ambos os grupos de países -latino-americanos e da OCDE- compartilham níveis de desigualdade da renda de mercado similares, sendo marcantes as diferenças nos resultados da ação fiscal direta, com a redução do Gini da média dos países da OCDE de 21,4 pontos, enquanto, nos países latino-americanos a diminuição é de apenas 2,9 pontos.

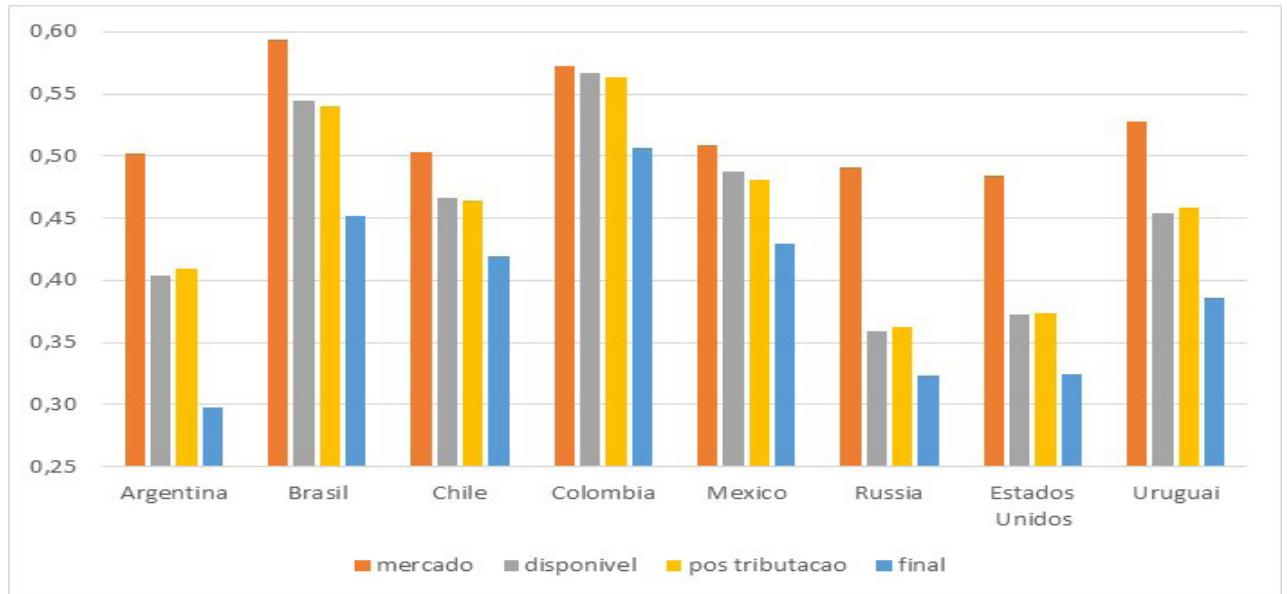
Em outras palavras, é de pouca monta nos países latino-americanos a queda na desigualdade entre a renda percebida por meio dos mercados para a renda disponível, ou seja, somados as transferências monetárias públicas e descontados os tributos sobre a renda (incluídas as contribuições previdenciárias) e o patrimônio. Vale adiantar que, nesse particular, o Brasil mostra queda mais expressiva, ligada especialmente ao volume do gasto previdenciário e à sua cobertura e pela amplitude das transferências assistenciais, não se mensurando, nesse caso, o impacto regressivo da tributação indireta, bem como os efeitos muito progressivos dos gastos em espécie.

O segundo achado diz respeito à centralidade que os gastos sociais exibem nos ganhos distributivos da ação do Estado na região, com a tributação direta mostrando impactos marginais e a tributação indireta tendo um impacto neutro ou regressivo, haja visto seu peso na composição da carga tributária. Verdade que frente ao que se assiste nos países da OCDE, o gasto social na América Latina tem repercussões mais profundas sobre os níveis de pobreza do que na queda da desigualdade. Não se notam alterações substanciais na desigualdade em função das transferências monetárias, dado que a previdência social -principal gasto social monetário- reflete em grande medida a desigualdade do mercado de trabalho. Em outras palavras, as taxas de reposição alcançadas pelas aposentadorias frente ao percebido durante sua vida laboral são elevadas para as camadas intermediárias superiores e superiores de trabalhadores, diversamente do que ocorre nos países centrais. E, no caso da provisão pública em saúde e educação, os montantes dispendidos como proporção da renda nacional são bem inferiores ao que se observam nos países desenvolvidos.

O Gráfico 1 apresenta os efeitos distributivos da política fiscal para países selecionados considerando, primeiro, os tributos diretos e as transferências monetárias governamentais, ou seja, a passagem da renda de mercado para a renda disponível. Em segundo lugar, mostra os impactos da tributação indireta, para, por fim, identificar os efeitos da provisão pública em saúde e educação -da renda disponível para a renda pós-tributação e para a renda final, respectivamente. Além dos países do Cone Sul, adicionaram-se outros importantes países latino-americanos, os Estados Unidos e a Rússia. Fica explícita a marca brasileira de apresentar os maiores níveis de desigualdade na renda pessoal, melhor dizendo na renda do trabalho. Somente a Colômbia se aproxima do nível de desigualdade que a renda do mercado aqui exhibe, passando ao posto

de maior desigualdade quando se considera a renda disponível, somam-se as aposentadorias e os benefícios assistenciais e se descontam os tributos diretos, inclusive as contribuições previdenciárias.

*Gráfico 1: Impactos distributivos da tributação e dos gastos sociais em países selecionados, 2012.*



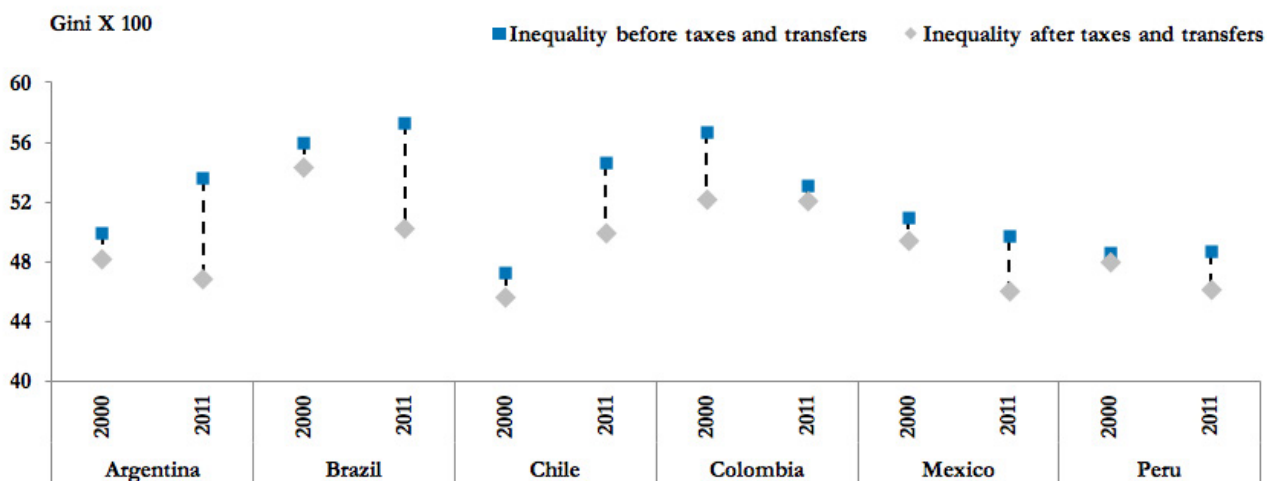
Fonte: *Commitment to Equity Project*. Elaboração própria.

Como já apontado, é clara a importância do sistema de proteção social brasileiro, em especial pela sua cobertura, na redução da desigualdade, pois as quedas entre a renda de mercado e renda disponível e entre a renda posterior aos tributos indiretos e a final são expressivas, ainda que insuficientes para afastar o Brasil das últimas posições na desigualdade da renda. Fica evidente, portanto, a centralidade do gasto social, sendo que o relativo à oferta pública de saúde e educação exibe efeitos mais profundos. Vale, nessa direção, cotejar os números brasileiros com os da Argentina, cuja desigualdade da renda de mercado é bastante inferior, mostrando ainda que a proteção social, a tributação direta e a oferta pública de saúde e educação apresentam efeitos distributivos mais expressivos. Os dados brasileiros de queda da desigualdade entre a renda de mercado e a disponível se assemelham aos do Chile e, no que dizem respeito à oferta pública, os efeitos são similares aos observados no Uruguai. De fato, o impacto dos gastos em previdência e a assistência e do recolhimento dos tributos diretos é modesto no Brasil, devido, de um lado, o peso das aposentadorias e pensões do setor público e, de

outro, pela reduzida participação do imposto de renda da pessoa física na arrecadação e, portanto, na renda nacional.

O terceiro achado diz respeito aos ganhos distributivos observados na última década no Brasil e na América Latina decorrentes da ampliação dos gastos sociais progressivos, aportados no caso brasileiro por Silveira e Passos (2017). O Gráfico 2 mostra claramente esse processo de melhoria do impacto distributivo das políticas previdenciária e assistencial, uma vez que a distância entre o Índice de Gini da desigualdade da renda de mercado e da renda disponível ampliou-se, com destaque para a Argentina, Brasil e México. Já no caso chileno se verifica um aumento da desigualdade de mercado, que não é revertida pela ação direta do Estado para os níveis anteriores.

**Gráfico 2: Evolução dos impactos distributivos dos impostos diretos e das transferências monetárias em países latino-americanos selecionados, 2000 e 2011.**



Fonte: OECD (2008); Cepal (2015). Elaboração própria.

Focando no caso brasileiro, Silveira e Passos (2017) mostram que, diferentemente da análise baseada nas PNADs, os ganhos distributivos, durante o período 2003 e 2009, relacionados tanto às transferências monetárias governamentais como à oferta pública de saúde e educação foram bem mais pronunciados que dos decorrentes de mudanças no mercado de trabalho, isto é, na desigualdade da renda de mercado. E que, diferentemente do que se alegam, os impactos se deveram mais

às políticas universais -educação e saúde- e à valorização do piso previdenciário do que as de caráter focalizado.

A importância central dos gastos em saúde e educação pode ser considerada outro importante consenso entre os estudos, com Hanni e Martner (2017) mostrando que a diminuição da desigualdade por meio das transferências públicas em espécie é mais substantiva que a alcançada pelas transferências públicas monetárias e pelos tributos diretos. Lustig (2015) sustenta que os gastos em educação e saúde reduzem a desigualdade de modo significativo, com uma contribuição marginal para a redução na desigualdade para os 13 países em desenvolvimento selecionados<sup>3</sup> de, em média, 69%. Em suas palavras não existe o paradoxo do Robin Hood nesses países, ao contrário, observa-se uma redistribuição do rico para o pobre mais forte naqueles países com maior desigualdade antes das intervenções<sup>4</sup>.

Os ganhos distributivos e os limites e potencialidades da política fiscal estão intimamente relacionado, como já apontado, ao nível e perfil da carga tributária. Assim, o fato dos ganhos distributivos serem muito reduzidos em relação à tributação, se deve ao peso pouco expressivo dos tributos sobre a renda e o patrimônio nos países latino-americanos. Por outro lado, o nível de carga impacta diretamente as possibilidades de gasto, assim, vários países latino-americanos não apresentam lastro fiscal para sistemas de proteção sociais mais abrangentes seja na previdência e assistência seja na oferta de saúde pública. Portanto, os achados, acima apontados, guardam íntima relação com o nível e o perfil da carga tributária desses países.

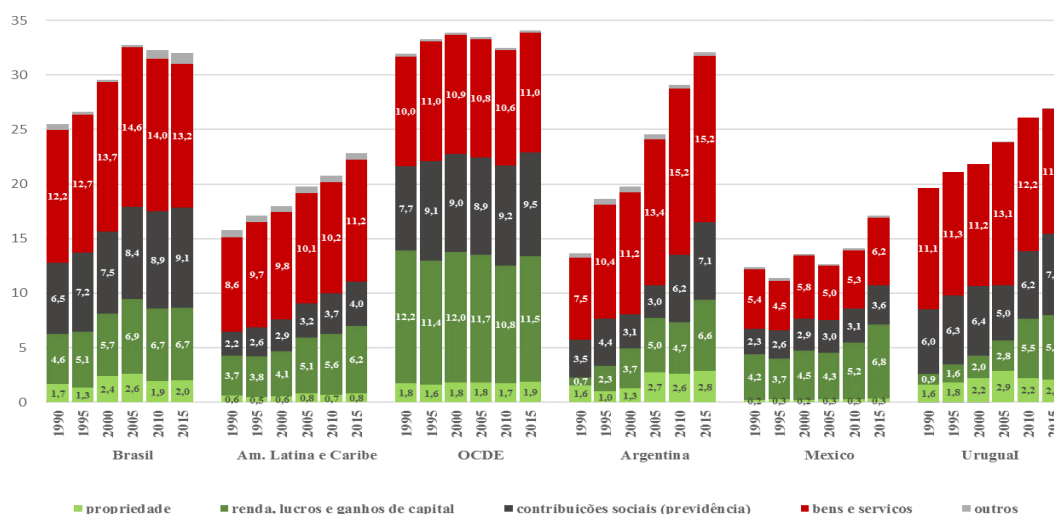
O Gráfico 3 mostra a evolução da carga tributária nos últimos 25 anos e de seus componentes para a média dos países latino-americanos, dos países membros da OCDE e do Brasil, Argentina, México e Uruguai. Fica evidente que houve um movimento de crescimento da carga tributária nos países da América Latina e nos selecionados, sendo pouco expressivo no México e, no Brasil, concentrando-se entre 1995 e 2005. Nota-se que esse movimento não significou mudanças nos perfis das cargas, onde se sobressaem os tributos sobre o consumo e, no Brasil, Argentina e Uruguai, as contribuições previdenciárias ou sociais. O maior nível da carga, similar ao da OCDE nos casos da Argentina e do Brasil, e o perfil possibilitam,

3 Armênia, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Etiópia, Guatemala, Indonésia, México, Peru, África do Sul e Uruguai.

4 Lustig (2015, 305)

de um lado, um gasto social maior e, de outro, sistemas públicos de previdência social de ampla cobertura, diferentemente da média dos países latino-americanos e do México, em particular.

**Gráfico 3: Evolução da participação no PIB da carga tributária total e por base de incidência no Brasil, América Latina e Caribe, OCDE, Argentina, México e Uruguai, 1990 a 2015.**



Fonte: OECD. Elaboração própria.

Verifica-se que o impacto distributivo da tributação é reduzido ou mesmo regressivo, pela ascendência dos tributos sobre o consumo e a sub oneração dos tributos diretos, notadamente os sobre a renda da pessoa física. Vale constatar que o peso dos tributos sobre o patrimônio nos países latino-americanos fica aquém do que se observa entre os membros da OCDE. No caso brasileiro, os dados apresentados mostram uma participação semelhante ao da média dos países da OCDE, mas essa participação brasileira está sobre-estimada, uma vez que se computa o IPVA, procedimento que só o Brasil segue. Assim, na verdade, a tributação sobre o patrimônio é muito inferior ao que observa na Argentina, no Uruguai e nos países da OCDE.

## 2. **Capturas da política fiscal pelas elites e classe média tradicional.**

---

Há que ter presente que o uso dos conceitos de elites e classe média, tão cheios de significados e interpretações, envolve grandes riscos na medida de que sua apropriação pode ser indevida ou superficial. A pretensão desse texto não é adentrar na complexidade abarcada nesses termos, mas valer-se deles para identificar os grupos sociais que por meio de regulamentos ou normas tributárias capturam a política fiscal, desvirtuando os seus objetivos: o cumprimento ao princípio da capacidade contributiva, ou seja, da equidade vertical, e de gastos sociais universais ou focalizados nos pobres.

Em relação à equidade vertical, a captura comparece na negação da capacidade contributiva através de um cipoal de rendimentos isentos ou com tributação exclusiva, na maioria dos casos, reduzida, que resultam em alíquotas sobre os rendimentos totais inferiores nos estratos do topo da distribuição. No que concerne aos gastos sociais, as capturas ocorrem tanto nas políticas de teor universal, via deduções tributárias nos dispêndios privados em saúde e educação, como nos benefícios focalizados através das isenções às rendas de aposentadorias, notadamente, para aqueles com doenças crônicas, cujo grupo beneficiado situa-se nos estratos superiores de renda. Tais desvirtuamentos beneficiam, em especial, os estratos muito ricos e ricos, de um lado, e os relativamente ricos, de outro, respectivamente aqui classificados por elites e classe média tradicional.

Ainda que de forma simplória, vale destacar alguns atributos dessas duas categorias. Elites são minorias que se situam no topo da distribuição da renda e da riqueza, contando com poder político e econômico e se distinguindo culturalmente e pelo estilo de vida. As elites não se restringem aos que detêm a propriedade e a produção, mas, também, àqueles com prestígio político e com expressivas habilidades culturais, empresariais e esportivas. Ou seja, as elites se distinguem não somente pelo domínio sobre os meios produtivos, mas, também, pela ocupação, pelo nível educacional e pelo prestígio social. Não há dúvida que a herança se sobressai entre os instrumentos de preservação da desigualdade e da reprodução das elites econômicas produtivas, mas a formação educacional e cultural, as redes

sociais e políticas e o elevado retorno às habilidades personalíssimas - esporte, cultura e empresarial - são fatores, também, determinantes na reprodução das elites e na ascensão à esse grupo. No Brasil, as elites econômicas, produtivas e rentistas e as patrimoniais exibem um leque de benefícios fiscais, em desacordo com a boa experiência internacional, como subtributação dos rendimentos de capital da pessoa física e a baixa progressividade dos tributos patrimoniais. Em termos distributivos, as elites se encontram nos 1% e 0,1% mais ricos.

O outro grupo que captura a política fiscal é classe média tradicional, que se encontra no quarto mais rico. Dada a alta desigualdade de renda da economia brasileira, as pessoas e famílias com renda média situam-se ao redor do 75%, concentrando-se nesse estrato superior as chamadas classes médias. Ou seja, a população com renda superior à média, que adquirem serviços privados de educação e saúde, apresenta nível educacional relativamente elevado e desenvolvem atividades ocupacionais de nível administrativo ou gerencial. Esses grupos, que sofrem pressões orçamentárias ligadas ao consumo dos bens e serviços educacionais e de saúde, são objetos de benefícios fiscais na aquisição desses bens e serviços privados, bem como de desonerações fiscais para seus empreendimentos.

Nessa seção será analisada, inicialmente, a tributação sobre o patrimônio e, em um segundo momento, a tributação sobre a renda das pessoas físicas, e por fim os regimes simplificados. O objetivo dessas avaliações é apontar as características desses tributos e o processo no qual se configuram as capturas fiscais pela elite e classe média tradicional.

## **2.1. Baixa tributação e limites à progressividade: Os impostos patrimoniais**

A participação dos tributos sobre o patrimônio no PIB brasileiro foi, em 2015, de 1,4% frente a uma média para os países da OCDE de 1,9% do PIB (Carvalho Jr, 2017a). Vale notar, no entanto, que entre os países da OCDE há uma grande variabilidade, com uma participação ao redor de 3% nas principais economias - França, Reino Unido, EUA. Caso se descontasse dos tributos patrimoniais, o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), considerando-o como é feito na maior parte dos países como um tributo sobre bens e serviços, a participação dos tributos sobre o patrimônio e a riqueza cairia para 0,8%, muito distante do

que se verifica nos países centrais e próximos a média dos países latino-americanos.

Grosso modo, conta-se, no Brasil, com cinco tributos incidentes sobre o patrimônio - o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto Territorial Rural (ITR), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), O Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) e o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Os três primeiros são os chamados impostos recorrentes sobre a propriedade<sup>5</sup>, sendo que, como dito, o IPVA não é assim considerado na maior parte dos países. O ITCMD e o ITBI são os impostos sobre a transmissão de riqueza e sobre a comercialização de bens imóveis. Conta-se, ainda, com a previsão constitucional de um tributo sobre a riqueza, no caso, sobre as chamadas grandes fortunas, cuja regulamentação nunca se concretizou<sup>6</sup>.

O tributo imobiliário recorrente - específico sobre a propriedade de uma residência, lote, prédio ou fazenda - adotado no Brasil nas figuras do IPTU, para imóvel urbano, e do ITR para a propriedade rural é um dos mais tradicionais e tem sido majoritariamente usado para financiar de maneira estável os governos locais<sup>7</sup>.

Considera-se um dos tributos menos prejudiciais ao crescimento, dado que onera a riqueza imobiliária acumulada e, portanto, não afeta as decisões futuras dos agentes. E se pode, por outro lado, utilizá-lo para sancionar o uso inadequado da terra ou mais largamente do espaço. No Brasil, se conta com diplomas legais que regem o uso dos solos -urbanos e rurais- em que a obrigação de atender à função social é central. Há, assim, espaço legal para uma mudança no perfil dos dois tributos.

Nos países subdesenvolvidos são maiores as dificuldades em tributar a riqueza e a renda, pois, além da impopularidade dos tributos diretos, notadamente os imobiliários, tem-se a dependência dos investimentos

---

5 O imposto recorrente sobre a propriedade imobiliário, ou simplesmente imposto imobiliário é o imposto que grava anualmente um percentual do valor arbitrado de uma propriedade. Diferente da maioria dos países, no Brasil existem dois impostos imobiliários separados, um para as propriedades rurais (ITR) e outro para as propriedades urbanas (IPTU), sendo que as legislações dos impostos imobiliários costumam dar tratamento diferenciado a propriedades rurais.

6 No site da Plataforma Política Social (<http://plataformapoliticasocial.com.br>) vem sendo divulgado uma série de estudos sobre a Reforma Tributária em parceria com a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (FENAFISCO), dentre os quais voltados ao IPTU e ITR.

7 Por dependerem menos da atividade econômica que os indiretos e da inamovibilidade da base de incidência, são mais estáveis e não geram disputas fiscais.

forâneos e a necessidade de administrações tributárias maduras, com elevada capacidade técnica.

Conforme Carvalho Jr. (2017), o imposto imobiliário<sup>8</sup> alcança cerca de 2% do PIB nos países desenvolvidos e ao redor de 0,5% nos países em desenvolvimento, ou seja, patamares modestos em relação a outras fontes tributárias<sup>9</sup>. O Brasil se destaca negativamente em termos de participação percentual do IPTU no PIB, situando-se bastante abaixo do observado em países centrais e pouco superior ao México e à Argentina que, juntos com a Alemanha, formam os países de menor incidência do imposto imobiliário.

A participação do IPTU no PIB brasileiro tem se situado entre 0,42% e 0,50% nos últimos dezesseis anos, podendo se esperar um aumento dada a crise econômica atual. Já em relação à receita corrente líquida municipal, o IPTU representava cerca 5%, em 2015. As receitas do IPTU no Brasil, além de estarem abaixo do seu potencial são bastante heterogêneas em termos regionais e segundo o tamanho populacional do município. Nos que contam com menos de 200 mil habitantes -80% dos Municípios brasileiros- a participação do IPTU no PIB é inferior a 0,25%. Mesmo nos Municípios populosos do Centro-Sul, o IPTU representa somente 0,58% do PIB.

A administração do IPTU pode ser dividida em três atividades principais: 1) cadastramento, isenções e alíquotas; b) avaliações imobiliárias e plantas genéricas de valores; e, c) cobrança e arrecadação.

O Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC) de 2015 mostrou que 15% dos municípios das Regiões Norte e Nordeste não tinham cadastro imobiliário informatizado e 30% não tinham Planta Genérica de Valores. Na Tabela 1 encontram-se as estimativas da cobertura cadastral, da proporção de isentos e do nível de inadimplência, bem como do ano da última atualização da planta de valores, para 12 capitais brasileiras realizada por Carvalho Jr. (2017). Com base nessas informações, calculou-se a porcentagem de contribuintes efetivos, chamando a atenção que, na quase totalidade das capitais selecionadas, menos da metade das propriedades são de fato oneradas pelo IPTU.

---

8 No caso brasileiro, o imposto imobiliário é distinto para a propriedade urbana e a rural, sendo o aplicado sobre o patrimônio rural marginal em termos arrecadatários. Dado o extenso escopo desse relatório, o ITR não foi objeto de análise.

9 Assistiu-se recentemente uma elevação nos países da Europa Ocidental devido às crises fiscais, passou de 0,85% do PIB em 2010 para 1,02% em 2014.

*Tabela 1: Cobertura do cadastro imobiliário residencial, proporção de isentos, ano da última atualização da planta genérica de valores, taxa de inadimplência e participação dos pagadores, em capitais selecionadas, 2015.*

Capital	% cobertura cadastral	% imóveis isentos	Última atualização valores	Taxa de inadimplência	% de contribuintes
Rio de Janeiro	58,7	60,3	1997	18,0	19,1
Manaus	70,9	7,0	2011	54,0	30,3
Cuiabá	90,4	8,8	2014	56,0	36,3
Salvador	70,6	27,0	2014	28,0	37,1
Fortaleza	65,4	16,4	2004	29,0	38,8
São Paulo	65,4	32,3	2013	12,0	39,0
Porto Alegre	69,7	22,6	1991	26,0	39,9
Recife	56,8	10,0	1991	19,0	41,4
Curitiba	58,0	14,2	2014	16,0	41,8
Vitória	90,0	28,3	2007	31,0	44,5
Belo Horizonte	62,0	10,9	2009	18,0	45,3
Goiânia	78,7	3,3	2005	26,0	56,3

Fonte e elaboração: Carvalho Jr. (2017).

A constituição e atualização do cadastro de imóveis urbanos mostra-se uma atividade complexa, dado, de um lado, a dificuldade de associar a propriedade imóvel à um proprietário, que é quem se tributa, e, de outro, à dinâmica urbana de crescimento, em que os assentamentos informais se revelam centrais. Assim, da amostra de doze capitais, somente duas exibem níveis de cobertura próximos a universalidade, com a média situando-se em 2/3.

Quanto às alíquotas e às isenções, cabe sublinhar que a progressividade do IPTU só foi alcançada recentemente com a Emenda Constitucional 29, de 2000, e com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) favorável à progressividade do ITCMD no Recurso Extraordinário (RE) 562.045, de 2013. Até então, o entendimento do judiciário era de não cabia aplicar o princípio da capacidade contributiva a tais impostos, por serem reais e não pessoais. Restava tão somente a progressividade inscrita na Constituição relativa ao uso dos solos. Assim, as municipalidades foram impedidas de

aplicar alíquotas progressivas do IPTU segundo o valor dos imóveis, bem como os Estados no que concerne ao ITCMD.

As alíquotas são maiores para os imóveis comerciais e terrenos ou lotes vagos, sendo objeto de menores isenções. Isenções que podem ser concedidas pelo poder municipal segundo critérios com alta discricionariedade, além daquelas constitucionalmente definidas (entes públicos, templos, sindicatos, partidos políticos e entidades filantrópicas). A Tabela 1 mostra que é muito heterogêneo a concessão de isenção, chegando a representar 60% no Rio de Janeiro, com níveis inferiores a 10% nas cidades de Manaus, Cuiabá e Goiânia. A arrecadação proveniente dos imóveis comerciais é sobre representada, em razão das maiores alíquotas, menores isenções e maior inadimplência, possibilitando maior benevolência nas isenções para imóveis residenciais.

A atualização dos valores dos imóveis e sua aderência aos valores de mercado é um desafio constante na gestão desses tributos. Essa tarefa relacionada aos impostos patrimoniais de se estimar os valores da base de incidência concede a planta genérica de valores um papel central. Elas são definidas por leis municipais, com a formalização de metodologia para o cálculo das estimativas dos valores venais dos imóveis. São consideradas nas estimativas, a localização -valor do m<sup>2</sup>- e o padrão de construção dos imóveis, sendo, para tanto, necessária expertise técnica na elaboração das plantas genéricas de valores. Por outro lado, a aprovação e atualização das PGVs requerem aval político via o legislativo municipal. A defasagem média dos valores venais é significativa e heterogênea e, segundo estimativas do Lincoln Institute of Land Policy (2016) e Carvalho Jr. (2017), varia entre 20% (Porto Alegre e Rio de Janeiro) até 80% (Cuiabá).

O grau de inadimplência do IPTU é um sinal do grau de captura da política tributária pelas elites patrimoniais, com esse índice sendo superior à 50% em grande parte dos municípios brasileiros (Carvalho, 2017a). O autor mostra, ainda, que a inadimplência é maior no Norte e Nordeste e nos municípios menores.

Esse cenário apresentado anteriormente, com destaque para a subestimação dos valores dos imóveis e a quase ausência de alíquotas progressivas, implicam em baixa arrecadação e efeitos distributivos reduzidos. Nessa direção, Silveira (2012) na avaliação dos efeitos distributivos da tributação, concluí, com base nas POFs 2002-03 e 2008-09, que o IPTU e o IPVA apresentam perfis quase neutros, o que não condiz

com o que se espera da tributação sobre o patrimônio. Efetivamente, o IPTU apresenta razão de concentração inferior ao Índice de Gini e, portanto, contribuição marginal positiva, ou seja, pequenos aumentos proporcionais em seu valor implicam em aumento na desigualdade.

Carvalho Jr. (2009), com base na POF 2002-03, mostra, de um lado, que a estrutura de distribuição patrimônio imobiliário residencial é mais concentrada do que a da renda, com as famílias 10% mais ricas usufruindo de 46% do patrimônio estimado. De outro, observou, também, que o IPTU é, grosso modo, neutro, mas que para o universo dos pagadores, o imposto se mostra regressivo. Concretamente, enquanto que nas famílias contribuintes situadas no quinto inferior de renda, o IPTU representa 3,0% da renda, no último quarto é de 1,1%.

O Imposto sobre Heranças e Doações no Brasil também exhibe, claramente, os obstáculos e as capturas pelas elites dos instrumentos redistributivos tributários, ainda que conte com maior respaldo quanto ao seu papel e importância. É o imposto que ao onerar a transmissão de grandes patrimônios busca equalizar as oportunidades e mitigar a transferência geracional de um dos determinantes da desigualdade<sup>10</sup>. A não utilização desse instrumento “bem aceito” mostra os bloqueios à práticas liberais na política tributária.

No Brasil como bem aponta Fernandes (2016), as alíquotas praticadas são baixas, com raros Estados tendo aplicado a alíquota superior de 8% e empregado taxas progressivas segundo o valor da herança ou da doação. Na realidade, nos últimos três anos vêm se observando uma majoração das alíquotas e, em menor grau, o emprego de taxas progressivas<sup>11</sup>. Concretamente, como dito, até recentemente era vedado pela justiça à progressividade do tributo sobre heranças e doações, sendo que, até esse movimento de majoração e de progressividade, somente três Estados aplicavam a alíquota máxima e oito contavam com alíquotas progressivas. Nos últimos três anos, onze Estados alteram suas leis relativa ao ITCMD, com metade deles aplicando a alíquota máxima permitida e todos ou aprofundando a progressividade ou passando a empregá-la.

---

10 Como apontam Mirrlees *et al* (2011), aceita-se as desigualdades de renda e riqueza que se originam das diferenças de habilidade e esforço, o que não se verifica em relação às desigualdades de oportunidade. Sustentam, ainda, que se o imposto de renda tributa a renda obtida do esforço individual, é forçoso se tributar a riqueza, que não exige nenhum esforço a não ser o de crescer na família certa.

11 Esse movimento de majoração se deve quase que exclusivamente à crise fiscal que atravessam grande parte dos Estados brasileiros.

As mudanças recentes na interpretação do judiciário brasileiro em relação à progressividade dos tributos patrimoniais, ainda que signifique uma alteração pró-equidade da cultura jurídica, mostra-se insuficiente, uma vez que a alíquota máxima de 8%, definida pelo Senado Federal, restringe grandemente as possibilidades de uma tributação mais progressiva. Em inúmeros países, especialmente os desenvolvidos, as alíquotas marginais superiores superam a 30-40%, onerando pesadamente a transferência intergeracional da riqueza, ainda que as estratégias de elidir se fazem muito presente: o chamado planejamento tributário.

Recordar a postura do judiciário até recentemente é ilustrativo dos bloqueios à justiça fiscal no âmbito da cultura política e social. Questões de direito tributário relativas à gestão tributária da União e dos entes federados se decidem na Suprema Corte -STF-, tendo esse colegiado até pouco tempo impedido a tributação progressiva sobre o patrimônio -recorrentes e na transferência- com base na capacidade de pagamento. Sustentava-se que a posse de bens imóveis não se relaciona à capacidade de pagamento, uma vez que a detentora do bem pode contar com fluxo de rendimentos aquém do custo da recepção do bem doado ou herdado. A discussão se estendeu por quase 30 anos e a “concessão” do STF na RE 562.045 -acima citada- foi dividida e os votos mostram claramente uma visão patrimonialista, empregando como fundamento casos estilizados e não os dados da concentração patrimonial e o peso que o instrumento da herança tem na preservação da desigualdade.

Segundo o IMF (2014) e a OECD (2017), os impostos sobre a propriedade de veículos se inscrevem no grupo dos tributos sobre bens e serviços, na subcategoria dos impostos sobre o uso de bens e permissão para uso de bens ou atividades. O Manual do IMF é explícito: os tributos sobre a propriedade de veículos, mesmo que recorrentes, não se inscrevem nos tributos sobre a propriedade. Na subcategoria dos outros tributos recorrentes sobre a propriedade o manual diz que *“taxes on the use of particular types of movable property, such as motor vehicles and guns, are classified in taxes on use of goods and on permission to use goods or perform activities”* (IMF, 2014, 117). O Brasil é o único país que não segue tal categorização.

Esse fato altera radicalmente, como já dito, o peso que os tributos sobre a propriedade têm na carga tributária nacional, mostrando, portanto, que há muito a se avançar nos tributos sobre a propriedade. A tributação sobre veículos tem importância nos países subdesenvolvidos, especialmente,

em suas unidades subnacionais, pois é de fácil administração, incluindo o cadastramento e a avaliação. No caso brasileiro, a participação nas receitas correntes do IPVA atinge a mais de 5% no Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná e São Paulo, onde supera aos 7% (a média nacional é 4,5%). Cabe destacar que houve nos últimos dez anos um incremento relativamente expressivo, visto que, entre 2001 e 2016, a média nacional cresceu quase 1 p.p.

O Brasil também se destaca entre os países em termos da importância do IPVA em percentual do PIB. “O Brasil em 2015 possuía a sexta maior carga tributária do imposto sobre veículos com 0,56% do PIB -indicador que aumentou para 0,60% em 2016” (Carvalho Jr., 2017b). Em termos de seus efeitos distributivos, Silveira (2012) conclui que, diferentemente do que se espera dos tributos patrimoniais, o IPVA se mostra neutro em termos distributivos nas duas Pesquisas de Orçamentos Familiares.

Carvalho Jr. (2017b, 11) mostra, ademais, que considerando apenas os domicílios contribuintes do IPVA, “o imposto é bastante regressivo [...] correspondendo a 2,8% da renda dos contribuintes com renda até R\$ 1.300, mas apenas 0,6% no orçamento dos contribuintes com renda maior que R\$ 19.300”.

Por fim, cabe abordar o imposto sobre riqueza líquida. A eficácia e o papel do imposto sobre riqueza líquida têm sido ponto controvertido do debate, nacional e internacional, no bojo de experiências diversificadas que atestam tanto as potencialidades como os insucessos dessa forma de tributação.

No caso do Brasil, a tributação sobre riqueza líquida está prevista na forma de um Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), que a despeito de diversas tentativas ainda não foi regulamentado pelo Congresso Nacional. Podendo desempenhar um importante papel na desconcentração do capital e na promoção de justiça fiscal, como presenciado em experiências bem-sucedidas de países europeus, o Brasil é um terreno fértil para esse tipo de imposto tanto devido aos níveis avultados de desigualdade que lhe marca, como da atual incipiente tributação do capital e dos indivíduos mais ricos, e, da premente demanda por aumento da arrecadação.

Nascimento (2016) corrobora a solidez arrecadatória do IGF no Brasil, dado suas estimativas apontarem uma arrecadação de 13 bilhões de reais, ou 0,24% do PIB, em 2014. E Carvalho Jr e Passos (2017) fazem uma série de recomendações do modo como à regulamentação do IGF

poderia propiciar uma arrecadação de 0,5% do PIB. Uma arrecadação dessa magnitude representaria um aumento orçamentário para o desenvolvimento de uma ação social nas proporções do “Bolsa Família”, o que sinaliza um ganho fiscal e social em nada desprezíveis.

## 2.2. A subtributação dos rendimentos do capital e as deduções e isenções para a classe média tradicional: O “Bolsa Família” rica e o “Bolsa Família” média tradicional.

Na esteira do impacto dos estudos de Piketty e colaboradores e com base nos dados divulgados pela Receita Federal do IRPF, que, com plano tabular bastante amplo, possibilitou realizar a associação entre os registros fiscais e as pesquisas domiciliares, estudos recentes mostraram a resiliência dos muito ricos em perder participação na divisão da renda nacional. E, de outra parte, que essa preservação e mesmo ampliação de uma participação elevadíssima na renda se concretiza por uma política tributária que sub-onera os rendimentos do capital das pessoas físicas.

Souza e Medeiros (2017), valendo-se da base da PNAD reponderada com as informações tributárias, mostram que o quadro geral, entre 2006 e 2014, foi mais de estabilidade do que de redistribuição, dado que os muito ricos -1% e 0,1% dos mais ricos- preservam ou mesmo aumentam sua participação na riqueza - ou como se diz, no bolo. Nesse sentido, o estudo de Morgan (2017) mostra que foram os 40% intermediários -entre a metade mais pobre e os 10% mais ricos- os perdedores na repartição da renda no período de queda da desigualdade reportada em estudos baseados nas PNADs.

Gobetti e Orair (2016) aportaram ao debate da elevada concentração da renda no topo o tema da isenção dos rendimentos para a pessoa física oriundos da distribuição de lucros e dividendos. Mostram que essa medida reduz de modo expressivo as alíquotas efetivas sobre a renda total nos centésimos superiores de renda. Adicionam o fato de que tal medida, tomada em 1995, em sintonia com a recomendação do *maistream* de restrição do papel redistributivo do imposto de renda com a desoneração dos ganhos nos mercados de capital e dos lucros distribuídos, não está mais em vigor na quase totalidade dos países. Como apontam os autores, o “elevado grau de concentração de renda no topo da distribuição, [a] baixa progressividade e [a] violação dos princípios da equidade horizontal e vertical” têm por “principal razão [...] a isenção dos dividendos distribuídos

aos acionistas, privilégio atípico nos países desenvolvidos” (Gobetti e Orair, 2016, 7).

Fica patente, na Tabela 2, a elevada concentração de renda que se observa entre os declarantes do IRPF, que, grosso modo, representam o quinto mais rico da população adulta. Considerando o conjunto de rendimentos brutos -tributáveis no ajuste anual ou exclusivamente-, os rendimentos isentos e o imposto pago, ou seja, o total dos rendimentos brutos percebidos, verifica-se que 45 mil pessoas (2,7%) perceberam R\$ 345 bilhões de reais em rendimentos brutos, cerca de 1/3 de todos os rendimentos declarados no IRPF. Desses rendimentos, mais de 2/3 são isentos, a quase totalidade relativa aos rendimentos oriundos de lucros e dividendos distribuídos. Esse grupo, com renda média mensal da ordem de R\$ 670 mil responde por tão somente 11% do imposto de renda pago. Já os cerca de 14 milhões de declarantes (50% do total), com renda média mensal de R\$ 2.303, respondem por tão somente 14,5% dos rendimentos brutos totais e contribuem marginalmente no total do IRPF pago.

**Tabela 2: Número de declarantes, rendimentos segundo tributação, deduções, imposto pago e rendimento médio bruto mensal, segundo faixas de rendimento total mensal, 2015.<sup>12</sup>**

Faixas rendimento total mensal (em s.m.)	Declarantes (milhares)	Rendimentos tributáveis brutos	Rendimentos tributação exclusiva bruta (1)	Rendimentos isentos	Deduções	Imposto	Rendimento médio bruto mensal R\$
até 5	13.784	321.756	20.216	38.936	79.403	2.210	2.303
Mais de 5 a 10	7.692	394.856	38.264	75.537	106.968	19.309	5.511
Mais de 10 a 20	3.717	342.065	42.905	104.246	78.345	44.180	10.968
Mais de 20 a 40	1.576	250.368	42.870	121.012	47.223	48.299	21.904
Mais de 40 a 80	533	127.515	34.036	113.908	22.034	29.757	43.089
Mais de 80 a 160	141	40.987	21.615	84.343	6.364	11.691	86.569
Mais de 160 a 240	32	11.540	9.666	39.315	1.799	3.864	156.004
Mais de 240 a 320	14	6.063	6.368	24.337	977	2.230	222.784
Mais de 320	29	27.541	73.444	207.572	5.794	16.392	877.251
<b>Total</b>	<b>27.519</b>	<b>1.522.690</b>	<b>289.382</b>	<b>809.206</b>	<b>348.906</b>	<b>177.933</b>	<b>7.938</b>

Fonte: Receita Federal; Gobetti e Orair (2016). Elaboração própria<sup>13</sup>.

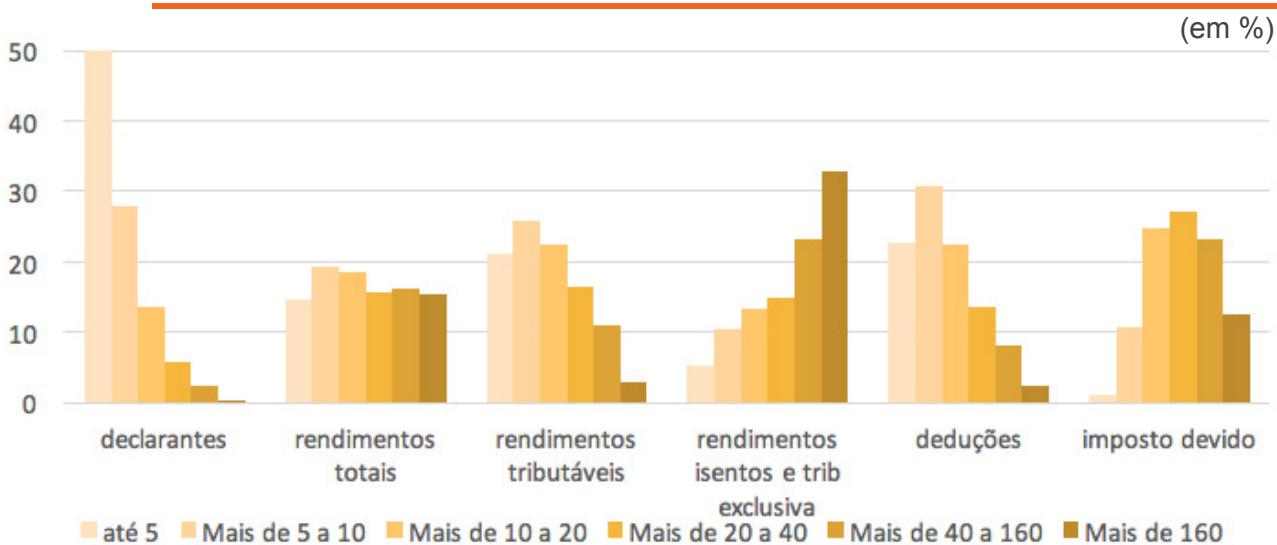
12 Cabe esclarecer do que se compõem os rendimentos tributados exclusivamente na fonte e os rendimentos isentos. Segundo Castro (2014), os rendimentos sujeitos à tributação exclusivas -que é em geral mais vantajosa frente à tributação quando do ajuste anual- mais importantes são: o décimo terceiro salário; os rendimentos de algumas aplicações financeiras e os rendimentos decorrentes de ganhos de capital na alienação de bens e direitos ou em apurações de ganhos líquidos em renda variável. Os rendimentos que não são passíveis de tributação são os seguintes: 1) Lucros e dividendos; 2) Indenizações recebidas por rescisão de contrato de trabalho; 3) Rendimentos de caderneta de poupança e letras hipotecárias; 4) Os proventos de aposentadoria dos portadores de moléstia grave; 5) O maior limite de isenção para as aposentadorias a contribuintes com 65 anos ou mais; 6) Ganho de capital na alienação de bens de pequeno valor; e, 7) Bolsas de estudo e pesquisa.

13 A receita divulga os valores líquidos dos rendimentos com tributação exclusiva, tendo sido realizada estimativa dos rendimentos brutos, com base nos dados de Gobetti e Orair (2016). Gráficos e Tabelas que se seguem, empregaram as estimativas dos rendimentos isentos brutos.

Os que de fato contribuem para a progressividade do IRPF são os situados nas faixas entre 10 e 40 salários mínimos, que são cerca de 5,3 milhões de pessoas e representam 20% do universo de declarantes, apropriando-se de 34% da renda total bruta e respondendo por 52% do IRPF pago. Estes mesmos, assim como os situados entre 5 e 10 salários mínimos de renda mensal, têm sua alíquota efetiva bastante minorada em razão dos benefícios concedidos por via da dedução de gastos em saúde e educação.

Pode-se observar, no Gráfico 4, que enquanto os rendimentos isentos e de tributação exclusiva se concentram nas faixas superiores de renda, as faixas intermediárias respondem pela maior parcela dos rendimentos tributáveis e os impostos pagos (devidos), sendo que, no caso, dos rendimentos tributáveis é importante a participação das faixas inferiores. Fica assim patente que os muito ricos não pagam imposto de renda e que os relativamente ricos e ricos arcam com a maior parte do imposto de renda da pessoa física.

**Gráfico 4:** Estrutura de participação dos declarantes, dos rendimentos totais, dos rendimentos tributados, dos rendimentos isentos e tributados exclusivamente, das deduções e do imposto pago, segundo faixas de rendimento total em salários mínimos.

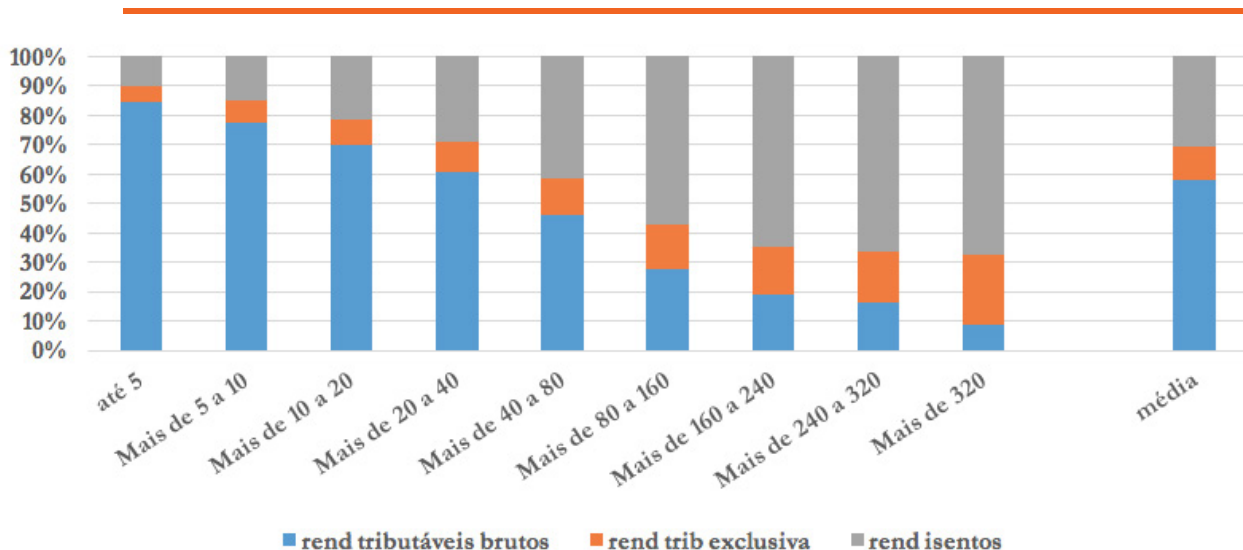


Fonte: Receita Federal. Elaboração própria.

O Gráfico 5, que mostra a composição dos rendimentos brutos totais por faixas de rendimento total mensal, evidencia o porquê da baixa tributação sobre os mais ricos. Nos declarantes do IRPF com renda mensal bruta

superior a 160 salários mínimos a parcela dos rendimentos isentos, onde se destacam os rendimentos oriundos da distribuição de lucros e dividendos, é igual ou superior a 80% do total dos rendimentos. E, ademais, os rendimentos tributados exclusivamente, cujas alíquotas são inferiores às aplicadas sobre os rendimentos tributados no ajuste anual, respondem entre 16% e 24% dos rendimentos totais. Quadro diverso do que se observa entre os declarantes com rendimentos brutos mensais inferiores a 20 salários mínimos, onde os rendimentos tributáveis -exclusive os de tributação exclusiva- representam mais de 70% dos rendimentos totais.

**Gráfico 5: Composição dos rendimentos brutos totais segundo tipo tributário do rendimento, por faixas de rendimento bruto total mensal, 2015.**

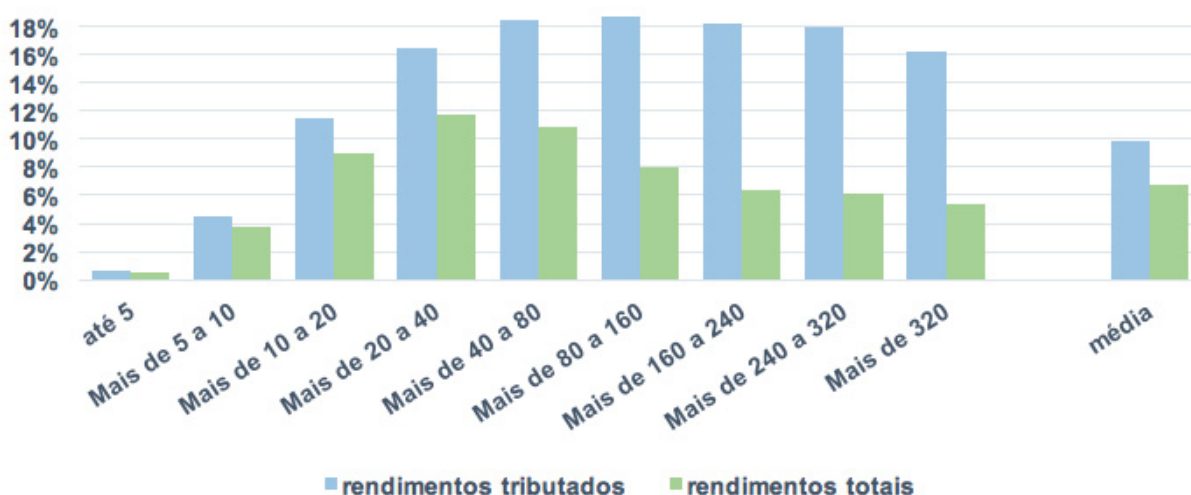


Fonte: Receita Federal; Gobetti e Orair (2016). Elaboração própria.

O resultado disso é que a progressividade do IRPF é violada, com a queda das alíquotas efetivas sobre os rendimentos totais no topo da distribuição, como é ilustrado no Gráfico 6. Como se pode notar no gráfico, as alíquotas efetivas estimadas para os rendimentos tributados -inclusive os de tributação exclusiva- são, grosso modo, crescentes à medida que aumenta o rendimento recebido passível de tributação. Efetivamente, enquanto os declarantes com rendimentos mensais entre 5 e 10 salários mínimos são onerados em cerca de 5% da renda tributável, os que contam com rendimentos mensais entre 40 e 320 salários mínimos apresentam alíquotas sobre os rendimentos tributáveis próximas de 18%. Cenário

que se altera radicalmente quando se avaliam as alíquotas efetivas em relação a total dos rendimentos, com os muito ricos -rendimentos mensais superiores a 160 salários mínimos- recolhendo tão somente entre 5% e 7% do total dos seus rendimentos para o IRPF. Não resta dúvida que as deduções e, especialmente, as isenções do IRPF no Brasil implicam a violação do princípio da capacidade de pagamento, logo da equidade vertical, mas também da equidade horizontal.

*Gráfico 6: Estimativa das alíquotas efetivas do IRPF pelo total dos rendimentos e pelos tributados, segundo classe de rendimentos mensais em salários mínimos, 2015.*



Fonte: Receita Federal; Gobetti e Orair (2016). Elaboração própria.

Passa-se agora a tratar daqueles benefícios que tem importância para a tradicional classe média ou os relativamente ricos<sup>14</sup>: as deduções dos gastos privados em saúde e educação, bem como as relacionadas aos dependentes. Somam-se as isenções aos aposentados com doenças crônicas e a ampliação da faixa de isenção de renda para os rendimentos de aposentadoria das pessoas com 65 anos e mais.

Há pouquíssimos estudos que analisam esse conjunto de benefícios, ainda mais os que buscam identificar a alocação desses benefícios, ou seja, o público preferencialmente beneficiado por esses benefícios na estrutura de distribuição da renda. No caso da saúde, conta-se com os

<sup>14</sup> Aqui se tem uma boa aproximação entre a categorização pela posição da renda pessoal-familiar, de caráter estatístico, e as interpretações relacionadas aos comportamentos e à posição social e laboral.

esforços de Ocké-Reis e Gama (2016) e de Mendes e Weiller (2015), com os primeiros mostrando um custo fiscal pouco superior a R\$ 25 bilhões, em 2013. Compõem esse gasto tributário as deduções no IRPF e no IRPJ em apoio a saúde privada, os benefícios fiscais às entidades filantrópicas em saúde -IRPJ, Pis-Cofins, CSLL, contribuição previdenciária- e os destinados ao setor de medicamentos (IPI).

Paes (2014) em sua análise dos gastos tributários em saúde e educação alertou para o fato desses gastos tributários poderem “não ser o caminho mais adequado [...] Talvez eles sejam justificados no incentivo à atividade produtiva, mas parecem pouco efetivos no atendimento das demandas sociais” (Paes, 2014, 1246). Mostra, para tanto, que os países latino-americanos têm nos gastos tributários um componente mais importante em comparação com os países de OCDE no financiamento das políticas de educação e saúde. No caso do Brasil, verifica-se uma relação entre gastos tributários e gasto total semelhante à média dos países da OCDE e, para os voltados à saúde e educação, valores bem inferiores aos latino-americanos, mas ainda superior ao observado nos países da OCDE. Aponta, por fim, que o uso mais intensivo de gastos tributários ocorre em países que apresentam os piores indicadores sociais em educação e saúde.

A receita federal brasileira divulga em atendimento aos instrumentos legais, o demonstrativo dos gastos tributários quando da lei orçamentária e o dado consolidado do ano, que se denominam estimativas com bases efetivas. Para as estimativas dos gastos tributários para o orçamento conta-se com informações desde 1989, e para o gasto estimado com bases efetivas desde 2006. Vale lembrar que na análise dos gastos tributários ou mais amplamente dos benefícios fiscais, há que se considerarem renúncias fiscais de Estados e municípios, que se inscrevem na chamada guerra fiscal. Não serão objeto do presente texto, essas renúncias, cabendo, adiantar, que são de difícil alocação, uma vez que se concentram nos impostos estaduais e municipais sobre o consumo.

Ainda que a discussão do que sejam gastos tributários seja fundamental e se apresente como conceito em disputa, concentrou-se em agrupar o conjunto dos gastos tributários estimados pela receita de modo diverso, com vistas a selecionar aqueles em que é possível ver sua composição na distribuição da renda pessoal. E, no caso dos gastos dirigidos aos impostos sobre o consumo, sobre o lucro-renda da pessoa jurídica e as contribuições previdenciárias patronais, analisar os grupos econômicos que deles se beneficiam.

Na Tabela 3 encontra-se cerca de 80% do gasto tributário da Receita Federal em grupos distintos dos constantes no plano tabular empregado pela instituição. Essas categorias se destinam, de um lado, a discriminar os benefícios em que se pode estimar sua prevalência na distribuição da renda pessoal e, de outro, os voltados à formalização de empresas e trabalhadores, à redução dos custos de produtos essenciais ou estratégicos e de apoio à oferta caritativa de bens e serviços. Adicionam-se ainda os voltados ao apoio de setores industriais e ao desenvolvimento regional.

*Tabela 3: Gastos tributários federais (estimativa em bases efetivas), segundo categorias selecionadas, 2014.*

<b>Categorias</b>	<b>Valor (R\$ milhões)</b>	<b>Participação no gasto total</b>
<b>Simples Nacional (A)</b>	67.698	26,3
<b>MEI - Microempreendedor Individual (B)</b>	991	0,4
<b>Indenização por rescisão de contrato de trabalho (C)</b>	5.023	2,0
<b>Desoneração contribuição patronal sobre folha (D)</b>	22.107	8,6
<b>Total em Saúde e Educação (I)</b>	41.034	16,0
<b>Entidades filantrópicas e sem fins lucrativos (E)</b>	20.716	8,1
<b>Dedução gastos educacionais IRPF (F)</b>	3.595	1,4
<b>Dedução gastos em saúde IRPF (G)</b>	10.629	4,1
<b>Dedução assistência saúde a empregados IRPJ (H)</b>	4.326	1,7
<b>Isonção para rendimentos de aposentadorias de pessoas com 65 anos e mais (J)</b>	5.398	2,1
<b>Isonção do IRPF sobre aposentadorias por moléstia grave ou acidente de trabalho (K)</b>	9.008	3,5
<b>Desoneração PIS-Cofins dos produtos da Cesta Básica (L)</b>	14.971	5,8
<b>Agricultura, Agroindústria e Cesta Básica (M)</b>	19.610	7,6
<b>Zona Franca de Manaus (N)</b>	24.242	9,4
<b>Desenvolvimento Regional e Zona Franca (O)</b>	30.309	11,8
<b>Apoio a setores industriais (informática, medicamentos e automóveis) (P)</b>	19.925	7,7
<b>Subtotal (A+B+C+D+I+J+K+M+O+P)</b>	225.505	87,7
<b>Subtotal (A+B+C+E+F+G+H+J+K+L+N+P)</b>	203.608	79,2
<b>Total dos gastos tributários</b>	257.223	100,0

Fonte: Demonstrativo dos Gastos Tributários da Receita Federal, Bases Efetivas (2014). Elaboração própria.

O apoio à saúde e a educação privada nos custos de aquisição de bens e serviços (dedução dos gastos em saúde e educação no IRPF e de saúde no IRPJ) e as isenções destinadas aos aposentados idosos e doentes (aposentadorias de doentes crônicos e maior faixa de isenção para as aposentadorias de pessoas 65 anos e mais) serão objeto de análise nessa subseção. Já os sistemas simplificados de tributação para pequenas empresas e para os trabalhadores por conta-própria -Simples Nacional e MEI, respectivamente- serão tratados na subseção seguinte. Esses dois conjuntos de benefícios respondem por cerca de 40% dos gastos tributários, que se encontram ao redor de R\$ 260 bilhões.

Infelizmente, o escopo do presente texto impede o aprofundamento nos gastos tributários em filantropia e os destinados à redução do custo da mão de obra e dos produtos essenciais - desoneração folha, da cesta básica e de medicamentos. No caso da filantropia, que alcança um gasto tributário da ordem de R\$ 25 bilhões ou de 8,1% do gasto tributário federal, a produção acadêmica é muito restrita, chamando a atenção a predominância de textos de graduandos de ciências contábeis e administração. No caso das desonerações da folha e da cesta básica, cujo volume de benefícios atinge R\$ 37 bilhões e representa 14,4% do gasto tributário total, conta-se com estudos voltados a avaliar seus efeitos. No caso da folha, sobre o emprego e os salários e, no da cesta básica, sobre preços e sua pertinência como política de melhoria da renda. Não serão objeto de análises os gastos tributários relativos ao desenvolvimento regional, incluindo a Zona Franca de Manaus, de apoio a setores industriais, destinados aos trabalhadores -indenização da rescisão do contrato laboral- e voltados à agricultura, cultura, ciência e tecnologia e habitação.

Em relação à desoneração da folha de pagamentos, conta-se com uma relativa produção relacionada aos seus impactos. Sinteticamente, os efeitos observados foram pouco expressivos e se concentraram nos salários<sup>15</sup>. Com a política tendo se consolidado em momento de crescimento econômico, com o mercado de trabalho próximo do pleno emprego, e, considerando as elasticidades de curto prazo no mercado de trabalho, é de se esperar que a redução dos custos sobre a mão-de-obra implique melhoria salarial. Há, por outro lado, que considerar que, a seguir, o país sofreu uma grave crise política e econômica, não se podendo descartar que essa política de elevado custo tenha retardado, durante 2014 e 2015, a piora nas condições do mercado de trabalho. De

---

15 Dallava (2014), Scherer (2015).

toda forma, tal política tem potencial regressivo, uma vez que os efeitos positivos esperados se concentram nos salários dos empregados dos setores beneficiados localizados, situados nos estratos intermediários e intermediários superiores de renda, enquanto a mitigação parcial da redução de arrecadação se dá pela majoração dos impostos sobre o faturamento e receita que oneram o consumo, logo, os mais pobres.

A desoneração dos tributos federais sobre o faturamento e a receita de produtos da chamada cesta básica acompanhou política já realizada por vários Estados no ICMS. Se tal medida já contou com grande apoio, atualmente se discute se o fato do volume gasto se concentrar no consumo das famílias mais ricas não coloca em xeque a efetividade da política naquilo que a sustenta: o seu caráter pró-pobre. Evidentemente que os ganhos em termos de poder de compra, caso a translação aos preços seja expressiva, se concentram entre os mais pobres, como bem apontam Magalhães *et al* (2001). No momento, a solução apontada por alguns estudos para esse “problema” -gastar mais com os ricos- sem se afastar de buscar beneficiar os pobres em seu poder de compra via política tributária, é a devolução dos tributos pagos pela população pobre com produtos de primeira necessidade. A experiência das políticas de eficiência tributária dos Estados -melhoria arrecadatória do imposto sobre o consumo por meio da concessão de descontos aos contribuintes nos impostos patrimoniais (IPTU e IPVA)- e da qualidade dos cadastros de famílias pobres permitem a aplicação imediata da devolução dos impostos indiretos pagos em alimentos e produtos de primeira necessidade às pessoas pobres e vulneráveis.

Para uma primeira avaliação dos gastos privados em saúde e educação por meio da dedução desses gastos nos rendimentos tributáveis no IRPF elaborou-se a Tabela 4, com base nos dados divulgados pela Receita Federal sobre o IRPF. Nessa tabela constam informações sobre as deduções de saúde, instrução e pela dependência econômica, bem como o total delas, segundo faixas dos rendimentos totais mensais em salários mínimos. Tendo em vista que cerca de 20% da população adulta é declarante do Imposto de Renda, se estará analisando a distribuição desses benefícios entre os 20% mais ricos da população.

Como se pode notar, os 50% mais pobres dos declarantes de IRPF, com renda mensal total de até 5 salários mínimos, respondem por 23% do valor do total de deduções, sendo que essa participação se deve, como

pode se observar, pela importância da dedução por dependente, bem como ao desconto padrão (não reportado na Tabela).

O que se deseja chamar a atenção é a representação nas faixas entre 10 e 40 salários mínimos das deduções em saúde e instrução, sendo superior ao dobro de suas participações no total de declarantes. De outra parte, considerando o valor médio mensal na primeira faixa e o limite de isenção, as deduções do desconto padrão e da dependência implicam a redução expressiva da alíquota efetiva. Na faixa seguinte a participação do valor estimado do benefício mensal alcança a quase 5% da renda total.

Assim sendo, fica patente a importância desses benefícios para a população situada, grosso modo, entre o percentil 90 e 99, ou seja, a classe média tradicional. Recebem benefícios na aquisição de bens e serviços educacionais e de assistência à saúde em valores superiores aos destinados pelos Programas de transferência de renda às famílias pobres. Concretamente, tratando-se os benefícios do Programa “Bolsa Família” como similares aos benefícios fiscais decorrentes das deduções no IRPF por dependente e em instrução se verificaram um benefício de cerca de R\$ 80,00 mensais, superior à concessão de dois benefícios variáveis da “Bolsa Família”, de R\$ 64,00 (valores para uma família típica, dois filhos dependentes em idade escolar). Caricaturalmente, os benefícios do IRPF ligados à infância e adolescência e aos seus estudos são superiores aos benefícios assistenciais com objetivos semelhantes. Ou seja, a classe média tradicional conta, também, com uma “Bolsa Família” *escondido* nas deduções do IRPF.

**Tabela 4: Participação no total de declarante e no valor das deduções, estimativa do valor do benefício fiscal e valor do rendimento médio bruto mensal, por faixas de rendimento bruto mensal, 2015<sup>16</sup>**

Faixas rendimentos totais mensais (em s.m.)	Participação declarantes (%)	Participação no valor das deduções (%)				Estimativa valor benefício R\$ mensais/por declarante				Valor rendimento bruto médio mensal R\$
		Dependentes	Instrução	Saúde	Total (1)	Dependentes	Instrução	Saúde	Todas deduções	
<b>Até 5</b>	50,1	33,6	15,5	11,8	22,8	6,27	1,45	3,25	36,00	2.303
<b>Mais de 5 a 10</b>	28,0	36,9	39,7	29,2	30,7	37,08	20,02	43,50	260,74	5.511
<b>Mais de 10 a 20</b>	13,5	18,6	27,8	27,8	22,5	47,33	35,46	104,74	483,04	10.968
<b>Mais de 20 a 40</b>	5,7	7,7	12,1	19,8	13,5	45,94	36,33	175,94	686,65	21.904
<b>Mais de 40 a 160</b>	2,4	2,6	4,0	8,9	8,1	35,70	28,06	183,88	965,31	52.212
<b>Mais de 160</b>	0,3	0,6	0,9	2,5	2,5	80,10	59,09	454,64	2.605,09	212.438

Fonte: Receita Federal.

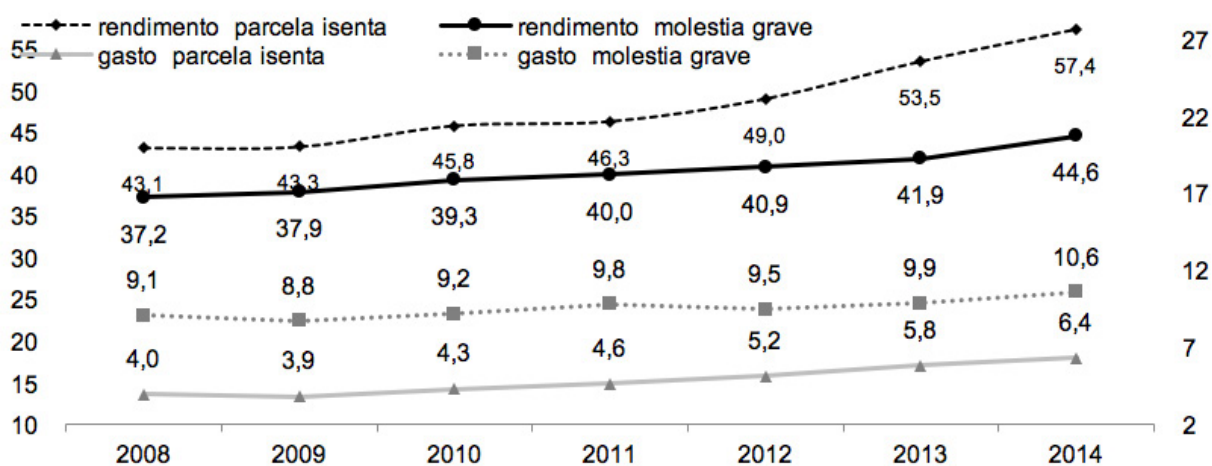
As isenções ligadas às aposentadorias e pensões percebidas por idosos -65 anos e mais- e por doentes crônicos compõem outro conjunto de benefícios fiscais por meio do IRPF que se destinam à classe média tradicional e aos situados no topo da distribuição de renda. Aposentadorias e pensões recebidas por pessoas de 65 anos ou mais contam com limite de isenção em valor dobrado ao usual. No ano calendário de 2016, os rendimentos tributáveis eram isentos até o valor de R\$ 1.903,98 mensais, com os originários de aposentadorias e pensões com o limite ampliado para R\$ 3.807,96. Em relação aos proventos de aposentadorias ou pensões de pessoas com doenças crônicas ou moléstias graves se concede isenção integral do IRPF sobre tais rendimentos.

O Gráfico 7 apresenta a evolução, entre 2008 e 2014, do valor total dos rendimentos isentos destinados a idosos e aos doentes crônicos, bem como dos gastos tributários decorrentes desses benefícios. Como se pode verificar, o gasto total com tais benefícios, em 2014, alcançou à R\$ 17 bilhões em valores de Janeiro 2016, o que representa cerca de 1/3 dos gastos com o Programa “Bolsa Família” e cerca de 90% dos dispêndios

<sup>16</sup> + Desconto padrão, contribuição previdenciária, pensão alimentícia e livro caixa.

com o benefício assistencial a idosos pobres sem aposentadorias ou pensões - o Benefício de Prestação Continuada-Idoso. Vale destacar que foram beneficiados pelas isenções fiscais do IRPF, em 2014, cerca de 3 milhões de pessoas e pelo BPC ao Idoso a população beneficiada atingiu quase 2 milhões de pessoas. Assim, pode-se afirmar que são públicos de magnitude similar, sendo a principal diferença a localização desses públicos na estrutura distributiva, com os beneficiários do IRPF se situando no topo da distribuição -20% mais ricos- e os contemplados pelo BPC concentrando-se nos estratos intermediários da distribuição de renda.

**Grafico 7: Valor dos rendimentos isentos de aposentados idosos e com doenças crônicas e gasto tributário com esses benefícios, bilhões R\$ de 2016.**



Fonte: Receita Federal; Castro (2014). Elaboração própria.

Na Tabela 5, consta a evolução da população beneficiada pela isenção de proventos de aposentadorias de maiores de 65 anos e de doentes crônicos, bem como a estimativa do subsídio médio mensal em valores de 2016. O benefício decorrente da parcela isenta é cerca de R\$ 180 mensais, enquanto a relativa à isenção por doença crônica alcança R\$ 1.300 mensais. Estranho que os doentes não declarantes do IRPF não percebem nenhum benefício dessa magnitude e, no caso de várias das doenças crônicas, compartilham do mesmo serviço (SUS). Segundo dados dos suplementos saúde da PNAD 2003 e 2008, os atendimentos de quimioterapia, radioterapia, hemodiálise ou hemoterapia no SUS foram da ordem de  $\frac{3}{4}$ , com os planos respondendo por pouco mais de 20%, cabendo aos atendimentos via gasto privado direto -out-off-pocket-

participação marginal (Porto, Uga e Moreira, 2011). Ademais, Diniz *et al* (2007) não encontraram evidências da presença significativa de gastos catastróficos em saúde nas famílias brasileiras e, mesmo em Boing *et al* (2014), que reportam gastos catastróficos em saúde, apontam aumentos marginais na taxa de extrema pobreza.

**Tabela 5: Evolução do número de beneficiários das isenções de aposentadorias de idosos e de aposentadorias ou pensões de doentes crônicos e do benefício médio mensal, 2008 a 2014.**

Anos	Beneficiários (milhares)		Subsídio médio mensal (R\$ 2016)	
	Parcela isenta	Moléstia grave	Parcela isenta	Moléstia grave
<b>2008</b>	1.809	646	182	1.032
<b>2009</b>	1.812	635	168	1.102
<b>2010</b>	1.865	599	159	1.123
<b>2011</b>	1.948	491	172	1.438
<b>2012</b>	2.043	541	175	1.394
<b>2013</b>	2.262	564	175	1.296
<b>2014</b>	2.443	574	184	1.324

Fonte: Receita Federal. Elaboração própria.

Na Tabela 6, onde são discriminadas as rendas isentas notadamente as relacionadas às aposentadorias, segundo faixas de rendimento mensal, evidencia-se que tais benefícios, voltados aos rendimentos de aposentadorias ou pensões recebidas por doentes crônicos se concentram nos estratos superiores de renda. Considerando, como já dito, que a população adulta onerada pelo IRPF se situa nos 20% mais rico, vale identificar melhor onde se concentram os beneficiários dentro desse grupo. Mais de 1/3 do valor das rendas isentas relativas a idosos e doentes crônicos se concentra no estrato de declarantes com rendimentos totais mensais superiores a R\$ 149.280, sendo que a quase totalidades dessas rendas isentas são de declarantes com rendimentos mensais superiores a R\$ 22.392. Empregando-se as metodologias de associação entre pesquisas domiciliares e registros fiscais, estima-se que 2/3 dos benefícios destinam-se aos 5% mais ricos da população, com a totalidade deles destinando-se aos 17,4% mais ricos e, o mais surpreendente, de que 15% do valor dos benefícios são usufruídos pelos 0,1% mais ricos.

**Tabela 6: Declarantes do imposto de renda, renda total e rendas isentas: Total, por doença crônica e aposentadorias de idosos, por faixas de rendimento total mensal, 2012.**

Faixas Rendimento total	Declarações	Renda Total	Rendas isentas			Participação (%)			
			Total	Doença crônica	Aposentadorias de idosos	Declara- rantes	Renda total	Rendas isentas	Doença crônica e aposenta- dorias de idosos
<b>0-3.732</b>	1.304.948	269,6	55,3	1,5	2,8	5,09	0,01	0,01	0,01
<b>3.732-7.464</b>	497.333	3.386,8	182,3	20,1	43,0	1,94	0,18	0,03	0,09
<b>7.464-14.928</b>	1.034.305	11.824,9	1.324,6	95,7	547,1	4,04	0,61	0,24	0,95
<b>14.928-22.392</b>	2.163.528	41.639,9	3.156,1	204,5	1.299,7	8,45	2,16	0,56	2,23
<b>22.392-37.320</b>	7.718.283	222.215,6	17.443,0	1.501,0	7.314,8	30,13	11,50	3,10	13,07
<b>37.320-74.640</b>	7.166.909	372.566,8	49.856,8	4.354,1	13.093,2	27,98	19,28	8,87	25,86
<b>74.640-149.280</b>	3.456.902	355.488,5	72.239,4	6.960,4	7.995,0	13,49	18,40	12,85	22,17
<b>149.280 e mais</b>	2.275.345	924.840,4	417.865,8	17.316,6	6.717,7	8,88	47,86	74,34	35,62
<b>Total</b>	25.617.553	1.932.232,6	562.123,4	30.453,9	37.013,2	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Receita Federal; Castro (2014). Elaboração própria.

Como se pode notar, na Tabela 7, que emprega as informações da PNAD 2013, 82,1% dos beneficiários da previdência social brasileira não são alcançados pelo IRPF, com as estimativas dos ganhos de renda para os declarantes do IRPF que percebem aposentadorias ou pensões situando-se entre 2,5% e 8,3%. Os maiores ganhos da majoração do limite de isenção situam-se nas faixas de renda mensal entre R\$ 3.572,43 e R\$ 7.500,00, ou seja, na chamada classe média tradicional que se situa nos 10% mais ricos.

**Tabela 7: Beneficiários de aposentadorias e pensões públicas e percentual de ganho na renda com a parcela isenta, Brasil, 2013.**

Faixas de renda (R\$ mensais de set. 2013)	Beneficiários	Participação	Ganho renda com parcela isenta
Até 1,787.77	22.453.641	82,1%	Isentos
de 1.787,77 a 2.679,29	2.355.799	8,6%	até 2.5%
de 2.679,29 a 3.572.43	1.134.492	4,2%	de 2.5% a 5.6%
de 3.572,43 a 4.463,81	436.375	1,6%	de 5.6% a 7.5%
de 4.463,81 a 5.363,31	302.702	1,1%	de 7.5% a 8.3%
de 5.363,31 a 7.500,00	299.685	1,1%	de 8.3% a 6.6%
de 7.500,00 a 10.000,00	165.667	0,6%	de 6.6% a 4.9%
de 10.000,00 a 15.000,00	137.476	0,5%	de 4.9% a 3.3%
de 15.000,00 a 20.000,00	42.349	0,2%	de 3.3% a 2.5%
mais de 20.000,00	35.397	0,1%	menos de 2.5%

Fonte: PNAD (2013). Elaboração própria.

### 1.3 Regime Simples e o MEI: Capturas veladas

A captura dos regimes simplificados de tributação ou de inclusão previdenciária é outro caminho trilhado pelas pessoas de renda elevada e relativamente elevada para reduzir sua participação tributária. Nesse particular, se tem o fenômeno da “pejotização”, ou seja, a migração de inúmeros trabalhadores, especialmente os mais qualificados, para a pessoa jurídica, resultando, de um lado, na minoração da incidência do imposto de renda e, de outro, na redução da contribuição previdenciária. O fenômeno atinge tanto aqueles que percebem rendas elevadas em uma relação clássica de trabalho assalariado, onde o peso da contribuição previdenciária patronal é expressivo, como aqueles que desenvolvem atividades de cunho personalíssimo (advocacia, medicina, jornalismo, artistas, escritores, atletas). Assim, a comparação empregada na Tabela 8 -reproduzida de Appy (2017)- trata da tributação incidente sobre a prestação de um serviço no valor de R\$ 30.000 entre o empregado assalariado, o sócio de empresa enquadrada no Simples e sócio de empresa no regime de Lucro Presumido.

**Tabela 8: Incidência tributária entre assalariado, prestador de serviço sócio de empresa no Simples e no regime de Lucro Presumido com rendimentos de R\$ 30.000.**

Renda ou tributo	Assalariado	Sócio de empresa		Simples x assalariado
		Lucro Presumido	Simples	
Valor do serviço ou custo do empregado (A)	30.000	30.000	30.000	0
Tributos da empresa (B)	9.788	4.518	2.463	7.325
Folha	5.316	1.038	0	5.316
FGTS	1.617	0	0	1.617
Demais	2.856	3.480	2.463	393
Salário Bruto ou Valor do Serviço Líquido (C)				0
Tributos da pessoa física (D)	5.103	974	974	4.129
INSS	571	571	571	0
Imposto de renda	4.532	403	403	4.129
Renda Líquida (A-B-D)	15.109	24.508	26.563	-11.454
Total de tributos (B+D)	14.891	5.492	3.437	11.454
% Tributos/valor do serviço ou custo do empregado	49,6	18,3	11,5	

(Valores em R\$). Fonte e elaboração: Appy (2017).

Como se pode notar, dois aspectos respondem pela maior tributação do empregado assalariado de alta renda, o custo relacionado a folha salarial e o imposto de renda pago sobre os rendimentos do trabalho. Vê-se, como se apontou, que esses aspectos se relacionam as duas das tendências recentes: a necessidade de se reduzir a incidência sobre a folha e a de como tratar a tributação sobre o capital, notadamente na pessoa física (Gobetti, 2017). Há que salientar que a contribuição patronal de 20% sobre todo o rendimento se faz acompanhar do seguro de acidente de trabalho (de 0,5% a 6,0%), do salário educação (2,5%) e da contribuição para o sistema S (2,5%), entre outros. Considerando, ademais, o FGTS como parcela do salário, se tem uma divisão similar entre a redução dos encargos previdenciários e o pagamento de imposto de renda.

O Simples e o MEI significaram uma renúncia da ordem de R\$ 70 bilhões (Receita Federal, 2017), em 2014, e como mostraram os exemplos estilizados podem implicar tanto na redução da base de financiamento da previdência como da progressividade tributária nos rendimentos da pessoa física. Há que se ter cuidado nessa avaliação, porque ambos mostraram efeitos positivos em termos de formalização de empreendimentos, logo de trabalhadores. Vale destacar que estudos mostraram que o principal motivo de afiliação ao regime do Simples foi a simplificação no recolhimento tributário e na administração contábil dos empreendimentos e não a minoração dos custos tributários<sup>17</sup>.

Na avaliação dessa comparação, alguns analistas se concentram no custo do trabalhador, colocando de lado a não oneração na pessoa física dos rendimentos originários da distribuição de lucros da empresa. Não resta dúvida que o debate sobre o custo tributário sobre a folha, base primeira da previdência social, tem apontado para a necessidade de se reduzir a incidência e se ampliar as fontes de financiamento da seguridade. A redução busca, em especial, melhorar a competitividade nacional, o que esteve presente na desoneração ora em prática, que, mitigada, parcialmente, por meio da tributação sobre o consumo, teve efeitos regressivos. Não resta dúvida que uma proposta de redução do custo tributário da folha -contribuição patronal, salário educação e sistema S-contrabalançado pelo incremento da tributação sobre a renda da pessoa física, com a oneração de lucros e dividendos teria efeitos positivos. E,

---

17 Corseuil e Moura (2011) com base na Pesquisa Industrial Anual concluíram que o efeito observado de redução na mortalidade das firmas industriais que optaram pelo Simples se deve exclusivamente à redução da burocracia e não guarda nenhuma relação com a menor oneração tributária.

nesse sentido, há que se ter presente que a mudança em direção a uma maior progressividade tributária demanda alterações legais, inclusive constitucionais, dado que a base de financiamento da política social são os tributos sobre o consumo e sobre a folha.

Appy (2017) apresenta valores referentes ao MEI com dois exemplos estilizados, um trabalhador com renda líquida de um salário mínimo e outro trabalhador com custo total para empregador ou valor do serviço igual a R\$ 5.000. Verifica-se, em ambos os casos, uma diferença muito grande entre os tributos pagos em um caso e em outro. Grosso modo, os trabalhadores formais têm custos tributários da empresa e seus da ordem de 35% -excluindo o FGTS, enquanto os afiliados no MEI são marginalmente onerados- entre 1 e 4%.

Courseil, Neri e Ulyssea (2014) concluem ser bastante provável, segundo seus resultados, que algumas empresas, em particular as menores, estejam utilizando da afiliação ao MEI como uma estratégia de alterar a relação entre trabalho assalariado e prestação de serviço. Deixam claro que não se tem como comprovar isto, dado que pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME) não há como verificar se a transição de empregado para autônomo ocorreu sem alteração do local de trabalho. Efetivamente, reportam, com base na PME, aumento relativo na razão de chance de empregados transitarem para a categoria de autônomos contribuintes, dentre os quais se incluem empregados informais. Em verdade, todas as posições na ocupação se tornaram menos absorventes frente à opção de ser uma conta própria formal, o que aponta impactos positivos na formalização dos trabalhadores autônomos.

Consideram-se tanto as particularidades da tributação direta aqui praticada como esse processo de “mutação” de pessoa física em jurídica como capturas pelas elites econômicas ao implicar a redução da incidência tributária sobre a renda desses grupos. As mudanças no sistema tributário em direção a uma maior progressividade demandam, portanto, vencer os obstáculos de uma tributação mais efetiva sobre o patrimônio e sobre a renda pessoal, livrando-a da captura pelas elites e pela classe média tradicional.

2.

## **Saudosismo econômico e os obstáculos à justiça fiscal.**

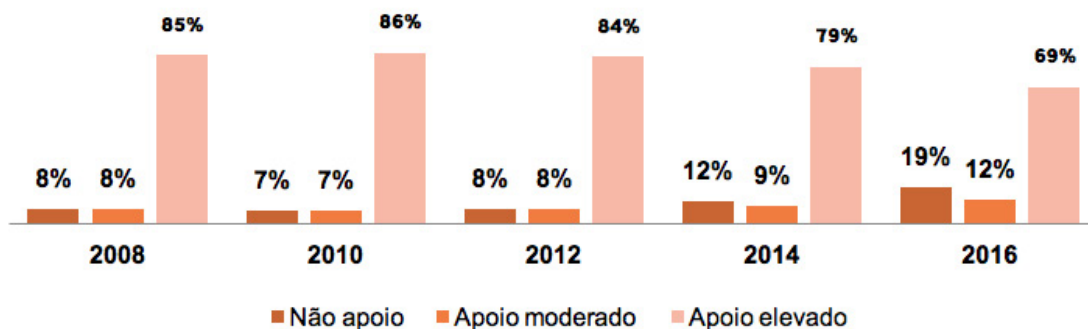
---

O mundo tem presenciado, nos tempos recentes, o avanço de partidos e de apoio popular a extrema direita. Só para exemplificar, em 2014, no Reino Unido, Dinamarca e França, a direita xenofóbica capturou entre 25% a 30% dos votos, superando nível entre 10% e 20% na década anterior (Löwy, 2015). E esse avanço da direita tem se alastrado para além da Europa, como bem atesta a vitória do polêmico Donald Trump para presidência dos EUA.

No cenário em tela as preocupações têm sido cada vez mais pujantes em relação ao avanço de uma onda conservadora no mundo. O Brasil, a despeito de ter mantido, em 2014, um partido de esquerda no governo central, merece ser investigado em relação ao fato.

Uma onda conservadora, no caso brasileiro, pode estar vinculada à identificação de diferentes posicionamentos tais como: a mobilização política de movimentos de direita retirando o tradicional monopólio dos movimentos de rua como algo da esquerda; o aumento de parlamentares pentecostais mais extremistas frente ao secular monopólio católico; a elevação da intolerância de gênero; manifestações claras de ódio de classe (Arretche e Araújo, 2017); fortalecimento de forças conservadoras no Congresso Nacional (Avritzer, 2017); a intolerância para com as minorias sexuais; e o apelo à intervenção militar (Löwy, 2015). No cenário econômico, o conservadorismo da sociedade se reflete na redução ao apoio de medidas de redistribuição e de atuação do Estado, e, no que mais interessa, na menor tributação mesmo que à custa de menor proteção e/ou oferta de serviços públicos.

**Gráfico 8: Preferência dos brasileiros a atuação do Estado na redução da desigualdade.**

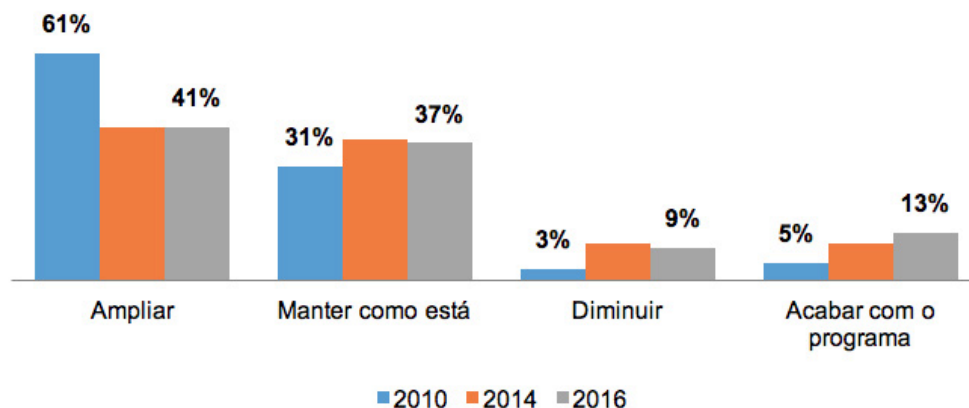


Fonte: Barômetro das Américas. Elaboração própria.

Os dados do Barômetro das Américas indicam, como mostrado no Gráfico 8, que a maioria dos brasileiros é favorável a atuação do Estado em prol do enfrentamento da desigualdade. Todavia, no período recente houve uma mitigação das preferências dos brasileiros em relação à redistribuição, saindo à categoria apoio elevado de um patamar de 85%, em 2008, para 69%, em 2016, uma redução de 16 p.p. De 2008 até 2012 a porcentagem dos brasileiros que apresentavam um apoio elevado à redistribuição manteve-se mais estável, porém a mitigação foi de expressivos 10 p.p., entre 2014 e 2016.

Esse fato estilizado permite inferir que um sentimento mais conservador passou a operar depois de 2012, dado uma elevação de 11 p.p. na porcentagem dos brasileiros que eram bastante contrários a atuação do Estado em prol da redistribuição entre esse ano e 2016.

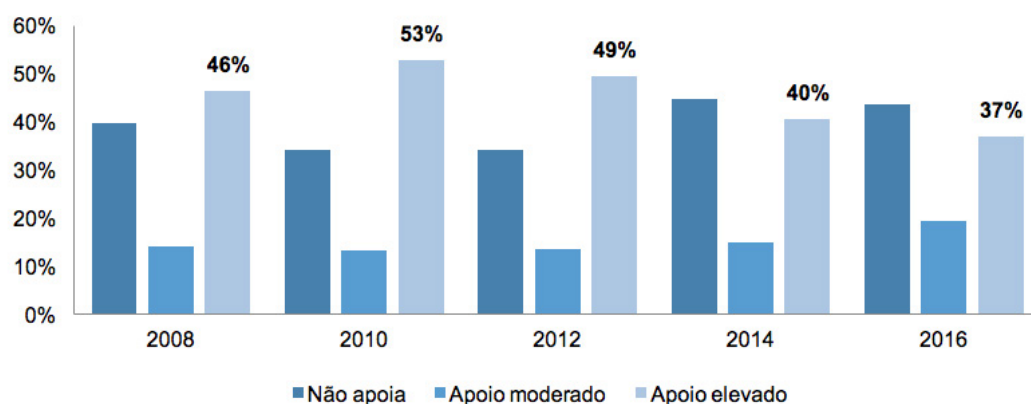
**Gráfico 9: Preferência dos brasileiros pelo Programa “Bolsa Família”.**



Fonte: Barômetro das Américas. Elaboração própria.

No que concerne ao Programa de transferência de renda de maior visibilidade nacional e internacional, o “Bolsa Família”, verifica-se no Gráfico 9 que cerca de 41% dos brasileiros adultos, em 2016, consideravam que o Programa deveria ser ampliado. Conquanto, esse apoio tem se reduzido, uma vez que, em 2010, 61% dos brasileiros eram favoráveis a expansão do “Bolsa Família”. Entre 2010 e 2016, aumentou em 8 p.p. o quantitativo de brasileiros que demandavam o fim do Programa, com 1 em cada 8 brasileiros adultos reclamando o fim do Programa, contra 1 para 20 no início da década. Isso pode ser mais um sintoma do adensamento do conservadorismo na sociedade.

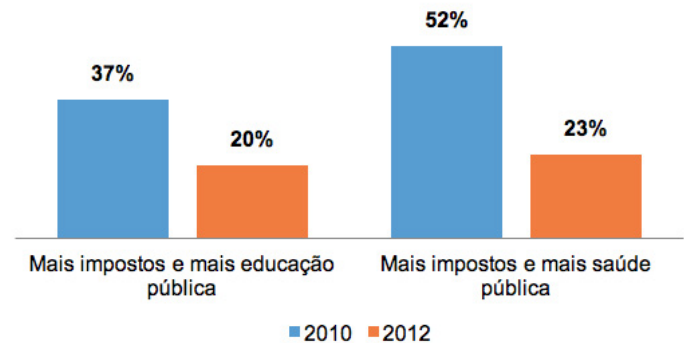
**Gráfico 10: Preferência dos brasileiros pela intervenção do Estado na economia.**



Fonte: Barômetro das Américas. Elaboração própria.

O cenário quanto às preferências dos brasileiros pela intervenção do Estado na economia não se distingue da concernente ao papel do Estado na redistribuição. O Gráfico 10 mostra que, somando aos que apresentam apoio moderado com os que têm apoio elevado, a maioria dos brasileiros é favorável à intervenção do Estado na economia. Entrementes, houve uma queda, entre 2012 e 2016, do apoio elevado à participação do Estado na economia de 12 pontos percentuais, o que corrobora a hipótese do avanço do conservadorismo na sociedade. Os dados acima mostrados sugerem que a sociedade brasileira é adepta, a despeito da mitigação recente, ao intervencionismo do Estado.

Gráfico 11: Apoio dos brasileiros ao aumento da tributação para prestação de serviços públicos.



Fonte: Barômetro das Américas. Elaboração própria.

No que se refere às preferências por tributação, o Gráfico 11 revela que a maioria dos brasileiros é contrária ao aumento de impostos para provisão dos serviços de saúde e educação, e, entre 2010 e 2012, os brasileiros ficaram ainda menos favoráveis. Há, mais uma vez, vestígios de que se robusteceu no Brasil recente o conservadorismo econômico.

A literatura brasileira apenas recentemente tem se debruçado sobre preferências por redistribuição e atuação do Estado, podendo se creditar essa incipiência a restrita disponibilidade de dados que possibilitem investigar a temática. Cabe aqui citar, brevemente, os achados.

Através da aplicação de um *survey* de abrangência nacional, em 2012, Lavinás *et al* (2014) chegaram a conclusão de um alto apoio da população à redistribuição e atuação do Estado. Conforme os dados dos autores, 42% das pessoas preferem pagar mais impostos e ter mais saúde e educação públicas e 46% da população adulta concorda totalmente de que o governo é o promotor primário de bem-estar dos mais pobres. Ademais, mostram que mais da metade defendem integralmente que as pessoas mais ricas devem alocar uma proporção maior de sua renda em impostos frente aos mais pobres, bem como acreditam totalmente que no Brasil existem pessoas muito ricas em contraponto a outras muito pobres, problema que deve ser enfrentado e, o mais importante, cerca de 2/3 creem totalmente que o governo deve atuar para mitigar as desigualdades entre ricos e pobres.

Arretche e Araújo (2017) concluem, valendo-se de três *surveys*<sup>18</sup>, que, apesar da trajetória levemente descendente entre 2008 e 2014, havia uma preferência majoritária dos brasileiros (nunca menor que 80%) pela atuação do Estado na redução de desigualdades. Os mais pobres eram, até 2013, mais favoráveis que os mais ricos à intervenção do Estado, havendo uma reversão em 2014. O maior apoio dos mais ricos frente aos mais pobres à atuação estatal é contrário ao que aponta a literatura, o que demanda cautela nas considerações sobre esse achado.

Arretche e Araújo (2017) ponderam que os eleitores brasileiros aparentam ter preferências contraditórias, uma vez que não se tem o mesmo grau de apoio à atuação do Estado para fins redistributivos na defesa de maior taxaço, principalmente entre os ricos. Os autores mostram que não passa de 50% o público que é favorável à elevação da tributação para financiar ações sociais, sendo que o apoio fica entre 20% e 30% para a população que ganha mais de 10 salários mínimos. Os dados de Arretche e Araújo (2017) revelam uma queda, entre 2010 e 2014, no apoio à tributação para promover a área social, endossando as evidências de uma ascensão do conservadorismo econômico.

Importante ressaltar que o aumento da atuação do Estado e o enfretamento a desigualdade não passam, necessariamente, pelo aumento de impostos para financiar Programas sociais. O Estado pode ser mais presente e mitigar mazelas por meio de uma decisão política na alocação dos recursos que já tem a sua disposição, não sendo, portanto, imperativo a elevação da tributação<sup>19</sup>.

No Brasil, o enfrentamento das desigualdades passa por mudanças na tributação em prol da progressividade e por uma decisão deliberada do governo central de propiciar inclusão social e não por elevação da carga tributária, que como se viu encontra-se nos patamares dos países centrais. Portanto, não parece contraditório a sociedade desejar concomitantemente mitigação de desigualdade e ser contrária ao aumento de impostos para financiar Programas sociais. Ademais, Melo, Barrientos e Coelho (2014) chamam atenção para o fato de que é uma falha considerar que a redistribuição só pode ser atingida via tributação, uma vez que negligencia o potencial dos gastos sociais em propiciar equidade.

---

18 PSIEMS; ESEB; CEM.

19 Outro problema é que a posição relativa dos respondentes difere segundo a pergunta, se é pobre quanto de se fala de renda, mas se coloca como “rico” quando do aumento de tributos.

O que chama atenção nos dados de Arretche e Araújo (2017) é a redução, entre 2008 e 2014, do apoio dos mais pobres a tributação, chegando a patamares similares à aversão dos mais ricos. O desacordo parecido entre os mais pobres e os mais ricos frente à tributação para fins distributivos não encontra respaldo na literatura sobre preferências por redistribuição. Sugere, por outro lado, que a ascendência da percepção dos mais pobres em relação ao peso da tributação pode amparar esse resultado. Conforme Melo, Barrientos e Coelho (2014), o Brasil encontra-se entre os países da América Latina em que a população mais considera a tributação como muito elevada, com aumento desse sentimento, entre 2003 e 2011, notadamente entre os mais pobres. Existe nesse achado pistas para se aventar um movimento conservador no que concerne a tributação, em especial entre a população mais pobre brasileira. Um curioso fato.

Ratifica o desacordo dos brasileiros em relação à tributação, a pesquisa de Almeida (2010) que, com base em um *survey* 2009, buscou captar o *trade-off* entre tributação e apoio a políticas sociais. O autor conclui que os brasileiros preferem a redução dos impostos, mesmo que seja acompanhada de arrefecimento dos Programas sociais. Sustenta que provavelmente as pessoas desejam ter o dinheiro em mãos para o consumo do que repassá-lo ao Estado na forma de impostos em troca da provisão de bens e serviços públicos. Esse achado desponta pistas sobre a eclosão de uma política de consumo, acentuando demandas sociais pela perspectiva do consumidor em detrimento de anseios do cidadão.

Os protestos de 2013 concederam mais vestígios para a percepção de ascendência da cultura do consumo no Brasil. Nos protestos de 2013 a “nova classe média” clamou por redução de impostos e por escolas e hospitais no “Padrão FIFA”, sinalizando sua insatisfação com a ineficiência do setor público e a diminuta qualidade dos serviços prestados (Cruz e Bonifácio, 2014). Não parece, portanto, insano associar os pedidos de saúde e educação “Padrão FIFA”, nas manifestações de 2013, como indícios de uma cultura do consumo impregnada, uma vez que essas demandas parecem refletir um cidadão do tipo consumidor, com sonho consumista pelos serviços privados. Fontenelle (2016) comunga dessa hipótese ao considerar perceptível, nas manifestações de 2013, um imaginário cultural contaminado pela lógica do consumo, sinalizado em demandas mais próximas de uma subjetividade privatizada do que uma oferta pública universal. E para a autora, à medida que se efervescia a crítica à atuação do governo mais água era colocado no moinho da cultura política do consumo.

Importante sublinhar um achado de Almeida (2010) que pode auxiliar, conjuntamente com a ideia da ascendência do consumidor-cidadão, à compreensão da aversão dos brasileiros à tributação. O autor mostra que há uma crença social, amparada em dois fatos, que a suavização da tributação não necessariamente conduzirá a uma menor oferta pública de bens e serviços. O primeiro fato é que há muita corrupção, então basta combatê-la para que o Estado tribute menos e gaste mais em proteção social. A segunda é que a tributação tem efeitos perversos a dinâmica da economia, sendo que sua redução pode favorecer o crescimento econômico, conseqüentemente o aumento da arrecadação. Certamente esses dois fatos devem amparar a elevada aversão à tributação encontrada por Almeida (2010).

As estatísticas descritivas apresentadas e os autores supracitados sugerem, quase unanimemente, que no período recente os brasileiros ficaram mais conservadores em relação à redistribuição, à tributação e atuação do Estado. O debate aqui empreendido aponta, portanto, para a razoabilidade da hipótese de que um denso obstáculo à equidade fiscal é, no atual cenário, o desenvolvimento, ou melhor, a consolidação de uma visão conservadora do papel do Estado e a descrença em relação à atuação estatal na prestação de proteção social. Esse conservadorismo se reflete no uso recorrente da perspectiva do contribuinte para a avaliação das políticas fiscal e social, e na valoração da prestação privada para oferta social.

Os contribuintes, tão presentes na mídia e no vocabulário cotidiano, são para Fontenelle (2016, 267) “os cidadãos que começaram a exigir do Estado o mesmo tipo de atendimento que passou a ter no mercado de consumo”. O mantra “pago muito para o que me entregam” manifesta um descrédito em relação à esfera pública e a percepção de que a oferta pública de saúde, de educação, de segurança e de transporte é ineficiente.

Se a classe média não se identifica como destinatária da oferta pública de bens e serviços por considerá-los insuficientes ou de má qualidade, a oferta que já é restrita, dadas as limitações orçamentárias e os ajustes fiscais, tende a se fragilizar ainda mais, uma vez que se reduz a pressão social pelo seu financiamento.

Portanto, não se pode falar em obstáculos à promoção de justiça fiscal sem conceder centralidade à conquista dos corações e mentes por esse discurso de que o Estado retira muito dos contribuintes e gasta mal, devendo ter seu tamanho reduzido.

E esse movimento de crítica à tributação e queixas a atuação estatal, embora tenha se acelerado a partir das manifestações de 2013, tem seu nascedouro em momento anterior. O “Movimento Cansei”, em 2007, expressou esse sentimento de mais consumo privado, e insatisfação com a tributação e provisão do Estado. No bojo da revolta com o caos aéreo, o “Movimento Cansei” saiu as ruas criticando a administração pública, a corrupção e a carga tributária. O Cansei tinha claro teor anti-governista, tendo o movimento projetado às bases para a contestação aos governos PT, em sintonia com uma pauta que associava ineficiência na gestão pública, corrupção, e elevação dos gastos sociais (Tatagiba, Trindade e Teixeira, 2015).

Nessa direção, Silveira (2012) chamava atenção para o fato de que o movimento de críticas a carga tributária parecia descompassado da realidade, na medida que se tornara mais contundente em um cenário de estabilidade da carga em relação ao PIB, e diminuição da desigualdade.

Esse movimento contrário ao nível da tributação no contexto de adensamento da proteção social, fez Silveira (2012) sustentar que o aumento das críticas ao tamanho da carga tributária, ilustrados pelo destaque dado ao impostômetro e à outras iniciativas, como o dia sem tributo e o de olho no imposto - visava, em verdade, fragilizar a política fiscal com a majoração do gasto social e de sua progressividade. Nessa linha, o autor chama atenção que a mitigação de impostos tendo como contrapartida a suavização do gasto social é uma medida regressiva, dado que os pobres são os mais beneficiados pelas políticas sociais.

Em que pese às debilidades do Estado de Bem-Estar brasileiro, o caminho seguido, até então, foi de construção e consolidação de uma proteção social ampliada, com reflexos em termos de mitigação dos indicadores de pobreza e desigualdade da renda do trabalho. Todavia, na contramão da demanda premente por justiça fiscal tem se presenciado desde 2015 no país medidas que não favorecem a equidade.

Entre estas, merece relevo a Emenda 95 e seus efeitos deletérios. A Emenda à Constituição 95 apresenta um Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito da União para os próximos 20 anos. Esse Novo Regime Fiscal estabelece um limite para despesa primária da União, em conformidade ao valor das despesas pagas no exercício de 2016. Assim, pelo NRF, nos próximos vinte anos, o valor da despesa primária da União não excederá o valor das despesas pagas em 2016, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) a cada ano. Em termos práticos,

essa proposição reflete no congelamento da despesa primária, em termos reais, pelos próximos 20 anos, com possibilidade de algum tipo de revisão apenas passados 10 anos.

Cabe ponderar entre muitas preocupações que rondam o NRF três. Inicialmente, o ano tomado como referência para o congelamento das despesas primárias constitui uma base orçamentária deprimida tanto pelos efeitos da crise econômica como pelas medidas de ajuste fiscal que vem sendo tomadas desde 2015. Segundo, vinte anos de vigência para um regime fiscal, que na prática é uma medida de ajuste fiscal, representa a retirada do poder de decisão econômica das próximas gestões eleitas pela população, ou seja, é uma proposição de ajuste fiscal do governo atual que perpassará vários mandatos presidências. Terceiro, o NRF estabelece um indexador para o gasto descolado da capacidade arrecadativa do Estado e das demandas sociais. Em outras palavras, ainda que um novo ciclo de crescimento impacte positivamente as finanças os ganhos não serão revertidos no aprimoramento das políticas públicas, e o avanço das demandas sociais, entre muitas as que acompanham o envelhecimento populacional, não serão apreciados na decisão sobre a evolução do gasto. Essas considerações permitem concluir que o NRF não apenas mitiga a atuação do Estado, em especial no campo social, como estabelece um projeto de nação cujas demandas da população não parecem ser prioridade.

Portanto, a direção que está sendo tomada não sintoniza com a demanda por justiça fiscal, na medida que tende a mitigar o gasto social que alcança como principais beneficiários a população pauperizada. Ao se escolher o caminho da contenção do gasto para o ajuste das contas públicas, sem se buscar mitigar esses prejuízos com melhorias no perfil distributivo de seu financiamento e a eliminação de gastos tributários pró-ricos, é de se esperar impactos regressivos profundos e redução da equidade. Um preocupante fato ainda mais considerando a crise econômica e seus efeitos, em especial para a população mais vulnerável.

A justiça fiscal, um anseio de longa data, parece, nesse contexto muito mais distante de se alçar. Pensando pelos dois ângulos da política fiscal, gasto e tributação, não se tem ações sendo delineadas nessa direção. Por um lado, se tem a Emenda 95 e seus prováveis impactos de retrocesso no gasto social, por outro, as propostas de reforma tributária, em discussão no Congresso Nacional, que não incluem medidas propiciadoras da progressividade. Somam-se a esses fatos, os obstáculos a justiça fiscal

erguidos em preferências mais conservadoras da sociedade em relação à tributação e ações redistributivas, e, na própria apatia da população mediante uma agenda de reformas estruturais que dirime os direitos sociais. O cenário, em tela, parece pouco favorecer a promoção da equidade que pode ser acessada na política fiscal.

#### 4.

## Considerações finais.

---

As possibilidades de uma maior justiça fiscal no Brasil se encontram, de um lado, na ampliação da participação da tributação direta na composição da carga, com mudanças no imposto de renda da pessoa física e com a ampliação da tributação sobre o patrimônio e a riqueza. De outro lado, no aprofundamento dos gastos sociais progressivos, onde mudanças no sistema previdenciário são importantes, como a equalização dos critérios de concessão do benefício e a redução das taxas de reposição nos benefícios de maior valor, e a redução dos gastos sociais regressivos, com destaque para os de caráter tributário. O presente texto concentrou-se em apontar as limitações da tributação sobre o patrimônio no país e o que se classificou de capturas da política fiscal pelas elites econômicas e pela classe média tradicional, ou seja, tais possibilidades se confrontam com os interesses de grupos com poder político. Assim, a importância marginal dos tributos sobre o patrimônio e sua baixa progressividade, que, como apontado, encontra-se ancorada em leis e na interpretação dada a elas, mostram que há espaços arrecadatórios e distributivos nessa rubrica de tributo.

A subtributação dos rendimentos do capital na pessoa física, com a isenção dos lucros e dividendos na pessoa física, e a suavização das alíquotas efetivas do imposto de renda da pessoa física, por meio de deduções na renda do consumo privado de educação e saúde e da dependência econômica e de isenções aos idosos e doentes, apontam caminhos para uma maior progressividade fiscal. A oneração dos rendimentos de capital na pessoa física, com modulação com os impostos sobre a pessoa jurídica e a redução -em alguns casos, a extinção- de benefícios fiscais no IRPF permitiria a redução de impostos sobre o consumo e a suavização da carga sobre as empresas, acarretando uma alteração do perfil distributivo da tributação brasileira. Os obstáculos são muito expressivos, afetando, de um lado, os muito ricos e, de outro, implicando a revisão do pacto fiscal com as camadas médias tradicionais. Isso parece infrutífero em um cenário de arrefecimento do apoio da sociedade à ação do Estado, em especial à tributação progressiva, e de controle dos gastos sociais, com a nova política fiscal que congelou, em nível relativamente baixo, esses gastos. Soma a isso, que a proposta de reforma tributária em discussão

no Congresso Nacional passa ao largo, mais uma vez, da progressividade e de mudanças no âmbito dos tributos sobre a renda e sobre a riqueza.

Na seara legislativa é onde se observam as novas capturas das políticas sociais pelas camadas médias tradicionais e pelas elites econômicas com a ampliação dos públicos potenciais de políticas tributárias. Assim, o Simples e, em menor grau, o MEI, cujos benefícios fiscais e burocráticos se destinavam a formalização dos microempreendedores e da pequena empresa, tiveram seus limites majoradas seguidamente e as regras de afiliação flexibilizadas. O limite do Simples ora em vigor -R\$ 4,8 milhões de receitas anuais- é 10 vezes superior ao que se pratica em países latino-americanos. Exemplar dos bloqueios políticos encontra-se a dificuldade em se reonerar a folha de pagamentos em um cenário de ajuste fiscal, mesmo tendo presente sua baixa efetividade no emprego e seu elevado custo fiscal.

Paradoxalmente, o debate sobre a resiliência dos ricos e muito ricos em ceder espaço na repartição da renda e a revisão no pensamento econômico dominante da existência de um *trade-off* entre eficiência e equidade apontam um cenário promissor no que concerne às propostas de políticas do *mainstream*. Nessa direção, o documento do FMI de outubro de 2017, intitulado “Combatendo a Desigualdade”, propõe fortemente o emprego de instrumentos tributários distributivos, pois estes não são prejudiciais ao crescimento econômico e ao investimento.

No cenário em tela o comportamento da sociedade frente ao aprofundamento do ajuste fiscal via o gasto e de apoio a políticas tributárias mais progressivas será, portanto, chave para a manutenção e adensamento da proteção afiançada pelo Estado de Bem-Estar Social brasileiro.

---

## Referências bibliográficas

---

Almeida, A. C. (2010). *O dedo na ferida: menos imposto, mais consumo*. Rio de Janeiro, Brasil: Record.

Appy, B. (2017). “Tributação e Produtividade no Brasil”. En Bonelli, R., Veloso, F. e Pinheiro, A. C. (Orgs.), *Anatomia da produtividade no Brasil*. Rio de Janeiro, Brasil: Elsevier-FGV/IBRE

Arretche, M. e Araújo, V. (2017). “O Brasil tornou-se mais conservador?”. *Novos Estudos CEBRAP*, Especial, 15-22.

Avritzer, L. (2017). “Participation in democratic Brazil: from popular hegemony and innovation to middle-class protest”. *Opinião pública*, vol. 23, nº 1.

Boing, A., Bertoldi, A., Posenato, L., e Peres, K. (2014). “Influência dos gastos em saúde no empobrecimento de domicílios no Brasil”. *Revista Saúde Pública*, vol. 48, nº 5, 797-807.

Carvalho Jr, P. (2009). “Aspectos Distributivos do IPTU e do Patrimônio Imobiliário das Famílias Brasileiras”. *Texto para Discussão Ipea*, nº 1417. Rio de Janeiro, Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Carvalho Jr, P. (2017). *Property Tax Performance and Potential in Brazil*. (Tese de Doutorado). Pretoria, África do Sul: Universidade de Pretória.

Carvalho Jr, P. (2017a). “Imposto Predial e Territorial Urbano-IPTU”. *Plataforma Política Social. Texto para Discussão-série Reforma Tributária*, nº 5. Campinas, Brasil: Plataforma social.

Carvalho Jr, P. (2017b). “Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores-IPVA”. *Plataforma Política Social. Texto para Discussão-série Reforma Tributária*, nº 7. Campinas, Brasil: Plataforma social.

Carvalho Jr., P. e Passos, L. (2017c). “Imposto sobre Grandes Fortunas: o recente debate internacional e a situação no Brasil”. En Afonso, J. R., Lukic, M. R., Orair, R. O. e Silveira, F. G. (Orgs.), *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte, Brasil: Letramento.

Castro, F. (2014). *Imposto de Renda da Pessoa Física: Comparações Internacionais, Medidas de Progressividade e Redistribuição*. (Dissertação de Mestrado). Brasília, Brasil: Universidade de Brasília.

CEPAL. (2015). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015. Dilemas y espacios de políticas*. LC/L.3961. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.

Corseuil, C. e Moura, R. (2011). “O impacto do simples federal no nível de emprego da indústria brasileira”. *Texto para Discussão Ipea*, nº 1643. Rio de Janeiro, Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Corseuil, C., Neri, M. e Ulyssea, G. (2014). “Uma análise exploratória dos efeitos da política de formalização dos microempreendedores individuais”. *Texto para Discussão Ipea*, nº 1939. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Cruz, D. e Bonifácio, J. (2014). “Instituições e geração democrática: as jornadas de junho e julho de 2013”. *Debate*, vol. 6, nº 4, 52-85.

Dallava, C. (2014). *Impactos da Desoneração da Folha de Pagamentos sobre o Nível de Emprego no Mercado de Trabalho Brasileiro: um Estudo a partir dos Dados da RAIS*. (Dissertação de Mestrado). São Paulo, Brasil: Fundação Getúlio Vargas.

Diniz, B., Servo, L., Piola, S. e Eirado, M. (2007). “Gasto das famílias com saúde no Brasil: evolução e debate sobre gasto catastrófico”. En Silveira, F., Servo, L., Menezes, T. e Piola, S. (Orgs.), *Gasto e consumo das famílias brasileiras contemporâneas*. Brasília, Brasil: IPEA

Fernandes, R. (2016). *Sistema Tributário e Desigualdade: uma análise do impacto distributivo do imposto de renda no Brasil*. (Dissertação de Mestrado em Economia). Belo Horizonte, Brasil: Cedeplar/UFMG.

Fontenelle, I. A. (2016). “Alcances e limites da crítica no contexto da cultura política do consumo”. *Estudos Avançados*, vol. 30, nº 87.

Gobetti, S. W. (2017). “Tributação da renda do capital e progressividade: o que fazer?”. En Afonso, J. R., Lukic, M. R., Orair, R. O. e Silveira, F. G. (Orgs.), *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte, Brasil: Letramento.

Gobetti, S. W. e Orair, R. O. (2016). “Progressividade tributária: A agenda negligenciada”. *Texto para Discussão Ipea*, nº 2190. Rio de Janeiro, Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Hanni, M. e Martner, R. (2017). “Impacto redistributivo das políticas fiscais na América Latina revisitado”. En Afonso, J. R., Lukic, M. R., Orair, R. O. e Silveira, F. G. (Orgs.), *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte, Brasil: Letramento.

Hanni, M., Martner, R. e Podestá, A. (2017). “La incidencia distributiva de la fiscalidad em América Latina”. En Sabaini, J., Jiménez, J. y Martner, R. (Eds.), *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

International Monetary Fund, IMF. (2014). *Government Finance Statistics: Manual 2014*. Washington, EE.UU.: IMF.

International Monetary Fund, IMF. (2017). *Fiscal Monitor: Tackling Inequality*. Washington, EE.UU.: IMF.

Jiménez, J. (2017). “Desigualdade, concentração de renda e elites econômicas na América Latina: o papel da política fiscal”. En Afonso, J. R., Lukic, M. R., Orair, R. O. e Silveira, F. G. (Orgs.), *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte, Brasil: Letramento.

Jiménez, J. e Podestá, A. (2017). “La tributación sobre la renda en América Latina: desafíos y perspectivas”. En Sabaini, J., Jiménez, J. y Martner, R. (Eds.), *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Lavinás, L., Cobo, B., Veiga, A., Waltenberg, F. e Méndez, Y. S. (2014). “Percepções sobre desigualdade e pobreza: o que pensam os brasileiros da política social”. *Letra e Imagem*, vol. 1. Centro Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

Lincoln Institute of Land Policy. (2016). *Database of Property Tax in Latin America: a comparative analysis*. Recuperado de <https://goo.gl/rdqXGA>

Löwy, M. (2015). “Conservadorismo e extrema-direita na Europa e no Brasil”. *Serv. Soc.*, n°. 124, 652-664.

Lustig, N. (2015). “The redistributive impact of government spending on education and health: evidence from thirteen developing countries in the Commitment to Equity Project”. En Clements, B., De Mooij, R., Gupta, S. and Keen, M. (Eds.), *Inequality and fiscal policy*. Washington, EE.UU.: IMF.

Magalhães, L., Silveira, F. G., Tomich, F. A. e Vianna, S. W. (2001). “Tributação sobre alimentação e seus impactos na distribuição de renda e pobreza nas grandes regiões urbanas brasileiras”. *Anpec, Economia*, 2(1).

Melo, M. A., Barrientos, A. e Coelho, A.C. (2014). “Taxation, redistribution and the social contract in Brazil”. *IRIBA Working Paper*, nº 11.

Mendes, A. e Weiller, J. A. B. (2015). “Renúncia fiscal (gasto tributário) em saúde: repercussões sobre o financiamento do SUS”. *Saúde em Debate*, vol. 39, nº 105.

Morgan, M. (2017). “Desigualdade de renda, crescimento e tributação da elite no Brasil: novas evidências reunindo dados de pesquisas domiciliares e fiscais”. En Afonso, J. R., Lukic, M. R., Orair, R. O. e Silveira, F. G. (Orgs), *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte, Brasil: Letramento.

Nascimento, N. (2016). *A Inexistente Tributação da Riqueza no Brasil e o Imposto Sobre Grandes Fortunas*. (Dissertação Mestrado em Economia). Brasil: Pós-Graduação em Economia/Universidade Federal Fluminense-Niterói

OECD. (2008). *Latin American Economic Outlook 2009*. Paris, Francia: OECD.

OECD. (2017). “The OECD classification of taxes and interpretative guide”. En OECD. (2017). *Revenue Statistics: 1965-2016*. Paris, Francia: OECD.

Ocké-Reis; C. O. e Gama, F. N. (2016). “Radiografia do Gasto Tributário em Saúde - 2003□2013”. *Nota Técnica*, nº 19.

Orair, R. e Gobetti, S. (2017). *Reforma tributária: princípios norteadores e propostas para o debate*. Brasília, Brasil: Ipea.

Paes, N. L. (2014). “Os gastos tributários e seus impactos sobre o desempenho da saúde e da educação”. *Ciência e saúde coletiva*, vol. 19, nº 4.

Piketty, T. (2014). *O Capital no Século XXI*. Rio de Janeiro, Brasil: Intrínseca.

Porto, S. M., Uga, M. A. D. e Moreira, R. S. (2011). “Uma análise da utilização de serviços de saúde por sistema de financiamento: Brasil 1998-2008”. *Ciência e saúde coletiva*, vol. 16, nº 9, 3795-3806.

Receita Federal do Brasil (2017). *Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária Bases Efetivas - Ano calendário 2014. Série 2012 a 2017*. Recuperado de <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/DGTEfetivo2014FINAL.pdf>

Scherer, C. (2015). "Payroll tax reduction in Brazil: effects on employment and wages". *ISS Working Paper Series*, n° 602. Rotterdam: ISS/Erasmus University Rotterdam.

Silveira, F. G. (2012). *Equidade fiscal: impactos distributivos da tributação e do gasto social*. Brasília, Brasil: ESAF-Tesouro Nacional.

Silveira, F. G. e Passos, L. (2017). "Impactos distributivos da tributação e do gasto social-2003 e 2008". En Afonso, J. R., Lukic, M. R., Orair, R. O. e Silveira, F. G. (Orgs), *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte, Brasil: Letramento.

Souza, P. e Medeiros, M. (2017). "A concentração de renda entre os ricos no Brasil, 2007/2014". En Afonso, J. R., Lukic, M. R., Orair, R. O. e Silveira, F. G. (Orgs), *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte, Brasil: Letramento.

Tatagiba, L., Trindade, T. e Teixeira, A. C. C. (2015). "Protesto à direita no Brasil (2007-2015)". Em Cruz, S. V., Kaysel, A. e Codas, G. (Orgs.). *Direta volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo, Brasil: Fundação Perseu Abramo.



**CLACSO**



**OXFAM**