

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
CURSO DE MESTRADO

TRIBUTAÇÃO SOBRE RENDA E CONSUMO DAS FAMÍLIAS NO BRASIL:
Avaliação de sua Incidência nas Grandes Regiões Urbanas - 1996

Trabalho de Mestrado apresentado ao
Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro,
como pré-requisito para obtenção do
título de Mestre em Economia

SALVADOR TEIXEIRA WERNECK VIANNA

2000

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
CURSO DE MESTRADO

TRIBUTAÇÃO SOBRE RENDA E CONSUMO DAS FAMÍLIAS NO BRASIL:
Avaliação de sua Incidência nas Grandes Regiões Urbanas - 1996

SALVADOR TEIXEIRA WERNECK VIANNA

Dissertação apresentada ao Instituto de
Economia da Universidade Federal do Rio de
Janeiro como pré- requisito para a obtenção do
título de Mestre em Economia

Orientadora: Profa. Dra. Edelmira del Carmen Alveal C. de Oliveira

Rio de Janeiro
março de 2000

DADOS CÍVICOS

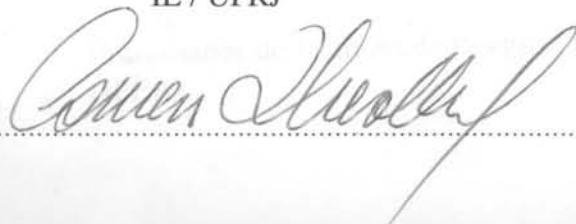
SALVADOR TEIXEIRA WERNECK VIANNA

TRIBUTAÇÃO SOBRE RENDA E CONSUMO DAS FAMÍLIAS NO BRASIL:
Avaliação de sua Incidência nas Grandes Regiões Urbanas - 1996

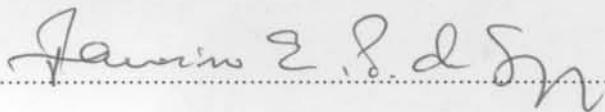
DISSERTAÇÃO PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

BANCA EXAMINADORA

Presidente e Orientadora: Profa. Dra. Edelmira del Carmen Alveal C. de Oliveira
IE / UFRJ



2º Examinador: Prof. Dr. Francisco Eduardo Pires de Souza – IE / UFRJ



3ª Examinadora: Profa. Dra. Maria da Conceição Sampaio de Souza – UNB



Rio de Janeiro, 31 de março de 2000

DADOS CURRICULARES

SALVADOR TEIXEIRA WERNECK VIANNA

NASCIMENTO 10.10.1974 – São Paulo/SP

FILIAÇÃO Luiz Jorge Werneck Vianna
Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

1991-1995 Curso de Graduação
Faculdade de Economia e Administração da UFRJ

1996-1997 Curso de Mestrado
Instituto de Economia da UFRJ

1998- Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
(IPEA)

À memória do Brigadeiro Vermelho, meu tão saudoso avô Francisco Teixeira; à minha avó Iracema; à Luiz Jorge, meu pai; à Maria Lucia, minha mãe;

A João Pedro e Juliano, meus irmãos; À Marina, minha irmã;

A João Francisco, Pedro, Valentim, Bento e Miguel, meus sobrinhos;

À D. Joilce, minha segunda mãe;

À Maria Thereza, minha companheira.

Agradecimentos

Antes de mais nada, expresso meu sentimento de gratidão, que se soma à estima e ao carinho, a Maria Tereza, Carmem e Clarissa, pelo apoio constante em minha aventura candanga, da qual esta dissertação é fruto. Bete, Sérgio e Ronan são amigos brasilienses a quem sou também muito agradecido.

Sou extremamente grato à professora Carmen Alveal, não apenas por suas orientações ao longo do processo de realização deste trabalho, mas também pelo estímulo e pela grande dose de confiança em mim depositada.

Aos colegas e amigos do mestrado do Instituto de Economia da UFRJ, especialmente Gustavo, Arthur, Giane, Lavínia, Marcelo, Valéria, Helena e Marina, acrescento, a meus agradecimentos pela experiência extremamente prazerosa e gratificante que foi realizar o curso em sua companhia, meus sinceros votos de sorte e felicidade em seus futuros profissionais.

Agradeço à equipe técnica do IBGE responsável pelo gerenciamento da POF 1995-96, especialmente Edilson Silva e Nézio Pontes, importantes aliados na luta diária da pesquisa empírica no Brasil.

Estendo meus agradecimentos à Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos do IPEA, particularmente ao Dr. Gustavo Maia Gomes e a Nelson Zackzeski, pela oportunidade que me proporcionaram de me dedicar inteiramente a esta dissertação. Agradeço também a todos os colegas da Coordenação de Estudos Regionais, especialmente a Luís Eduardo Castelo (Dudu) e a Luciana Mendes.

Agradecimentos especiais reservo para César Travassos e Cleids Lisboa, exímios programadores de SAS, cujos conhecimentos foram fundamentais para a geração dos resultados empíricos.

À Brancolina Pereira, agradeço de coração pela leitura atenta dos originais e pelas sugestões pertinentes que me foram colocadas.

A Leandro Safatle e Rodrigo Dourado, pela ajuda na revisão dos originais e no levantamento final da bibliografia, e pelo espírito de camaradagem com que estiveram sempre dispostos a me ajudar.

Faltam-me palavras capazes de traduzir meu sentimento de gratidão aos camaradas Luís Carlos Magalhães, Frederico Tomich e Fernando Gaiger. Não só pela importância que tiveram em todas as etapas da produção deste trabalho, e nem ainda por tudo que com eles aprendo todos os dias. Sou-lhes grato acima de tudo pelo simples motivo de serem meus amigos verdadeiros, e por me considerarem como tal.

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE TAB

RESUMO

ANEXOS

REFERÊNCIAS

NOTAS

AVOIDAR

AVOIDAR

AVOIDAR

AVOIDAR

AVOIDAR

“(...) quanto à igualdade, não se deve entender por essa palavra que sejam absolutamente os mesmos os graus de poder e de riqueza, mas, quanto ao poder, que esteja distanciado de qualquer violência e nunca se exerça senão em virtude do posto e das leis e, quanto à riqueza, que nenhum cidadão seja suficientemente opulento para poder comprar um outro e não haja nenhum tão pobre que se veja constrangido a vender-se; o que supõe, nos grandes, moderação de bens e de crédito e, nos pequenos, moderação da avareza e da cupidez.

Tal igualdade, dizem, é uma quimera do espírito especulativo, que não pode existir na prática. Mas, se o abuso é inevitável, segue-se que não precisemos pelo menos regulamentá-lo? Precisamente por sempre tender a força das coisas a destruir a igualdade, a força da legislação deve sempre tender a mantê-la.”

(Rousseau, *Do Contrato Social*, cap. XI)

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	10
LISTA DE TABELAS.....	11
RESUMO.....	12
ABSTRACT.....	13
INTRODUÇÃO.....	14
I. EQUIDADE E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NA TEORIA DA TRIBUTAÇÃO.....	17
I.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS: DOS CONTRATUALISTAS À TEORIA NEOCLÁSSICA.....	17
I.2. QUESTÕES TEÓRICAS DE TRIBUTAÇÃO E EQUIDADE	20
I.2.1. <i>Equidade versus Eficiência no Desenho do Sistema Tributário</i>	22
I.2.2. <i>Tributação Direta versus Indireta</i>	27
I.2.3. <i>Progressividade versus Regressividade na Incidência Tributária</i>	30
I.2.3.1. O Princípio do Benefício e o da Capacidade de Pagamento	30
I.2.3.2. Parâmetros da Capacidade de Pagamento: Renda ou Consumo?	31
a) A Renda como Parâmetro	31
b) O Consumo como Parâmetro	33
I.2.4. <i>Problemas do Consumo como Parâmetro de Regressividade</i>	35
II. O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: EVOLUÇÃO RECENTE, CARACTERÍSTICAS ATUAIS E POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES DISTRIBUTIVAS	37
II.1. EVOLUÇÃO RECENTE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO	37
II.1.1. <i>A Reforma da Década de 1960</i>	39
II.1.2. <i>A Reforma de 1988</i>	43
II.1.3. <i>A Evolução Posterior a 1988</i>	47
II.2. EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS SOBRE ASPECTOS DE EQUIDADE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NO BRASIL	49
II.2.1. <i>Evidências Iniciais sobre os Impactos Distributivos do Sistema Tributário Brasileiro</i>	50
a) Procedimentos Metodológicos e Bases de Dados	50
b) Principais Resultados	52
II.2.2. <i>A Escolha entre Eficiência e Equidade na Tributação Indireta no Brasil</i>	54
a) Marco Teórico, Principais Conceitos e Dados Utilizados	55
b) Principais Resultados	57
II.2.3. <i>Evidências sobre a Carga Tributária sobre Salários</i>	58
a) Metodologia e Fonte de Dados	59
b) Principais Resultados	61
II.2.4. <i>A Regressividade da Tributação Indireta no Brasil: Aspectos Controversos</i>	63
a) Base Teórica, Método e Fonte de Dados	63
b) Principais Resultados	66
II.3. <i>Comentários Finais</i>	68
III. METODOLOGIA E FONTE DOS DADOS.....	69
III.1. RENDA E CONSUMO DAS FAMÍLIAS: POF 95-96	69
III.1.1. <i>Características gerais da POF</i>	69
III.1.2. <i>Utilização dos "Microdados"</i>	71
III.1.3. <i>Aferição da Renda</i>	72
III.1.4. <i>Consumo e/ou Dispêndio</i>	76
III.2. PROCEDIMENTOS DE CÁLCULO DA INCIDÊNCIA DA TRIBUTAÇÃO DIRETA.....	81

III.3. SISTEMÁTICA DE CÁLCULO PARA A INCIDÊNCIA DA TRIBUTAÇÃO INDIRETA.....	82
III.3.1. <i>Carga Tributária Indireta sobre Produtos Alimentares</i>	90
III.4. CARGA TRIBUTÁRIA TOTAL	92
IV. CARGA TRIBUTÁRIA DIRETA E INDIRETA SOBRE A RENDA DAS FAMÍLIAS DAS GRANDES REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL: ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	93
IV.1. CARGA DE TRIBUTOS DIRETOS SOBRE AS FAMÍLIAS	93
IV.1.1. <i>Características dos recebimentos familiares nas regiões metropolitanas</i>	93
IV.1.2. <i>Tributação direta sobre a renda familiar</i>	96
IV.2. CONSUMO E TRIBUTAÇÃO INDIRETA	100
IV.2.1 <i>Estrutura do consumo familiar: principais mudanças entre 1987/88 e 1995/96</i>	100
IV.2.2. <i>Tributação indireta sobre a renda líquida familiar</i>	104
IV.3. TRIBUTAÇÃO TOTAL POR TIPO DE RECEBIMENTO.....	112
IV.4. CARGA TRIBUTÁRIA TOTAL SOBRE AS FAMÍLIAS.....	116
V. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	121
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	130

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Carga tributária indireta sobre o custo da cesta de produtos alimentares selecionados (cesta básica) – Regiões Metropolitanas	111
Figura 2 - Tributos indiretos na alimentação para faixas de renda e regiões metropolitanas selecionadas.....	112
Figura 3 – Carga tributária direta e indireta sobre renda, segundo classes de renda em salários mínimos para o total das áreas, em %.....	117

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Carga Tributária segundo Tipos de Tributos.....	49
Quadro 1 – Características dos gastos do questionário de despesa individual da POF 95/96	78
Quadro 2 – Despesa média mensal familiar segundo a classificação dos dispêndios da POF e o reagrupamento proposto, em R\$ de setembro de 1996	80
Tabela 2 – Alíquotas médias e modais do IPI, segundo despesas por grupos de produtos	86
Quadro 3 – Alíquotas de ICMS, IPI, e PIS/Cofins, segundo os grupos de despesas dos questionários e da caderneta de despesas coletivas da POF e grupos de despesas propostos .	88
Tabela 3 – Incidência do ICMS em produtos alimentares das cestas básicas estaduais.....	91
Tabela 4 – Carga fiscal por tributo, expressa em milhões de R\$, em percentagem do PIB e em percentagem da carga fiscal bruta.....	92
Tabela 5 - Rendimento familiar mensal <i>per capita</i> , segundo classes de rendimento por regiões metropolitanas, em R\$ de setembro de 1996.....	94
Tabela 6 – Características da distribuição do rendimento familiar mensal <i>per capita</i> e linhas de pobreza e indigência	96
Tabela 7 - Tributação direta sobre rendimento total, por classes de rendimento familiar mensal selecionadas, regiões metropolitanas e total das áreas, em % sobre a renda bruta.....	97
Tabela 8 – Composição da Tributação Direta: Imposto de Renda, Contribuições Previdenciárias (INSS), IPVA, IPTU e outros tributos diretos, segundo classes de rendimento mensal familiar – total das áreas e regiões metropolitanas selecionadas, em % do total dos tributos diretos ..	99
Tabela 9 – Mudanças na estrutura de consumo entre as POF's de 1987/88 e 1995/96	101
Tabela 10 – Percentual da despesa média mensal familiar, segundo faixas de renda selecionadas – total das áreas, 1987/88 e 1995/96	102
Tabela 11 - Carga tributária indireta sobre renda disponível, por grupos de despesas e faixas de renda (em salários mínimos), total das áreas, em % sobre a renda líquida.....	105
Tabela 12 - Carga tributária indireta sobre renda disponível, por grupos de despesas e faixas de renda (em salários mínimos), São Paulo, em % sobre a renda líquida	106
Tabela 13 - Carga tributária indireta sobre renda disponível, por grupos de despesas e faixas de renda (em salários mínimos), Curitiba, em % sobre a renda líquida.....	108
Tabela 14 - Carga tributária indireta sobre renda disponível, por grupos de despesas e faixas de renda (em salários mínimos), Belém, em % sobre a renda líquida	108
Tabela 15 - Carga tributária indireta sobre renda disponível, por grupos de despesas e faixas de renda (em salários mínimos), Fortaleza, em % sobre a renda líquida	109
Tabela 16 – Percentagem de tributos diretos e indiretos sobre renda por tipo de recebimento predominante, origem = 75% a 100% do recebimento	113
Tabela 17 – Carga de tributos diretos e indiretos, segundo quartos de participação do assalariamento na renda familiar total.....	116

Resumo

Esta dissertação estima a carga tributária suportada pelas famílias das grandes regiões urbanas brasileiras. A preocupação do trabalho foi privilegiar os aspectos de equidade associados à tributação. A distribuição de renda brasileira é uma das mais desiguais do mundo. Ao mesmo tempo, os índices de população pobre são extremamente elevados frente à renda *per capita* do país. As discussões da reforma tributária têm se voltado, de maneira predominante, para as questões federativa e da competitividade empresarial. Neste sentido, o trabalho procura explorar uma área de pesquisa que aparentemente tem sido esquecida no debate da reforma, que vem a ser a avaliação dos efeitos da atual estrutura tributária sobre a população sob a ótica da equidade.

Para isto foram utilizadas as informações das onze maiores regiões urbanas do país, que constam dos microdados da Pesquisa de Orçamentos Familiares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (POF-IBGE) de 1995/96. Esta pesquisa fornece os dados detalhados das estruturas de consumo e rendimento das famílias, discriminadas por faixas de renda, e possibilita o cálculo do tributos indiretos e diretos que incidem sobre elas.

Os achados do trabalho mostram que a progressividade da tributação direta não é suficiente para compensar o grau de regressividade dos impostos indiretos. Dito de outra forma, a evidência empírica obtida sugere que o sistema tributário opera de maneira regressiva sobre a população, recaindo, em termos relativos à renda, mais fortemente sobre as camadas de menor renda do que sobre as classes de renda mais elevada. Dessa forma, os resultados apontam na direção de que a introdução de modificações no sistema tributário brasileiro, tendo em vista a discussão da reforma tributária, pode ter um papel relevante na melhoria da distribuição de renda e na diminuição da pobreza.

Abstract

This dissertation esteems the tax burden which falls upon the families of the great Brazilian urban areas. The concern of the work went privilege the aspects of equity associated to the taxation. The distribution of Brazilian income is one of the unequalest of the world. At the same time, the indexes of poor population are extremely high compared to the *per capita* income of the country. The discussions of the tax reform have been focused, in a predominant way, on the federative and managerial competitiveness subjects. In this sense, the work tries to explore a research area that seemingly has been forgotten in the debate of the reform, that comes to be the evaluation of the effects of the current tax structure on the population under the optics of equity.

For this the information of the eleven larger urban areas of the country were used, that consist of the microdata of the Research of Family Budgets of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (POF-IBGE) of 1995/96. This research supplies the detailed data of the consumption structures and revenue of the families, discriminated by strips of income, and it facilitates the calculation of the indirect and direct taxes that fall over them.

The discoveries of the work show that the progressivity of the direct taxation is not enough to compensate the degree of regressivity of the indirect taxes. In other words, the obtained empiric evidence suggests that the tax system operates in a regressive way on the population, relapsing, in relative terms to the income, more strongly on the layers of smaller income than on the higher income classes. In that way, the results point in the direction that the introduction of modifications in the Brazilian tax system, in the context of the discussion of the tax reform, may have an important role in the improvement of the distribution of income and in the decrease of the poverty.

Introdução

O Brasil possui um dos mais elevados graus de desigualdade da distribuição de renda no mundo. Os dados internacionais disponíveis indicam que somente Botswana e a África do Sul apresentam uma distribuição de renda pior que a do Brasil, quando medida pelo índice de Gini. Adicionalmente, cerca de um terço do total da população brasileira ainda estaria abaixo da linha de pobreza, mesmo tendo havido uma redução significativa do contingente da população pobre na década de noventa, segundo estimativas da CEPAL (1999).

A transformação do perfil distributivo do país tem adquirido nova relevância e urgência em função dos resultados de pesquisas recentes, que têm mostrado evidências empíricas do efeito negativo da desigualdade na distribuição de renda e dos ativos no crescimento econômico¹ (Bénabou, 1996). Esses resultados sugerem que a redução das desigualdades pode se constituir em um fator importante para a melhoria das taxas de crescimento da economia brasileira. Isto é suficiente para justificar políticas públicas que combatam essa situação, mesmo sem considerar os argumentos éticos.

Neste sentido, uma área de pesquisa importante, que entretanto tem atraído relativamente pouca atenção no período mais recente, é o estudo do impacto do sistema tributário nacional na distribuição de renda e na pobreza. O foco da discussão da mudança do atual sistema tributário tem sido a questão federativa e da competitividade empresarial. Pouca atenção tem sido dada aos impactos distributivos da reforma tributária e da possibilidade de se utilizar instrumentos tributários na definição de uma política de melhoria da distribuição de renda e de redução da pobreza.

O objetivo principal desta dissertação é discutir a incidência do atual sistema tributário brasileiro sobre a população, privilegiando nesta discussão os aspectos de equidade nele presentes. A hipótese mais geral que orienta o trabalho é a de que, da forma como está atualmente estruturada, a tributação no Brasil representa um fator que, no mínimo, contribui para a manutenção dos

¹ Bénabou (1996) apresenta uma resenha exaustiva desses trabalhos.

níveis de desigualdade. Pode-se aventar também que a tributação poderia ser um instrumento coadjuvante na melhoria da distribuição de renda e de combate a pobreza.

Dentre os pontos que baseiam esta suposição, destaca-se o fato de que a estrutura tributária brasileira tem se baseado crescentemente na tributação indireta, que incide inclusive sobre produtos essenciais, como alimentação, cuja participação no orçamento das famílias pobres é bastante expressiva. Neste sentido, um dos objetivos específicos dessa dissertação é avaliar em que medida os tributos indiretos possuem impactos distributivos maiores sobre os segmentos mais pobres da população do que sobre a renda das camadas mais ricas. Ou seja, procuram-se evidências empíricas sobre o grau de regressividade da tributação indireta para o caso brasileiro.

Para isto são utilizadas as informações sobre o consumo observado das famílias das onze maiores regiões urbanas do país, que constam dos microdados da Pesquisa de Orçamentos Familiares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (POF-IBGE) de 1995/96. Essa pesquisa fornece os dados detalhados da estrutura de consumo familiar, discriminada por faixas de recebimento, possibilitando portanto o cálculo dos tributos indiretos que recaem sobre essas famílias. Os tributos indiretos considerados são o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industriais (IPI), a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

As informações sobre as variáveis de rendimentos da POF-IBGE investigam uma série de tributos diretos pagos pelas famílias. A partir dessas informações, procura-se alcançar outro objetivo específico da dissertação: o cálculo da carga tributária dos tributos diretos sobre os recebimentos das famílias pesquisadas pela POF. Foram pesquisados os pagamentos efetivos dos seguintes tributos diretos: Imposto de Renda (IR), Contribuição para Previdência Pública (INSS), Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotivo (IPVA), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e outros impostos diretos.

Na medida em que as famílias foram classificadas segundo diferentes faixas de renda, a avaliação das cargas de tributos diretos e indiretos incidentes sobre estas famílias também foi feita levando em conta esta estratificação. Isto possibilitou uma avaliação do grau de progressividade/regressividade do atual sistema tributário brasileiro. Ou seja, procurou-se avaliar o peso da carga tributária direta e indireta incidente sobre as famílias das regiões metropolitanas investigadas pela POF-IBGE segundo cada faixa de rendimento.

A dissertação apresenta a seguinte organização: o Capítulo I apresenta as discussões teóricas mais recentes sobre a questão da incidência de um sistema tributário no que respeita a seus aspectos de equidade, procurando também recuperar as raízes históricas do debate atual. No Capítulo II, procura-se discutir a evolução recente da estrutura tributária brasileira, bem como suas principais características. Neste capítulo são também analisados trabalhos que produziram evidências empíricas sobre a incidência do sistema tributário nacional. O Capítulo III explicita e sistematiza os procedimentos metodológicos e a base de dados utilizados para os cálculos da incidência tributária. No Capítulo IV, apresentam-se e analisam-se os resultados obtidos. Finalmente, o Capítulo V resume as principais conclusões, apresentando ainda algumas considerações sobre o processo de reforma tributária ora em debate.

I. Equidade e Distribuição de Renda na Teoria da Tributação

O objetivo deste capítulo é apresentar alguns conceitos da teoria da tributação que são vitais na discussão de aspectos de equidade e de distribuição de renda na incidência tributária. Em que pese o fato de ter seu foco centrado nos debates e estudos mais recentes, optou-se por, primeiramente, recuperar as raízes históricas da análise de uma questão que, afinal de contas, remete à própria constituição das sociedades capitalistas tal como hoje se configuram.

Pretende-se sugerir, ao longo desta breve apresentação, que ao fim e ao cabo podem ser identificadas, grosso modo, duas correntes de pensamento na interpretação do problema. Uma, em que os aspectos distributivos da incidência tributária em uma economia são relegados a segundo plano ou, no máximo, considerados apenas de maneira implícita no desenho do sistema arrecadador. Nesta visão, assume-se que, para uma dada distribuição de renda, a tributação deve ter sua interferência restringida, no sentido de minimizar as perdas de eficiência econômica decorrentes da incidência do tributo.

A segunda, por outro lado, explicita que a tributação deve ter, necessariamente, uma função redistributiva na economia. A distribuição de renda se coloca, assim, como uma variável a ser determinada pela configuração do sistema tributário. Neste sentido, esta concepção assume que os princípios de equidade e de justiça fiscal devem figurar entre os objetivos principais no desenho ou na reforma de sistemas tributários.

I.1. Antecedentes Históricos: dos Contratualistas à Teoria Neoclássica²

A relação entre o poder conferido ao Estado de tributar e os efeitos decorrentes da execução deste ato – sobre produção, consumo e distribuição de renda – constitui uma área do conhecimento que possui raízes profundas nas ciências social e econômica. Na idéia do Contrato Social,

² Uma resenha ampla e aprofundada da vasta literatura que trata da tributação e seus impactos distributivos é tarefa complexa, que certamente fugiria aos objetivos deste trabalho. O que se pretende, por conseguinte, é tão-somente fornecer uma idéia de como esta questão é antiga na teoria econômica, indicando que as discussões na literatura recente, referenciadas neste trabalho, possuem sólidas bases. A questão da tributação nos contratualistas é abordada em Pena (1992). Uma resenha notável da literatura clássica e neoclássica pode ser encontrada em Edgeworth (1959).

formulada e desenvolvida pelos pensadores da formação do Estado moderno – Hobbes, Locke, Rousseau –, o pagamento de tributos dos súditos ao soberano é o elemento básico para a sua constituição. É através deste mecanismo – o imposto – que se financia o Estado, permitindo a este se armar para providenciar a defesa dos súditos de agressões externas, o que em última instância vem a ser o motivo racional básico (comum nos três autores) pelo qual os indivíduos abrem mão de sua individualidade natural e constituem uma sociedade. Quanto à relação específica entre tributação e distribuição de renda, a seguinte passagem do *Leviatã*, de Hobbes, ao se referir à “igualdade da imposição”, é esclarecedora:

“(...) the Equality of imposition consisteth rather in the Equality of that which is consumed, than of the riches of the persons that consume the same. For what reason is there, that he which laboureth much, and sparing the fruits of his labour, consumeth little, should be more charged, than he that living idly getteth little, and spendeth all he gets: seeing the one hath no more protection from the Common-wealth than the other? But when the Impositions are layd upon those things which men consume, every man payeth Equally for what he useth: Nor is the Common-wealth defrauded by the luxurious waste of private men.”³

É interessante notar que esta é uma visão que corresponderia, na teoria moderna da tributação, ao princípio do benefício. Segundo Musgrave & Musgrave (1973), a abordagem de Locke pode ser classificada da mesma forma. Este princípio postula que um sistema tributário é equitativo se o contribuinte recebe serviços públicos correspondentes ao volume de impostos que paga. Em contrapartida, a concepção do problema elaborada por Rousseau, e posteriormente reconduzida por John Stuart Mill, estaria vinculada ao princípio da capacidade de pagamento, segundo o qual indivíduos com capacidades iguais devem pagar montantes de impostos iguais, enquanto que aqueles com capacidades diferentes devem ser tributados diferenciadamente (Musgrave & Musgrave, 1973).⁴

Na economia política clássica, estão nas obras de Adam Smith e de John Stuart Mill as maiores contribuições à questão distributiva implícita na

³ Thomas Hobbes, *Leviathan*, cap. XXX. Extraído de Kaldor (1955).

⁴ Estes conceitos serão explorados, e definidos com maior rigor, ao longo do texto. Cabe adiantar, porém, que o critério do benefício negligencia, por assim dizer, o caráter redistributivo que o sistema tributário pode vir a ter. Este caráter, contudo, está explícito na abordagem da capacidade de pagamento.

tributação. Em *A Riqueza das Nações*, ao se referir aos princípios gerais de acordo com os quais todos os impostos devem se ajustar, Smith enunciou como princípio geral que:

“The subject of every state ought to contribute towards the support of the government as nearly as possible in proportion to their respective abilities; that is, in proportion to the revenue which they respectively enjoy under the protection of the state.”⁵

evidenciando, portanto, uma concepção de que a equidade deve ser uma meta do sistema tributário tanto pelo critério do benefício – visto naquela sentença como a proteção recebida pelo Estado – como pelo da capacidade de pagamento, entendido como a renda com a qual ele contribui para esta proteção (Musgrave & Musgrave, 1973).

Já Stuart Mill, em seus “Princípios”, sustentou que deve prevalecer a equidade em matéria de impostos pela razão básica de que assim deve ser em todas as questões de governo. “Assim como o governo não deve fazer distinção alguma entre pessoas ou classes no que respeita às reivindicações que estas possam fazer-lhe”, diz ele, “os sacrifícios que ele exija devem, por assim dizer, pressionar a todos por igual na medida do possível (...). A igualdade na imposição, como uma máxima na política, significa, por conseguinte, igualdade no sacrifício”⁶.

Cabe registrar, neste ponto, que autores clássicos como David Ricardo e Karl Marx não dedicaram grandes preocupações a aspectos distributivos da tributação. Ricardo, nos *Princípios de Economia Política e Tributação*, embora analise detidamente os diferentes tipos de impostos vigentes à sua época, tem sua atenção voltada mais para as questões de eficiência econômica, isto é, de que forma os tributos obstaculizavam em graus variáveis a acumulação, a produção e o consumo. Marx, por sua vez, só viria a tocar no tema, e mesmo assim pontualmente, em *O Manifesto Comunista*. Nesta obra ele coloca que, entre as inevitáveis medidas despóticas que necessariamente teriam que ser tomadas pelo proletariado quando este alcançasse a posição de classe governante (após vencida

⁵ Adam Smith, *The Wealth of Nations*, Livro Quinto, cap. II v. II.

⁶ John Stuart Mill, *Princípios de Economia Política*, Livro V, Cap. II, § 2. Fundo de Cultura Econômica, México, 1943.

a “batalha da democracia”) para revolucionar o modo de produção burguês, estariam, além da abolição da propriedade da terra e de todo direito de herança, a imposição de um “imposto de renda pesado progressivo ou gradual”.⁷

Foi em fins do século XIX e início do século XX, contudo, que, a partir do desenvolvimento da abordagem teórica marginalista, no âmbito da chamada economia neoclássica, se constituíram as bases da moderna teoria da tributação. É nesta escola do pensamento que a análise da questão da tributação e de seus reflexos distributivos passa a remeter à introdução de componentes de progressividade na incidência tributária. A equidade no tratamento tributário dos contribuintes é tratada sob a ótica da perda de utilidade a que os indivíduos são submetidos ao serem tributados. Como escreve Sir Josiah Stamp, “*it was not until the marginal theory was thoroughly worked out on its psychological side, that progressive taxation obtained a really secure basis in principle.*”⁸ É na economia neoclássica que ganham corpo as teorias de tributação progressiva, que vêm permeando as discussões sobre incidência tributária até hoje, como será visto à frente.

I.2. Questões Teóricas de Tributação e Equidade

Na literatura recente, mais especificamente no campo da Economia do Setor Público, o estudo dos impactos distributivos advindos do sistema tributário vem ampliando seu espaço enquanto área de pesquisa. Entre outros, Feenberg *et al.* (1998), Creedy (1997), Decoster *et al.* (1997) têm dado importantes contribuições teóricas no sentido do aperfeiçoamento de modelos de análise de estruturas tributárias *vis-à-vis* suas consequências do ponto de vista da distribuição de renda. A maior parte desta safra recente de trabalhos baseia-se em desenvolvimentos teóricos dos anos 60 e 70, em especial Due (1968), Shoup (1969), Musgrave & Musgrave (1973), entre outros. De outra parte, não se pode deixar de mencionar o papel fundamental da obra de Kaldor (1955), um estudo

⁷ Karl Marx & Friederich Engels, *O Manifesto Comunista*, Cap. 2. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1997.

⁸ Apud Fagan (1959).

pioneiro dos impactos distributivos no contexto de um sistema tributário moderno, isto é, adaptado às características das sociedades contemporâneas.⁹

No Brasil, não há registro de trabalhos teóricos expressivos sobre o tema que relaciona tributação e distribuição¹⁰. Entretanto, há alguns estudos que obtiveram resultados empíricos importantes. Um dos primeiros trabalhos nesta área é de autoria de Eris *et al.* (1983). Mais recentemente, contudo, tem surgido uma série de pesquisas que reforçam a tendência dos estudos aplicados sobre o tema. Dentre estas, pode-se destacar Rodrigues (1998) e Siqueira *et al.* (1998 e 1999).

Antes de partir para a análise desta literatura, entretanto, torna-se necessária uma breve incursão à teoria da tributação, para que sejam explicitados, com o rigor e a precisão adequados, os conceitos que aqui serão utilizados.

O estudo dos impactos distributivos de sistemas tributários se situa, de maneira geral, no terreno da teoria da tributação ótima (*optimal taxation theory*). Há vasta literatura sobre os vários temas pertinentes a esta teoria, cujo alcance percorre desde o estudo das diferentes formas de tributação – sobre renda, consumo, poupança, ganhos de capital – e as interações entre estas, até a análise de incidência intertemporal, passando pela questão da provisão de bens públicos.¹¹

Para fins deste trabalho, porém, em função de a análise empírica subsequente estar baseada na tributação sobre consumo e renda no Brasil, dar-se-á atenção preferencialmente a dois aspectos, a saber: a questão da equidade versus eficiência, e a da tributação direta versus indireta a ela subjacente; e a discussão sobre regressividade e progressividade de sistemas tributários. São estas questões

⁹ Cabe salientar, porém, o caráter peculiar deste trabalho de Kaldor, em que há uma proposição explícita de substituição do padrão tributário britânico, baseado na tributação sobre a renda, por outro, baseado na tributação sobre dispêndios. Para uma discussão das proposições de Kaldor (1955), ver Vickrey (1968).

¹⁰ Uma exceção é sem dúvida Sampaio de Souza (1996). De todo modo, não se pode deixar de mencionar livros-textos relevantes sobre finanças públicas, tais como Rezende (1978) e Giambiagi & Além (1998).

¹¹ Sobre a tributação de poupança e implicações para a eficiência da alocação de recursos numa análise intertemporal, por exemplo, ver Atkinson & Sandmo (1980). Para um exame da incidência tributária intertemporal e seu reflexos distributivos, ver Poterba (1989). Sobre a questão dos bens públicos, veja-se Atkinson & Stern (1983).

que, na literatura moderna, demarcam de maneira clara o terreno da justiça fiscal no âmbito da teoria da tributação.

I.2.1. Equidade *versus* Eficiência no Desenho do Sistema Tributário

A conformação de um sistema tributário reflete a interação de um sem-número de interesses que se corporificam nos atores que participam do jogo político em uma sociedade. Conciliar estes interesses, estabelecendo consensos para a consecução de objetivos almejados pela sociedade – como por exemplo crescimento econômico e/ou justiça social –, é o que se busca, em uma sociedade moderna e democrática, através de seus mecanismos de representação. E o sistema tributário constitui sem dúvida o principal instrumento de política pública para alcançar tais objetivos.

No que respeita aos objetivos desejados pela sociedade ao desenvolver o sistema tributário, autores importantes como Musgrave & Musgrave (1973) e Stiglitz (1986) convergem em suas análises, ao identificarem cinco características básicas desejáveis para qualquer estrutura tributária¹²:

- (a) eficiência econômica: o sistema deve ser desenhado de modo a interferir o mínimo possível com as decisões econômicas que levem a uma alocação eficiente de recursos – isto é, deve buscar a neutralidade econômica. Ao mesmo tempo, os impostos devem ser usados para corrigir eventuais deficiências no setor privado;
- (b) simplicidade administrativa: o sistema deve ser relativamente fácil e de baixo custo em sua administração;
- (c) flexibilidade: o sistema precisa ser apto a responder rápida ou até mesmo automaticamente face a mudanças conjunturais repentinhas. Dito de outra forma, deve permitir o uso da política fiscal para atingir objetivos de estabilização e de crescimento;
- (d) transparência (*political responsiveness*): o sistema tributário deve ser elaborado de forma tal que seja compreensível por parte do

¹² Uma excelente resenha sobre os princípios básicos que devem nortear o desenho do sistema tributário pode ser encontrada em Guimarães (1982).

contribuinte. Assim, este sabe o que está pagando, e o próprio sistema político pode refletir de maneira mais acurada as preferências dos indivíduos; e

(e) justiça fiscal (equidade): a distribuição da carga tributária deve se dar de maneira justa, de modo que incida diferentemente sobre indivíduos com características sócio-econômicas diferentes. Em outras palavras, cada um deveria pagar sua parte de acordo com o que pode pagar.

É interessante observar que os itens (a), (b) e (c) constituem aspectos complementares, e portanto podem ser englobados sob o mesmo critério: eficiência econômica. O sistema tributário é economicamente eficiente se não interfere (ou o faz minimamente) com a alocação ótima de recursos, ao mesmo tempo em que corrige distorções em alguns setores ou mercados; se o custo de sua administração é baixo relativamente às receitas que gera; e ainda, se é capaz de responder rapidamente a mudanças conjunturais na economia¹³. Parece claro que todas estas características podem ser percebidas como pertencentes a critérios de eficiência. Por outro lado, os itens (d) e (e) podem também ser agrupados e vistos sob a ótica da justiça fiscal. Um sistema tributário é justo se o contribuinte sabe o que e para que está pagando quando lhe são cobrados os impostos; ao mesmo tempo, trata igualmente indivíduos iguais (equidade horizontal), e diferentemente indivíduos desiguais (equidade vertical).

De todo modo, são estes atributos que determinam para estes autores, em última análise, a qualidade de um sistema tributário. É evidente que tais características são em alguns casos conflitantes, surgindo daí a necessidade de se enfrentar os *trade offs* criados entre elas. O esforço de tornar a estrutura tributária mais justa implica inevitavelmente o aumento dos custos e da complexidade administrativa. Mais que isso, interfere diretamente na questão da eficiência/neutralidade. O inverso também vale: o uso corretivo da política tributária para fins de eficiência econômica vem a interferir diretamente na equidade.

O *trade off* entre equidade e eficiência pode ser ilustrado pelo seguinte exemplo¹⁴: suponha-se que, de uma arrecadação de \$ 200 bilhões, \$ 15 bilhões ou 7,5% deste total resultem de custos relativos a esta arrecadação, envolvendo desde excessos de carga tributária (ver definição adiante), até custos administrativos e operacionais. Caso se transformasse este sistema tributário de maneira a gerar o mesmo volume de receitas, porém baseando a estrutura arrecadadora na forma de um imposto único e geral (*head tax*), poder-se-ia reduzir este total de custos para, suponha-se, \$ 100 milhões. A questão é: o que está sendo pago com esta diferença de \$14.900 bilhões?

O que a sociedade adquire ao custear um sistema tributário mais “caro”, por assim dizer, é um sistema mais justo e equânime. Tem-se portanto uma situação na qual a tributação é mais justa, e outra em que o governo economiza um volume significativo de recursos. Diante desta escolha, bem como em outros problemas de escolha econômica, como advertem Musgrave & Musgrave (1973):

“(...) the intelligent decision is not made on an all-or-nothing basis but at the margin. The trade-off between equity and efficiency should be pushed to the point where the gain is matched by the price in terms of increased efficiency cost. At the same time, any given level of equity should be purchased at the least efficiency cost. Among equally equitable taxes those should be chosen which carry the least efficiency, administrative, and compliance cost.” (Musgrave & Musgrave, 1973, p. 461 *et seq.*)

Em que pese o viés marginalista, que de resto está presente na maior parte da literatura moderna sobre teoria da tributação, da colocação de Musgrave & Musgrave se depreendem dois importantes pontos. Primeiro, que no desenho do sistema tributário deve prevalecer um espírito de conciliação entre objetivos, senão opostos, ao menos divergentes. E segundo, com relação ao *trade off* entre equidade e eficiência, deve ser buscado um ponto de convergência ótima entre estas duas metas.

¹³ O custo envolvido neste tipo de resposta, que envolve eventuais perdas de receitas e mudanças no padrão impositivo que podem gerar distorções no setor privado, é comumente denominado na literatura de *compliance cost*.

¹⁴ Extraído de Musgrave & Musgrave (1973), pág. 461.

Quanto ao princípio da justiça fiscal / equidade, importa salientar que este contempla dois aspectos: o da equidade horizontal e vertical. O primeiro diz respeito ao tratamento tributário igual para indivíduos iguais – isto é, com características sócio-econômicas (dentre as quais se destaca a renda) iguais ou muito similares. Por outro lado, entende-se por equidade vertical o oposto, isto é, o tratamento diferenciado para indivíduos com rendas diferentes. Ambos os aspectos são parte, contudo, do mesmo princípio, qual seja, que “os tributos devem impor sacrifícios equânimis” (Musgrave & Musgrave, 1973, p. 199).

Musgrave & Musgrave chamam a atenção ainda para o fato de o senso comum considerar o aspecto horizontal da equidade “mais básico e menos controverso” que o vertical, vez que tributos iguais para rendas iguais atendem simplesmente ao princípio básico da igualdade perante a lei, ao passo que a determinação de (aliquotas de) impostos diferenciado(a)s para rendas desiguais implica necessariamente algum grau de arbitrariedade. No entanto, este argumento, segundo estes autores, negligencia a questão de a igualdade de tratamento tributário se referir a perdas iguais de utilidade, não a perdas iguais de renda (Musgrave & Musgrave, 1973). Neste sentido, a tributação diferenciada para rendas desiguais é tão importante para atender ao princípio da equidade como a tributação igual para rendas iguais. O que ocorre na verdade é que a aplicabilidade da equidade horizontal é mais simples que a da vertical, pois está assentada sobre fatores objetivos (por exemplo, renda), enquanto que no segundo caso prende-se a critérios subjetivos, que envolvem juízos de valor de difícil aproximação científica.

Due (1968), por sua vez, assinala que, dentre os objetivos almejados pela sociedade contemporânea, a eficiência e a equidade são os dois mais relevantes para a política tributária.

Pelo primeiro objetivo – eficiência –, entende-se que significa atingir o mais alto nível de renda real per capita e a mais alta taxa possível de crescimento econômico consistentes com as restrições dos fatores produtivos

disponíveis (tecnologia e outros recursos) e com a estrutura ótima de alocação de recursos em termos das preferências dos consumidores (Due, 1968, pág.367)¹⁵.

Considerando que a estrutura tributária deve contribuir para a consecução deste objetivo – maximizar a renda real per capita –, em seu desenho deve-se evitar a carga excessiva (*excess burden*), ao mesmo tempo em que se preveja o máximo de incentivos a mudanças no comportamento econômico dos agentes que conduzam a um aumento do nível de renda real (Due, 1968, p.368). Define-se carga excessiva como a redução da renda real do setor privado causada por tributação acima da necessária para gerar as receitas que o governo precisa para financiar seus gastos. De outra parte, se um imposto causa alteração de preços relativos de alguns bens, fazendo com que os consumidores deixem de adquirir os produtos de sua preferência (que são tributados) e passem a comprar mercadorias não tributadas, configura-se um desvio do ótimo, cujo efeito é a redução do nível de satisfação dos consumidores e de perda de receitas do governo. Quando isto ocorre, ou seja, quando o sistema tributário faz com que o consumo e a alocação de recursos se desviem do ótimo, diz-se que há um excesso de carga (ou carga excessiva) sobre o consumidor (*consumer excess burden*)¹⁶.

O segundo objetivo – equidade –, para este autor, envolve necessariamente questões de juízo de valor, não sendo possível estabelecer parâmetros científicos, e portanto calculáveis, para a definição desta meta. O que tende a ocorrer é que a sociedade busca alcançar padrões de consenso, através de valores éticos e morais, para estabelecer a equidade na tributação.

¹⁵ Convém lembrar, como faz o autor, que há algumas premissas microeconômicas para se atingir tal meta, dentre as quais poder-se-ia destacar:

i) a alocação de recursos de maneira tal que a taxa marginal de substituição (TMS) entre cada cesta de mercadorias seja igual à taxa marginal de transformação (TMT) em sua produção. Satisféita esta relação, fica garantido que a transferência de recursos de um produto para outro não aumenta ii) a satisfação de alguns sem que seja reduzida a de outros; iii) a maximização da utilização de fatores disponíveis em termos quantitativos e qualitativos, dadas as preferências de seus proprietários; iv) a eficiência ótima na produção, entendida como o máximo de produto possível de se obter dados os insumos; v) o pleno emprego dos recursos disponíveis; e vi) a taxa de pleno emprego da formação de capital, de maneira que reflete as preferências relativas da sociedade entre consumo presente e crescimento econômico.

¹⁶ O conceito de carga excessiva está presente na análise de quase toda a literatura sobre finanças públicas. Detalhamentos maiores, inclusive contemplando impactos microeconômicos, podem ser encontrados em Due (1968), Musgrave & Musgrave (1973) e Stiglitz (1986), entre outros.

1.2.2. Tributação Direta *versus* Indireta

"I never can think of direct and indirect taxation as I should think of two attractive sisters each with an ample fortune, both having the same parentage (for the parents of both I believe to be Necessity and Invention), differing only as sisters can differ. I cannot conceive any reason why there should be unfriendly rivalry between the admirers of these two damsels. I have always thought it not only allowable, but even an act of duty, to pay my addresses to them both. I am, therefore, as between direct and indirect taxation, perfectly impartial." (Mr. Gladstone, membro da *Select Committee on the Income Tax and Property Tax, House of Commons*, 1861)

Em clássico artigo sobre o tema, Atkinson (1977) sustenta que a escolha entre a tributação direta e a indireta passa pela escolha da base tributária ou, dito de outra forma, pela determinação dos pesos de cada um dos tipos diferentes de taxação no orçamento governamental.

Como coloca o autor, para responder a esta questão é preciso antes de mais nada definir precisamente o que se entende por tributação direta e indireta¹⁷. Primeiramente ele observa, dentre as várias definições possíveis, a histórica, que repousa no método de administração do imposto, diferenciando o caso em que o contribuinte arca com o tributo sobre sua renda diretamente à autoridade fazendária daquele em que paga indiretamente, via compra de mercadorias. Esta vem a ser, diga-se de passagem, a definição adotada por Stiglitz (1986), para quem impostos diretos são simplesmente os que oneram indivíduos e firmas, enquanto que os indiretos são os que oneram bens e serviços. Alternativamente, há as definições estabelecidas pelos poderes legais constituídos (a Constituição, o Parlamento, a Suprema Corte etc.). No entanto, classificações de impostos em termos administrativos ou jurídico-legais são de pouca relevância para a análise econômica.

Atkinson (1977) distingue dois pontos de vista a partir dos quais é possível analisar a questão dos efeitos econômicos dos diferentes tipos de tributação. O primeiro, também presente na maior parte da literatura sobre finanças públicas, classifica o tributo como direto ou indireto com base na sua

incidência final. Segundo Buchanan (1970), citado pelo autor: "*Direct taxation is defined as taxation imposed upon the person who is intended to be the final bearer of the burden of payment*", enquanto que "*Indirect taxation is defined as taxation imposed upon others than the person who is intended to bear the final burden*" (Buchanan, 1970, *apud* Atkinson, 1977).

Ou seja, o tributo seria direto ou indireto conforme sua incidência, direta ou indireta, sobre o indivíduo que "suporta" a carga tributária final. Due (1968), por sua vez, tem uma visão parecida no que toca à tributação direta: "*The term 'direct tax' has been used traditionally to refer to taxes collected from the persons expected to bear the burden: income, expenditure, and property taxes*"; mas vai um pouco mais além ao introduzir o conceito de transferência da carga tributária na tributação indireta: "*Indirect taxes are those presumably shifted forward from the taxpayer to someone else: sales, customs, and excise taxes*" (Due, 1968, p. 87).

Neste mesmo texto, entretanto, o próprio Due (1968) reconhecia que, na prática, este tipo de classificação era algo imprecisa e de pouca utilidade. Na realidade, "*The ultimate distribution of burden is not always clear; for example, the corporation income tax may not rest on the owners of the corporation, and a portion of the property tax almost certainly shifts from property owners*" (Due, 1968, p. 88). Atkinson (1977), por seu turno, critica a idéia de transferência do imposto indireto porque esta definição leva a dificuldades quando o grau de transferência não é zero, como assumido para os tributos diretos, nem cem por cento, como assumido para os indiretos.

Assim, este autor propõe uma abordagem diferente para a classificação de tributos como diretos ou indiretos, argumentando que "... what seems to be the essential aspect of the distinction [is] the fact that direct taxes may be adjusted to the individual characteristics of the taxpayer, whereas indirect taxes are levied on transactions irrespective of the circumstances of buyer or seller" (Atkinson, 1977, p. 592). Note-se que tal definição não faz menção a

¹⁷ Para uma análise evolutiva da terminologia da tributação, que remete inclusive às origens dos impostos nos países da Europa Ocidental, ver Hicks (1946).

qualquer tipo de transferência a caracterizar a distinção entre o tributo direto e o indireto. A idéia presente nesta colocação é que o tributo direto pode ser "personalizado"¹⁸ para as características sócio-econômicas de um determinado grupo de famílias a ser tributado, enquanto que o indireto não pode ser adaptado de tal forma às circunstâncias. A única maneira que pode sê-lo é **indiretamente**, através das diferenças que podem ser impostas nos padrões de consumo.

Deve-se ter claro em mente, contudo, que no desenho de um sistema tributário sempre haverá um componente direto e um indireto na estrutura de impostos. O que se discute, portanto, conforme as especificidades sociais, políticas e culturais de cada sociedade, é a forma pela qual se estabelece o *mix* de tributação direta e indireta.

O que se depreende da literatura, portanto, é que, de modo geral, em um sistema tributário a tributação direta é o instrumento através do qual se busca atingir os objetivos de equidade, enquanto que a meta de eficiência repousa predominantemente sobre a tributação indireta. É praticamente consensual que os tributos diretos – destacando-se o imposto sobre a renda – favorecem a equidade porque eles podem, como foi visto, ser “personalizados” conforme características sócio-econômicas – dentre outras, renda, tamanho da família e patrimônio. Em outras palavras, podem ser estabelecidos com facilidade parâmetros de **progressividade** na tributação direta, ainda que isto implique perdas de eficiência e aumentos de custos do sistema tributário. Por outro lado, hoje não impõe o consenso outrora existente sobre o caráter **regressivo** da tributação indireta, mantendo-se porém a visão de sua contrapartida positiva de permitir maior eficiência do sistema tributário. Trabalhos recentes (por exemplo, Creedy [1997]) têm levantado controvérsia a respeito desta questão, colocando em questão a natureza da regressividade dos tributos indiretos.

Neste tipo de abordagem, a questão inovadora que surge é: em que medida a tributação indireta pode ser usada sob o princípio da equidade? Ou, de outro modo, como a tributação indireta pode ser menos regressiva, ou até conter elementos de progressividade?

¹⁸ Ou, na expressão de Shoup (1964), *apud* Atkinson (1977), “tailored”, isto é, feito sob medida.

I.2.3. Progressividade *versus* Regressividade na Incidência Tributária

I.2.3.1. O Princípio do Benefício e o da Capacidade de Pagamento

Ao se discutir progressividade e regressividade na incidência tributária, antes de tudo deve-se ter em mente que se está referindo basicamente a questões de equidade e bem-estar. Como foi visto, a meta da equidade constitui um critério básico no desenho de um sistema tributário. No entanto, embora seja um ponto praticamente consensual que a estrutura tributária deva ser equânime, no sentido de que cada contribuinte deva pagar sua "justa parte" para o financiamento do governo, não existe propriamente uma concordância no que se refere ao que seria esta "justa parte" (Musgrave & Musgrave, 1973). Na abordagem desta questão, distinguem-se duas correntes de pensamento.

A primeira, que remete a Hobbes, Locke e Smith, repousa no princípio do benefício. Nesta visão, a equidade do sistema tributário é auferida na medida em que os contribuintes recebem serviços públicos em conformidade com o volume de impostos que pagam. Sendo assim, por este princípio a equidade não depende somente da estrutura tributária, mas do *mix* constituído pela política de gastos e de tributos do governo. A segunda corrente, que tem suas origens em Rousseau e Stuart Mill, baseia-se no princípio da capacidade de pagamento. Nesta abordagem, o problema da equidade tem sua solução determinada exclusivamente na questão tributária, independentemente da política de gastos do governo.¹⁹

Como apontam Musgrave & Musgrave (1973), estas duas concepções apresentam limitações. No caso do princípio do benefício, para torná-lo operacional é preciso o conhecimento de necessidades específicas de contribuintes para se realizar investimentos públicos que resultem em benefícios para eles. Ademais, por este princípio não se pode conceber impostos com fins redistributivos, uma vez que na prática não há como separar tributos destinados a financiar serviços públicos em geral daqueles serviços destinados às necessidades específicas dos contribuintes beneficiários. No entanto, trata-se de uma

abordagem mais completa no que respeita ao problema da economia do setor público, já que envolve a procura de uma solução para os aspectos de receitas e gastos. Quanto à segunda concepção, seu principal problema é que deixa indeterminada a questão da provisão de serviços públicos; não obstante, nesta abordagem a questão redistributiva é efetivamente considerada. Neste sentido, é a esta visão que este trabalho doravante se prenderá. Resta portanto discutir os critérios de mensuração da capacidade de pagamento presentes na literatura.

I.2.3.2. Parâmetros da Capacidade de Pagamento: Renda ou Consumo?

a) A Renda como Parâmetro

Foi visto que pela percepção, por assim dizer, convencional, tende-se a vincular a tributação direta com o objetivo da equidade e a tributação indireta à meta da eficiência no desenho de um sistema tributário. A primeira vinculação se assenta sobre a idéia de que a tributação indireta, mesmo diferenciada para bens de luxo e de primeira necessidade, é um instrumento redistributivo pobre relativamente à tributação direta, do ponto de vista da equidade. A segunda, na idéia de que a tributação indireta constitui método mais eficaz que a direta para se aumentar receitas com menores efeitos econômicos adversos (Atkinson, 1977, p. 594). A idéia presente na primeira vinculação será objeto da atenção deste trabalho a partir de agora. Procurar-se-á identificar alguns argumentos de sua sustentação, assim como desenvolvimentos teóricos recentes que apontam para direções um pouco diferentes.

Define-se de maneira literal e formal a incidência progressiva de um tributo como aquela que impõe uma alíquota que varia mais que proporcionalmente em relação a variações da base tributária (Vickrey, 1968). Numa definição menos precisa, porém de maior poder explicativo, pode-se dizer que a tributação progressiva é aquela que se conforma ao conceito de capacidade de pagamento. O exemplo típico de um tributo com esta característica é o imposto

¹⁹ Para uma ampla discussão sobre teorias de tributação progressiva, ver Fagan (1959). Para uma análise aprofundada dos princípios de benefício e de capacidade de pagamento, ver Musgrave & Musgrave (1973), Rezende (1978) e Stiglitz (1986).

de renda, uma vez que suas alíquotas são estabelecidas conforme faixas de rendimento, prevendo-se, na maior parte dos casos, deduções conforme o número de dependentes, patrimônio, entre outros fatores. Na medida em que a renda de um indivíduo é o indicador mais visível de sua capacidade de pagamento – embora esteja longe de constituir indicador perfeito –, o imposto de renda representa o elemento de progressividade na maior parte dos sistemas tributários modernos.

Este o caso da tributação direta, mais especificamente do imposto principal desta modalidade impositiva, o imposto de renda. Tomando-se o caso da tributação indireta, por outro lado, ocorre, como foi visto, que não é possível "personalizar" o tributo conforme as características sócio-econômicas do contribuinte. O imposto sobre consumo (ou sobre vendas) se caracteriza em geral por uma alíquota uniforme, única, incidente sobre a mercadoria tributada.

Assim, supondo que determinado bem custe \$ 15, e que a alíquota de imposto seja de 20%, o valor de imposto pago ao se adquirir este bem é de \$ 2,50.²⁰ Supondo adicionalmente que haja dois indivíduos, um com renda igual a \$ 25, o outro com renda de \$ 50, tem-se que, para o primeiro, o tributo representa 10% de sua renda, enquanto que para o segundo esta proporção fica em 5%. Desta forma, **tomando como parâmetro a renda**, o tributo indireto, ou melhor, sua incidência, assume uma característica inequivocamente regressiva, uma vez que a carga tributária decresce conforme aumenta a renda do contribuinte. Esta tendência se explica pelo fato de o próprio consumo, de maneira geral, cair como percentual da renda à medida que esta aumenta quando se estratificam as unidades familiares por faixas de rendimentos.

Em outras palavras, o que ocorre é que, para classes de renda mais baixas, o consumo representa uma parcela maior dos rendimentos dos contribuintes do que para classes mais altas, que alocam seu excedente de consumo em poupança e, portanto, em investimentos em ativos reais e financeiros. Neste sentido, os impactos na renda dos tributos incidentes sobre as

²⁰ Uma vez que o preço final p é dado pela equação: $p = p_0 (1 + t)$, onde p_0 é o preço antes da incidência do imposto, e t é a alíquota nominal.

mercadorias que constituem as despesas de consumo são maiores para os pobres do que em relação aos ricos.

Não se deve descartar, porém, a possibilidade de se estabelecer padrões diferenciados de consumo na economia para reduzir o grau de regressividade na tributação indireta. Concretamente, isto significaria a concessão de isenções ou a fixação de alíquotas reduzidas para produtos considerados básicos e com alta representatividade no orçamento dos contribuintes de baixa renda, como por exemplo alimentos. Entretanto, o que se verifica na prática é que a introdução de mecanismos deste tipo acaba por complexificar em demasia a administração tributária, elevando na maioria das vezes os custos em volume superior aos benefícios daí obtidos.

b) O Consumo como Parâmetro

Em trabalho recente, Creedy (1997) questiona a argumentação usual que aponta para a regressividade dos impostos indiretos, mais especificamente dos impostos sobre o consumo. Sustenta que, ao se analisar a questão da progressividade na tributação, deve-se considerar o impacto conjunto de todos os impostos e transferências e não apenas um imposto isoladamente em relação à renda. Além disso, Creedy (1997) arrazoa que, se se tenciona considerar o efeito isolado de um imposto sobre o consumo, seu impacto distributivo deve ser medido em termos do gasto total familiar, ao invés de se tomar a renda como parâmetro.

Como foi visto ao longo desta exposição, esta não é exatamente uma abordagem nova deste problema. Thomas Hobbes, há mais de três séculos, foi quem primeiro explicitou este ponto de vista. Kaldor (1955), por sua vez, manifestou também posição favorável a esta concepção, indo inclusive mais longe, ao defender que a tributação deveria estar baseada exclusivamente sobre os dispêndios:

"...there is no need to look upon the egalitarian or re-distributive objectives of progressive taxation as being necessarily in conflict with considerations of economic efficiency and progress. This conflict undoubtedly exists with progressive income tax. But if progressive taxation were levied on an expenditure base instead of an income base it would be possible to advance towards

an egalitarian society whilst improving the efficiency of operation and rate of progress of the economy." (Kaldor, 1955, p. 15)

De todo modo, dando prosseguimento à análise da argumentação de Creedy (1997), sua idéia é que a regressividade da tributação sobre o consumo se sustenta no fato de as famílias com rendas baixas alocarem uma parcela maior de seus rendimentos para consumo do que famílias com rendas mais altas que, em consequência, pouparam mais. A existência de poupança, por sua vez, implica a necessidade de adoção de modelos de análise de períodos múltiplos ou de ciclo de vida. E neste contexto, diferenças nos padrões de poupança das famílias afetam apenas o fluxo temporal da tributação e do consumo (Creedy, 1997).²¹ Neste sentido, ao se considerar o contexto de um único período, os gastos de consumo familiar forneceriam um parâmetro melhor que a renda para se avaliar os reflexos distributivos de impostos sobre consumo.

Uma outra linha de argumentação, desenvolvida por autores que também seguem esta abordagem, aponta para o sentido de que os gastos de consumo devem ser adotados como parâmetro da capacidade de pagamento dos contribuintes na medida em que representam um indicador mais apropriado do padrão de vida do que a renda. Isto se daria pelo fato de os gastos com consumo serem mais estáveis ao longo do ciclo de vida dos contribuintes que a renda.²² Por outro lado, a estabilidade dos gastos de consumo é explicada pela hipótese de que os consumidores nivelam estes gastos durante o ciclo de vida recorrendo a poupança ou endividamento (*consumption smoothing*), mesmo quando ocorrem variações na renda. Desta forma, segue a argumentação, o gasto, tomado como parâmetro, possuiria uma capacidade maior de capturar as oportunidades de consumo de longo prazo dos consumidores.

De todo modo, importa ressaltar que, nesta abordagem, os gastos de consumo das famílias são percebidos como melhores que a renda no que respeita a medir impactos distributivos de impostos sobre consumo. Neste sentido,

²¹ Segundo Creedy (1997), em um contexto de períodos múltiplos, diferenças nos padrões de poupança têm implicações distributivas, isto é, afetam a progressividade do imposto, apenas se a renda resultante da poupança for tributada.

²² Para um maior detalhamento a respeito desta abordagem, ver Feenberg *et al.* (1998), Creedy (1997), Blundell & Preston (1994, 1995), ou ainda Poterba (1989).

não se pode classificar *a priori* estes impostos como regressivos. A regressividade só ocorrerá de fato no caso em que a alíquota do imposto for maior para aqueles bens cuja participação na despesa do contribuinte for sistematicamente maior quanto menor for a despesa.

I.2.4. Problemas do Consumo como Parâmetro de Regressividade

A defesa da adoção do consumo como medida da capacidade de pagamento dos contribuintes passa tradicionalmente pela idéia de que a tributação deve incidir sobre o que um indivíduo "retira" da sociedade (ou seja, consome), e não sobre o que ele "acrescenta" (ou seja, poupa e investe). Esta visão tem origem em Hobbes, para quem "manda a equidade natural que os impostos sejam cobrados segundo o que cada um gasta, não segundo o que ele possui"²³, e como já visto, se consolida em Kaldor (1955). Implícita nesta concepção está a premissa de que poupança e investimento constituem atos sociais que são vantajosos para a coletividade, ao passo que o consumo é uma atitude egoísta e antisocial (Musgrave & Musgrave, 1973). Por conseguinte, a tributação deveria se basear apenas sobre o consumo, isentando a renda e a acumulação.

No entanto, como observam corretamente Musgrave & Musgrave, a interpretação da poupança como atitude altruísta é, no mínimo, duvidosa. Na realidade, trata-se simplesmente de adiar o consumo para data futura, conforme as preferências dos poupadore. Ademais, o consumo futuro não é a única utilidade derivada da decisão de poupar; o poder econômico inerente à acumulação também deve ser considerado. Destarte, em termos de equidade na tributação, é difícil justificar a exclusão da poupança da base tributária.

Acrescente-se ainda que a adoção do consumo como medida de capacidade contributiva implica considerar o imposto de renda injusto, uma vez que ele acarreta "dupla taxação" da poupança. Isto ocorre pelo fato de o imposto reduzir, em primeiro lugar, o volume da renda destinada à poupança, e em seguida, por reduzir os ganhos oriundos da já reduzida poupança. Contudo, este caráter injusto do imposto de renda só é verdadeiro sob a ótica do consumo como

²³ Thomas Hobbes, *Do Cidadão*, Parte II, Cap. XIII, v.11. São Paulo, Martins Fontes, 1992.

parâmetro da capacidade contributiva. Do ponto de vista da renda como parâmetro, o imposto sobre consumo é que assume caráter injusto nesse aspecto, dado que subtaxa a poupança.

Pode-se concluir portanto que, no que respeita ao terreno da equidade na tributação, é a renda que constitui a medida mais conveniente de se medir a capacidade de pagamento dos contribuintes, uma vez que se presta melhor a objetivos redistributivos no desenho do sistema tributário. Parece inclusive que esta observação é ainda mais verdadeira em se considerando uma sociedade como a brasileira, marcada por profundas desigualdades sociais, e em que o papel redistributivo que poderia vir a ter a estrutura tributária vem sendo sistematicamente negligenciado na história evolutiva do sistema tributário nacional – e por que não dizer, nas próprias propostas de reforma tributária ora em curso no Congresso e na sociedade.

1.2.2.2. *“O impacto da reforma tributária”*

Na obra “O impacto da reforma tributária” (1996), duas características impostas ao texto da Constituição de 1988, considera o autor, devem ser mais ressaltadas: a) a ausência de impostos diretos, algumas vezes mencionados, outras divergentes, em razão da proposta das capitais III e IV.

Na obra “O impacto da reforma tributária” (1996), duas características impostas ao texto da Constituição de 1988, considera o autor, devem ser mais ressaltadas: a) a ausência de impostos diretos, algumas vezes mencionados, outras divergentes, em razão da proposta das capitais III e IV.

II. O Sistema Tributário Brasileiro: Evolução Recente, Características Atuais e Possíveis Implicações Distributivas

Neste capítulo, far-se-á primeiramente uma breve análise da evolução recente da tributação no Brasil, mais especificamente a partir da reforma tributária da década de 1960, que representou um ponto de ruptura neste processo evolutivo, dadas as grandes transformações implementadas no sistema tributário naquela ocasião. Em seguida, discutir-se-á a reforma consagrada na Constituição de 1988, quando novamente importantes alterações foram efetuadas, e por fim será analisado o período pós-88 até hoje. A prévia análise destes antecedentes históricos é necessária para possibilitar a identificação de características básicas da atual estrutura tributária brasileira, os principais impostos que a constituem e suas formas de incidência.

Feita esta caracterização da estrutura tributária, o passo seguinte será a avaliação de estudos cujos objetos de investigação guardam semelhança com o deste trabalho, ou seja, a análise da tributação no Brasil sob a ótica de seus impactos na equidade. Serão considerados os trabalhos de Eris *et al.* (1983), Sampaio de Souza (1996), Rodrigues (1998) e Siqueira *et al.* (1999). A validade deste procedimento se dá na medida em que tornará possível a confrontação de metodologias e de resultados, algumas vezes semelhantes, outras divergentes, com o que será exposto nos capítulos III e IV.

II.1. Evolução Recente do Sistema Tributário²⁴

Segundo Varsano (1996), duas características importantes marcam a evolução da estrutura tributária brasileira, desde os idos remotos do Império até hoje, passando pelas Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946, pela reforma tributária de 1967 e pela Constituição de 1988 – sem mencionar as inúmeras modificações pontuais que foram sendo implementadas ao longo dos anos. São elas a continuidade e a lentidão do processo evolutivo.

²⁴ Um histórico da tributação no Brasil desde os primeiros anos da República pode ser encontrado em Varsano (1996). De resto, esta seção estará fortemente baseada neste artigo.

A continuidade tem sido importante na medida em que o sistema tributário deve estar sendo permanentemente aprimorado, buscando acompanhar o próprio ambiente econômico, que está constantemente em transformação. Não se trata apenas de o sistema ser flexível para responder a mudanças repentinhas ou promover ajustes corretivos na economia (já discutidos no Capítulo I). A questão é que o sistema tributário não pode ficar estático enquanto a economia muda quase que quotidianamente. Além disso, o fato de a evolução do sistema tributário se dar de maneira contínua, e não através de alterações bruscas e radicais, assegura a minimização de perdas e ganhos por partes dos atores envolvidos no jogo político – governadores, prefeitos, entidades de classe, sindicatos –, o que torna possível modificar o aparelho arrecadador.

Por outro lado, o ritmo destas mudanças na estrutura tributária necessariamente tem que ser lento. Esta lentidão “reflete as fortes resistências da sociedade e do próprio Estado a mudanças, não sendo por acaso que o tempo decorrido entre os primeiros reclamos por uma reforma [tributária] e sua realização seja grande” (Varsano, 1996, p. 20). A questão central é que a estrutura tributária é um condicionante que afeta todos os agentes econômicos; alterações radicais nesta estrutura inevitavelmente levam a mudanças nos preços relativos e/ou na carga tributária. Neste sentido, a “natural lentidão da evolução do sistema tributário é a barreira, criada pelos próprios agentes econômicos, que os protege contra este risco” (Varsano, 1996, p. 21).

Pode-se afirmar, todavia, que a reforma da década de 60 fugiu um pouco deste padrão evolutivo, dadas a profundidade e o alcance das transformações por que passou o sistema tributário naquela ocasião. Com efeito, foi nessa reforma que se instituíram os principais impostos da malha arrecadadora nacional, impostos que, em que pese o fato de terem sido modificados ao longo do tempo, estão em pleno vigor até hoje. Destarte, justifica-se a adoção deste referencial como ponto de partida da análise deste trabalho.

II.1.1. A Reforma da Década de 1960

A reforma tributária implantada entre 1965 e 1967 não pode ser corretamente compreendida sem que esteja inserida em seu contexto histórico e político. Seu amplo alcance, sua concepção e a maneira como foi implementada – obedecendo a critérios predominantemente técnicos e com pouca discussão com a sociedade – só foram possíveis dado o regime de exceção instaurado a partir do golpe militar de 31 de março de 1964.

Não se trata de dizer que a idéia da reforma surgiu depois da "revolução". Havia de fato um consenso, mesmo antes de 64, sobre a necessidade de se reformular o sistema tributário brasileiro, motivada inclusive pelo surgimento de déficits crônicos no setor público derivados do ciclo industrializante da década de 50, que fora comandado pelo Estado. Tanto que, em 1963, constituiu-se a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, com a tarefa de reorganizar e modernizar a administração fiscal federal. A questão é que as modificações implementadas só se deram na velocidade e volume efetivados em função do contexto autoritário em que se encontrava o país.

Analizando a reforma sob um ponto de vista técnico, de todo modo, não se pode descartar o conteúdo modernizador que ela conteve em diversos aspectos. Em primeiro lugar, implantou-se de fato, pela primeira vez no Brasil, um sistema – na acepção da palavra – tributário, que veio a substituir o amontoado de fontes de arrecadação que alimentavam o setor público²⁵. Por sistema tributário, entenda-se a concepção de um instrumento de política que possa vir a ser utilizado com eficácia pelos *policy makers* para atingir determinados objetivos econômicos – no caso brasileiro, especificamente, alavancar uma estratégia de crescimento acelerado. Em segundo lugar, as mudanças tributárias implementadas na reforma – que serão alvo de atenção a seguir – lograram um rápido e vigoroso aumento da carga fiscal – que passou de um patamar médio de 15% do PIB em 1966 para cerca de 25% em 1969, nível em torno do qual se estabilizaria ao longo de toda a década de 70.

²⁵ Nas palavras de Ulhôa Canto (1963), *apud* Varsano (1996): "(...) o fisco brasileiro perdeu toda espiritualidade (...); visa, tão-somente, obter dinheiro, seja como for, de quem puder ser, pelas formas que se afigurem mais fáceis e produtivas".

Finalmente, mas não menos importante, o teor modernizante da reforma expressava-se na supressão quase total de tributos com incidência cumulativa²⁶, que ficaram restritos aos incidentes sobre serviços e aos impostos únicos sobre combustíveis e lubrificantes e sobre energia elétrica. Em substituição àqueles, foi adotada a tributação sobre o valor adicionado tanto para o principal imposto estadual como para o imposto federal sobre produtos industrializados, técnica que à época era utilizada apenas na França.

Antes da reforma, o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) era o principal instrumento de arrecadação dos estados, respondendo por quase 90% da receita tributária estadual. O Imposto de Consumo (IC), por sua vez, era o tributo indireto federal mais importante, sua arrecadação correspondendo, às vésperas da reforma, a mais de 45% da receita tributária da União.²⁷ Ambos estes tributos incidiam cumulativamente sobre o processo de produção e circulação das mercadorias que compunham suas bases. Em substituição ao IVC, foi criado o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICM), tributo com característica inovadora no contexto internacional, pelo fato de ser a primeira experiência de tributação a nível subnacional com base no valor adicionado.²⁸ E o IC, por sua vez, deu lugar ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), tributo com incidência também baseada na técnica do valor adicionado, embora com pequenas diferenças conceituais em relação ao ICM.²⁹

Estas medidas, em adição a revisões a que foi submetida a legislação do Imposto de Renda e à reorganização da administração fazendária,

²⁶ Um tributo é chamado cumulativo ou "em cascata" (*turn-over tax*) quando incide sobre as diversas etapas de produção e comercialização de uma mercadoria, sem que haja mecanismos de débito e crédito em sua cobrança, tornando sua incidência efetiva sobre o preço final de venda bem maior que sua alíquota nominal.

²⁷ Dados extraídos de Varsano (1996).

²⁸ Com relação a este ponto, veja-se Varsano (1999); para a questão específica da tributação sobre valor adicionado tanto na teoria quanto na prática no Brasil, ver Rezende & Silva (1973).

²⁹ Embora ambos fossem IVAs com cobrança baseada no método da subtração, foi estabelecido que o ICM teria incidência "por dentro", isto é, agregando o próprio valor do imposto na base de incidência, enquanto que o IPI seria cobrado "por fora". Além do que, evidentemente, a base do IPI seria mais restrita, alcançando apenas os produtos industrializados. Para maiores detalhes, ver Rezende & Silva (1973), Ueda & Torres (1984) ou ainda Quadros (1995).

além da criação de três novos impostos (Imposto sobre Serviços – ISS –, municipal, Imposto sobre Operações de Crédito – IOF – e Imposto sobre Transportes e Comunicações – ambos federais³⁰), possibilitaram o vigoroso aumento das receitas públicas acima mencionado.

No que toca ao enquadramento da reforma tributária da década de 60 no conceito de um sistema tributário de fato, vale lembrar que ela se insere no contexto da introdução de profundas reformulações na estrutura econômica brasileira. O eixo central que norteava esta política era o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), lançado em novembro de 1964, cujo objetivo principal era o controle do processo inflacionário combinado com a retomada do desenvolvimento econômico.³¹ Neste sentido, é lícito afirmar que, dentre os objetivos almejados no desenho do sistema tributário, estava não apenas elevar o nível de esforço fiscal da sociedade para atingir o equilíbrio orçamentário, mas também impulsionar o processo de crescimento econômico – o que foi feito predominantemente através de incentivos fiscais à acumulação de capital.³² Desta forma, como coloca Varsano (1996), ao "privilegiar o estímulo ao crescimento acelerado e à acumulação privada – e, portanto, os detentores da riqueza – a reforma praticamente desprezou o objetivo da equidade" (Varsano, 1996, p. 9).

Outro ponto a ser ressaltado é que, embora fossem mantidas as fontes de arrecadação próprias para os níveis de governo subnacionais – isto é, estados e municípios –, a autonomia que de fato lhes foi concedida era extremamente restrita. Em outras palavras, a reforma tributária de 1967 promoveu um aumento substancial da centralização fiscal, consubstanciada no aumento ininterrupto "da participação do governo federal nas receitas tributárias totais, que passa de menos da metade [em 1964] a um percentual em torno de 60% [a partir

³⁰ Para um quadro detalhado da estrutura tributária brasileira por níveis de governo antes e após a reforma, ver Ueda & Torres (1984).

³¹ Mais que um programa clássico de estabilização econômica, o PAEG constitui-se na verdade de um conjunto de ações ordenadas de maneira a criar as bases para a geração de um ciclo de crescimento. Para maiores detalhes, ver Lara Rezende (1997) e Giambiagi & Além (1999).

³² É importante destacar também que na realização do objetivo de promover o crescimento acelerado foram utilizados outros instrumentos importantes, tais como diversos mecanismos de financiamento a empresas e setores industriais, através de instituições como o BNDES e os bancos regionais de desenvolvimento.

de 1974] (...)" (Ueda & Torres, 1984, p. 11). Esta característica da reforma – o aumento da centralização fiscal nas mãos do governo federal –, vale dizer, era condizente tanto com o contexto político, marcado por um regime autoritário, quanto com o econômico, em que prevalecia a estratégia de o Estado comandar mais um ciclo de crescimento acelerado. Para tanto, no que dizia respeito às decisões do setor privado, estas seriam moldadas por meio dos incentivos fiscais. E em relação ao setor público, através da concentração de recursos e instrumentos fiscais na União.

A centralização se deu basicamente por intermédio de dois fatores. Primeiro, restringindo a autonomia fiscal dos estados e municípios; concretamente, as Unidades da Federação não tinham poder para fixarem as alíquotas do ICM, nem mesmo para concederem incentivos e isenções, dado que isto era prerrogativa exclusiva do poder central. Dito de outra forma, o poder dos estados para legislar em matéria tributária foi limitado, "(...) de modo que o imposto [o ICM] gerasse arrecadação sem que pudesse ser usado como instrumento de política (...)" (Varsano, 1996, p. 10). Além disso, as chamadas transferências governamentais, mecanismos pelos quais, através dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), o governo federal repassava recursos às unidades subnacionais, foram também restringidas a partir de 1968, aumentando o volume de recursos disponíveis no caixa do governo central, e de resto a dependência daquelas a este.³³

A evolução da estrutura tributária posteriormente à reforma promulgada em 1967 se deu basicamente em dois sentidos. Num, de cobrir as brechas que a intensa concessão de incentivos fiscais havia deixado e que começavam a comprometer os níveis de arrecadação tributária, especialmente após o fim do chamado "milagre econômico". Noutro, de reduzir o grau de centralização fiscal a que se havia chegado, aumentando a autonomia fiscal de estados e municípios.

³³ Embora antes da reforma já houvesse mecanismos de transferência para estados e municípios, é em 1965 que se constituem o FPE e o FPM na forma como vigoram até hoje, isto é, centralizando percentuais do Imposto de Renda e do IPI. O que mudou ao longo dos anos, e como se verá, de maneira bastante significativa, foram justamente estes percentuais.

O primeiro movimento mencionado se concretizou na criação de tributos – a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), no início dos anos 70 e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Finsocial), nos 80 – que marcaram a reintrodução da cumulatividade na tributação no país. Ou seja, para reforçar suas fontes de financiamento, o Governo lançou mão de mecanismos que acarretavam a piora da qualidade do sistema tributário. Já o segundo movimento pode ser visualizado pelas sucessivas elevações dos percentuais de destinação de recursos ao FPE e ao FPM a partir de 1976, através de emendas constitucionais (Emendas n.ºs 5/75, 17/80 e 23/83). Os percentuais do produto da arrecadação do IR e do IPI destinados ao FPE e ao FPM, que em 1975 eram de apenas 5%, atingiram, em 1982, 10,5%. E ao final do regime militar, em 1985, as transferências federais para estados e municípios, via FPE e FPM, chegavam respectivamente a 14 e 16% da arrecadação conjunta de IR e IPI.

A característica do sistema tributário implementado na reforma da década de 60 que deve ser ressaltada no âmbito deste trabalho, todavia, é sua regressividade. De fato, principalmente no período do “milagre”, “(...) suas [do sistema tributário] más características quanto à equidade haviam se acentuado a ponto de exigir ajustes na legislação do IR (...)” (Varsano, 1996, p. 11).³⁴ No entanto, tais ajustes, realizados em 1974, não foram suficientes para modificar em profundidade as características regressivas do sistema. Este assunto será explorado mais à frente, quando se passar à análise da evidência empírica obtida em Eris *et al.* (1983) para a incidência da estrutura tributária vigente no período e seus impactos distributivos.

II.1.2. A Reforma de 1988

O grande diferencial do sistema tributário criado pela Constituição de 1988 em relação àquele originado na reforma de 65-67 foi o caráter absolutamente aberto, transparente e democrático que marcou sua discussão – assim como de resto todo o processo da Assembléia Nacional

³⁴ Para uma análise detalhada da concentração de renda decorrente do período do “milagre”, ver Fishlow & Malan (1983).

Constituinte. Enquanto que o sistema gerado na década de 60 foi fruto do trabalho de uma tecnoburocracia alheia aos reclames da sociedade³⁵, pode-se dizer que os trabalhos da Constituinte foram a antítese desse processo, uma vez que não apenas permitiam a intensa participação de todos os constituintes, como também a participação direta da população, através das emendas populares. Além disso, introduziu-se um componente inédito, que vinha a ser a liberdade de concepção, “(...) que não havia ocorrido em processos constitucionais anteriores que, por se basearem em textos previamente preparados por especialistas, tendiam a limitar a discussão aos tópicos ali expostos e já eivados pelos vieses dos autores” (Varsano, 1996, p. 13).

Todavia, alguns autores argumentam que, não obstante todos estes pontos positivos que marcaram os debates da Constituinte e da reforma tributária nela inserida, dados o ineditismo e a dificuldade de coordenar um processo daquela envergadura, resultou uma estrutura tributária com sérios problemas. Na opinião de Varsano (1996),

“A Assembléia Nacional Constituinte, (...), ao fracionar a discussão do papel do Estado por quase todas as comissões – enquanto em uma delas se desenhava, isoladamente, o sistema tributário –, criou um sistema de financiamento insuficiente para o tamanho do Estado implicitamente definido nas diversas comissões. Este, por sua vez, não se fundamentou em uma previsão realista de recursos para o financiamento de suas ações. A situação de desequilíbrio orçamentário que já existia, ao invés de ser eliminada, consolidou-se.” (Varsano, 1996, p. 14)

Neste sentido, para este autor, embora houvesse um grande sentimento nacional, presente na Constituinte, dado inclusive pelo contexto político, de redemocratização e conquista de direitos sociais, de atendimento da grande quantidade de demandas acumuladas por longos anos pela população – que se expressava no “tamanho do Estado implícito nas comissões” –, a elevação da carga tributária – que poderia financiar este Estado – não logrou entrar para a lista dos objetivos prioritários da reforma.

De todo modo, o desenho do sistema tributário foi marcado, até mesmo como uma reação natural a mais de vinte anos de concentração do poder político, por uma forte intenção de se alçar a questão federativa como o principal

³⁵ Embora se possa fazer a ressalva de que o grande empresariado tenha sido muito bem representado.

objetivo a ser atingido. Neste sentido, o aumento do grau de autonomia dos estados e municípios e a desconcentração dos recursos tributários tornaram-se os eixos mestres das discussões da reforma tributária.

A ampliação do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios se deu através de várias modificações na legislação tributária até então vigente. A primeira, e talvez a mais importante, foi a ampliação da base de incidência do ICM, que passou a abranger os serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações, dando origem ao atual ICMS. Em segundo lugar, a cada estado foi atribuída a competência para fixar autonomamente as alíquotas deste que é seu principal imposto (o ICMS). Além disso, vedou-se à União o poder, outrora previsto na Constituição anterior, de conceder isenções e incentivos de impostos estaduais e municipais, impedindo-se também a imposição de condições ou restrições à transferência de recursos às unidades subnacionais por parte do governo federal.

Acrescente-se a isso o aumento significativo dos percentuais da arrecadação conjunta de IR e IPI destinados ao FPE e ao FPM, realizado de maneira escalonada, de forma que, em 1993, chegassem aos atuais 21,5 e 22,5%, respectivamente. Finalmente, foram criadas ainda uma partilha do IPI, na qual os estados passariam a repartir 10% de sua arrecadação em proporção à exportação de produtos manufaturados, e os fundos constitucionais de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, compostos por 3% da arrecadação de IR e IPI, controlados pelas instituições financeiras federais de caráter regional.

Cabe destacar ainda a criação, no processo da Constituinte, de um importante mecanismo institucional, o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), órgão colegiado que viria ser constituído pela totalidade dos secretários estaduais de Fazenda, mais o Ministro titular desta pasta. O CONFAZ foi idealizado para ser o instrumento de coordenação entre a União e os governos estaduais, no sentido de permitir, preservada a autonomia fiscal-tributária de cada Unidade da Federação, a harmonização entre as políticas tributárias dos estados. Para isto, foi previsto na lei que, para que um estado implementasse modificações em sua estrutura de alíquotas de ICMS, tal decisão

deveria ser respaldada por aprovação unânime dos demais membros do CONFAZ. Na prática, porém, esta legislação passou a ser sucessivamente desrespeitada, dando origem, especialmente nos últimos anos, ao surgimento das chamadas “guerras fiscais” que os estados têm promovido para atrair empresas e investimentos.³⁶

Para autores como Varsano (1996, 1997, 1998) e Rezende (1996), o grande problema que surgiu em decorrência de todo este movimento pró-descentralização foi que a perda de recursos disponíveis da União, resultante do aumento das transferências e da eliminação de cinco impostos, cujas bases foram incorporadas à do ICM para formar o campo de incidência do ICMS, não foi contrarrestada pela necessária – inclusive do ponto de vista do almejado fortalecimento da Federação – descentralização de encargos junto às unidades subnacionais, em virtude de controvérsias políticas à época da Constituinte.³⁷ Assim, nesta concepção, “(...) a Constituição de 1988, além de consolidar uma situação de desequilíbrio do setor público, concentrou a insuficiência de recursos na União e não proveu os meios, legais e financeiros, para que houvesse um processo ordenado de descentralização dos encargos” (Varsano, 1996, p.16).

Há que se considerar, entretanto, que esta é uma visão particular destes autores. A questão da descentralização política consagrada pela Carta de 88, com todos os seus rebatimentos – sobre a esfera tributária, inclusive –, e suas implicações no que respeita a aspectos como o desequilíbrio resultante do setor público, com a consequente perda de força do Estado no sentido de comandar investimentos, constitui terreno ainda a ser explorado com maior profundidade, tanto em termos teóricos como empíricos³⁸. É preciso ressaltar especialmente que esta é uma questão que se insere dentro de um arcabouço analítico mais amplo,

³⁶ O fator mais importante a explicar a origem dos processos de “guerra fiscal” reside na legislação do ICMS, que combina os princípios de origem e de destino em sua incidência. Caso o princípio de destino fosse adotado em sua totalidade, este fator seria virtualmente eliminado. Para maiores detalhes a respeito desta questão, ver Varsano (1997).

³⁷ Para maiores detalhes sobre este ponto, ver Varsano (1996).

³⁸ Não se pode esquecer que, se houve alguma melhora nos indicadores sociais nos últimos dez anos – e os dados disponíveis confirmam esta tendência –, isto pode ser creditado pelo menos em parte aos gastos realizados nas esferas subnacionais em áreas como educação e saúde.

que contempla a relação entre os fluxos de poupança privada e pública no contexto do financiamento do desenvolvimento em uma economia dependente.³⁹

II.1.3. A Evolução Posterior a 1988

A principal característica do período pós-Constituição, no que respeita à política tributária empreendida pelo governo federal, tem sido a adoção de sucessivas medidas para compensar suas perdas e fazer face a seu desequilíbrio fiscal crônico. Via de regra, tais medidas têm girado em torno da criação de novos tributos e da elevação das alíquotas dos já existentes, especialmente daqueles que não constituem objeto de partilha com estados e municípios.

São exemplos deste fato a criação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) – que todavia estava prevista na Constituição –, em 1989, e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), recentemente transformado em contribuição (CMF), além das sucessivas majorações da alíquota da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (atual Cofins, ex-Finsocial), atualmente em 3%. Ressalte-se que todos estes tributos, sem exceção, incidem de maneira cumulativa no processo produtivo. Além disso, impostos que teoricamente deveriam ter função predominantemente extrafiscal, isto é, com utilização voltada para objetivos de política econômica mais gerais (comércio exterior e política monetária), como o Imposto de Importação e o IOF, passaram a ser utilizados como importantes instrumentos de geração de receitas pelo governo federal, também pelo fato de suas receitas não serem partilhadas com as unidades subnacionais (Quadros, 1995). Finalmente, acrescentam-se os já rotineiros “pacotes” tributários, comuns nos últimos anos, visando aumentar invariavelmente a arrecadação do Imposto de Renda.

Neste sentido, o que se percebe é que estes movimentos de reação do governo federal à ordem tributária instituída pela Constituição de 1988 acarretaram uma piora na qualidade do sistema tributário, uma vez que a

³⁹ Esta questão, por sua vez, vem a se inserir numa área de pesquisa recentemente aberta por autores como Tavares & Fiori (1997) e Fiori (1999). Nestes trabalhos, tem-se procurado retomar o debate sobre o desenvolvimento econômico global e a distribuição desigual da riqueza entre os Estados nacionais, levantando-se indagações sobre o futuro do desenvolvimento na periferia capitalista. No entanto, não há uma abordagem específica nesta linha de pesquisa que trate das questões relacionadas aos impactos dos sistemas de tributação sobre os perfis distributivos das sociedades capitalistas modernas.

tributação com incidência cumulativa cresceu significativamente em importância nas fontes de financiamento federais. Considerando o setor público como um todo, somando-se todos os tributos cumulativos existentes em 1997 – além dos acima citados, acrescentam-se o PIS e o ISS, que é municipal – estima-se que para aquele ano (cujas diferenças em relação à estrutura atual são muito pequenas) a tributação cumulativa respondia por cerca de 17% da arrecadação total (Varsano *et al.*, 1998).

Outrossim, observa-se também que ao longo da década de 90 a evolução da estrutura tributária brasileira é marcada por uma nítida mudança de perfil quando se classificam os tributos em diretos e indiretos. De fato, como se pode verificar na tabela 1, as participações dos dois grupamentos na receita total eram bastante próximas na década de 80, havendo uma certa alternância entre as participações majoritárias; a partir de 1990, contudo, os tributos indiretos passam a ser claramente o grupamento dominante.

É possível levantar inclusive a hipótese de que no período posterior a 1996 estas proporções tenham pendido ainda mais para os tributos indiretos, dado que dali em diante ocorreu majoração na alíquota da Cofins (de 2 para 3%). De todo modo, o fato é que no período recente a estrutura tributária brasileira adquiriu um padrão que se baseia predominantemente na tributação indireta. Esta, por sua vez, tem o crescimento de sua participação na carga tributária explicado em grande medida pelo aumento relativo da arrecadação de impostos cumulativos, como a Cofins e o PIS.⁴⁰ Esta evolução tem representado uma piora na qualidade da tributação, na medida em que a eficiência econômica é prejudicada, já que os tributos cumulativos distorcem preços relativos e induzem à integração vertical da produção, elevando os custos e os preços finais das mercadorias com que se deparam os consumidores. Desta forma, a atual estrutura tributária contribui para a redução da competitividade dos produtos nacionais em relação aos estrangeiros, tanto no mercado interno quanto no externo.

⁴⁰ Deve-se chamar a atenção para o fato de que as sucessivas majorações na alíquota da Contribuição sobre Movimentações Financeiras (CMF) também concorrem no sentido de ampliar a participação da tributação cumulativa sobre a carga fiscal total. Não há ainda, entretanto, uma classificação precisa deste tributo em termos de sua incidência (se direta ou indireta).

Tabela 1 – Carga tributária segundo tipos de tributos

Tributos	1980-1983	1984-1987	1988-1989	1990-1993	1994-1996
% da Arrecadação Total					
Diretos	49,22	53,10	49,59	45,18	45,13
Indiretos	50,72	46,89	50,40	54,81	54,84
% do PIB					
Diretos	12,68	13,05	11,54	11,82	13,25
Indiretos	13,06	11,52	11,72	14,34	16,10

Fonte: IBGE. Dados anuais extraídos de Varsano *et al.* (1998).

Nota: Dados obtidos a partir de médias geométricas dos dados anuais.

Além disso, a predominância da tributação indireta no sistema tributário acarreta impactos negativos no terreno da equidade. O fato de vários estados não utilizarem critérios de seletividade na cobrança do principal tributo indireto (o ICMS) do país – isentando ou concedendo regimes especiais de incidência a produtos como alimentos e medicamentos, por exemplo – faz com que a tributação indireta seja extremamente regressiva em relação à renda pessoal. Este fato, em adição ao baixo grau de progressividade do principal imposto direto (o Imposto de Renda)⁴¹, como será exposto no capítulo IV, leva inevitavelmente à conclusão de que o sistema tributário brasileiro é um fator não desprezível se não para explicar a péssima distribuição de renda no país, ao menos para manter esta situação.

II.2. Evidências Empíricas sobre Aspectos de Equidade do Sistema Tributário no Brasil

Pretende-se discutir neste item alguns estudos cujos objetos guardam paralelo com o deste trabalho, qual seja, a identificação e classificação da incidência dos tributos sobre os contribuintes, e os efeitos distributivos daí decorrentes.

⁴¹ A maior alíquota marginal do IR atualmente no Brasil é de 27,5%, sendo que em 1996 era de 26,6%. Este valor é extremamente baixo para padrões internacionais. Somente para efeito de comparação, registre-se que em países como México e Chile as alíquotas máximas são de, respectivamente, 35 e 50%. Isso para não mencionar casos de países ricos como Dinamarca e Holanda (68 e 60%, respectivamente).

A principal observação que se deve fazer de antemão é que, de modo geral, estes estudos tomam como referencial para a análise de incidência as unidades familiares. Isto se dá pelo fato de os principais tributos que compõem o sistema de impostos brasileiro, principalmente os indiretos, recaírem predominantemente sobre as unidades de consumo, isto é, os indivíduos e/ou as famílias.

II.2.1. Evidências Iniciais sobre os Impactos Distributivos do Sistema Tributário Brasileiro

O trabalho de Eris *et al.*(1983) é importante por dois motivos. Em primeiro lugar, por ter sido o primeiro a tratar os efeitos distributivos do sistema tributário, abarcando os principais impostos que constituíam a carga fiscal. E segundo, pela riqueza das informações tratadas pelos autores para realizar os cálculos de incidência, particularmente as relativas aos dispêndios com o consumo das famílias.

a) Procedimentos Metodológicos e Bases de Dados

Considerando uma distribuição de renda inicial que não seria afetada por fatores dinâmicos⁴², o estudo consistiu basicamente na avaliação de como esta distribuição seria influenciada pela existência de impostos. Isto foi feito através da comparação entre dois estados da economia: o inicial, em que todos os impostos estão presentes (*status quo*), e o alternativo, ocasionado pela ausência de um ou mais impostos em questão. Os impostos considerados foram o IR, os impostos indiretos federais (IPI, os antigos impostos únicos⁴³ e o Imposto de Importação), as contribuições para a Previdência Social e o ICM. Os impostos municipais foram, portanto, desconsiderados.

No que diz respeito à simulação do estado alternativo, como os autores colocam, tal procedimento não pode ser realizado mediante a simples eliminação de um imposto, uma vez que, quando isto ocorre,

⁴² Isto é, foram negligenciados os possíveis efeitos dos impostos sobre investimentos e oferta de fatores, o que caracteriza o estudo como uma análise estática, de curto prazo.

⁴³ Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis e Imposto Único sobre Energia Elétrica.

"(...) é também eliminada a parte das receitas governamentais oriunda deste imposto; como resultado ou serão reduzidos os gastos governamentais, ou o antigo nível de gastos será em parte financiado via emissão de títulos e/ou moeda. Em qualquer destes casos estaria se obtendo não somente o impacto distributivo devido à eliminação de impostos, mas também o impacto na distribuição de renda devido à redução dos gastos públicos ou à alteração na forma de financiamento dos mesmos." (Eris *et al.*, 1983, p. 96)

Neste sentido, a simulação realizada deve ser entendida, advertem os autores, como um exercício de incidência diferencial, isto é, supõe-se que o imposto a ser eliminado seria substituído por um imposto de renda proporcional, com sua alíquota fixada de maneira a gerar a mesma receita daquele que fora eliminado. É feita a suposição adicional, para tanto, de que este imposto de renda proporcional seria neutro em relação à distribuição de renda.

A substituição de um tributo qualquer por um imposto de renda proporcional pode afetar o bem-estar de uma família tanto pelas fontes de sua renda, via alterações dos salários e/ou lucros por ela auferidos, como pelos usos desta renda, em função de mudanças de preços dos bens por ela consumidos. Dito de outra forma, esta substituição pode resultar numa alteração da renda disponível de uma família e/ou numa mudança do poder de compra da renda monetária disponível resultante.

A intensidade destas variações, por sua vez, depende do grau de transferência para os preços referente a cada imposto. Para efeito de simplificação, os autores consideraram somente os casos de transferência nula (isto é, quando não há transferência do imposto para os preços) e total (quando o imposto é 100% transferido).⁴⁴ Feitas estas considerações, os autores apresentam enfim o objetivo do estudo, que seria justamente "quantificar estes dois impactos [sobre a renda disponível e/ou o poder de compra da renda monetária disponível resultante] para cada uma das famílias de uma amostra representativa da população brasileira no ano de 1975" (Eris *et al.*, 1983, p. 97).

A principal fonte de dados do trabalho foi o Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF), realizado pelo IBGE em 1974, que vem a ser a mais

⁴⁴ Assim, foram elaboradas seis hipóteses alternativas de transferência, envolvendo os quatro grupos de impostos considerados: sobre renda total, lucros, salários e vendas. Para maiores detalhes, ver Eris *et al.* (1983), pág. 98 *et seq.*

completa pesquisa sobre despesas familiares de âmbito nacional já feita no país. A importância do ENDEF pode ser apreendida pelo fato de ter sido a partir de seu desenho amostral e dos seus resultados que o IBGE construiu seus principais índices de preços (entre eles o mais importante do país, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC). O ENDEF deu origem também, posteriormente, às duas pesquisas subsequentes de orçamentos familiares (POF's) que, no entanto, se restringiram às onze áreas urbanas mais importantes do país⁴⁵: a de 1987-88 e a de 1995-96.

O ENDEF, juntamente com a POF de São Paulo, realizada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (IPE/USP) em 1972, forneceu portanto as informações de consumo das famílias. Como o ENDEF não incluía em sua investigação os dados de renda das famílias – procedimento que só viria a ser adotado nas POF's –, os autores se viram obrigados a recorrer a outras fontes de dados. Destarte, os dados de rendimentos familiares foram obtidos junto à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1976, do IBGE, e a uma amostra de declarantes de Imposto de Renda Pessoa Física referente ao exercício de 1976, ano base 1975.

Neste sentido, deve-se observar que a utilização de três fontes de dados, originadas de diferentes pesquisas, acarreta problemas de sua compatibilização. Isto se dá pelo fato de que cada pesquisa utilizada possui objetivos e metodologias diferentes, o que se reflete em dificuldades de adequação das bases de dados.

b) Principais Resultados

A partir das simulações realizadas, os autores obtiveram uma listagem de todas as famílias da amostra representativa da população brasileira, contendo a renda disponível de cada uma delas no *status quo* e na ausência de um ou mais tributos. Estes dados foram agrupados em dois tipos de resultados: uma

⁴⁵ Diferentemente do ENDEF, que fora, como mencionado, de caráter nacional. Dificilmente uma pesquisa como o ENDEF será realizada novamente, dado seu alto custo. Estima-se que o ENDEF custou algo em torno a U\$ 50 milhões, a preços da época.

“tabela de distribuição”, constituída pelas informações sobre os perfis de distribuição de renda nas situações com e sem o imposto analisado, e uma “tabela de alíquotas”, em que são apresentados os percentuais pelos quais as rendas disponíveis no *status quo* aumentariam se o imposto analisado fosse extinto. Estas tabelas foram construídas por faixas de renda e por regiões, mais o total do Brasil.

O primeiro caso analisado é aquele em que todos os impostos considerados no estudo são simultaneamente eliminados. Os autores chamam a atenção para dois aspectos referentes aos resultados desta situação. Em primeiro lugar, para a alta incidência do sistema tributário tomado em conjunto sobre as camadas mais pobres da população: para a primeira classe de renda (de zero a um salário mínimo), as medianas das alíquotas obtidas ficaram entre 29% e 36%, dependendo das várias hipóteses de transferências dos impostos para os preços que os autores consideraram. E segundo, para o fato de que, em se eliminando os impostos, as alterações nos perfis de distribuição de renda seriam muito pequenas: na hipótese mais favorável⁴⁶, a participação na renda dos 20% de famílias mais pobres se elevaria de 2,39% para 2,55%.

A explicação para tal resultado, que constituía aparentemente um paradoxo, é dada pelo fato de as rendas das famílias mais pobres serem muito baixas. Assim, apesar de as alíquotas incidentes sobre estas famílias serem muito altas, o impacto de sua eliminação não resultava em melhora significativa do perfil distributivo. Em outras palavras, a distribuição de renda do universo de famílias com que trabalham os autores é tão desigual que, embora o percentual da renda das famílias mais pobres destinado ao pagamento de impostos seja bastante elevado, a presença ou a ausência de impostos não a afeta de maneira expressiva. Neste sentido, sugerem os autores, “o *atual* Sistema Tributário não pode ser utilizado como um instrumento destinado a melhorar o perfil da distribuição de renda, *a menos que seja radicalmente transformado*” (Eris *et al.*, 1983, p. 122, grifos do autor).

⁴⁶ Em que se supõe que os impostos sobre renda total não são transferidos para os preços, enquanto que aqueles sobre lucros, salários e vendas o são.

Os termos acima destacados deixam claro que esta conclusão não entra em choque com a idéia central contida nesta dissertação, qual seja, que o sistema tributário brasileiro, em função de sua regressividade, contribui para os níveis extremos de desigualdade do país. Ao contrário, uma vez que o desdobramento lógico dessa afirmação é justamente que, para que o sistema tributário possa atuar no sentido oposto, ou seja, contribuir para uma distribuição pessoal da renda mais equitativa, ele precisa ser concebido de forma tal que objetive prioritariamente a aplicação dos princípios da justiça fiscal e da equidade.

No que toca à análise separada de cada tipo de tributo, vale dizer que os resultados a que os autores chegam guardam grande similitude com os obtidos nesta dissertação, mesmo considerando as transformações ocorridas no sistema tributário ao longo do período existente entre as duas pesquisas. Particularmente, as evidências obtidas para o Imposto de Renda revelam que, embora este se tenha mostrado progressivo – no sentido de que sua eliminação implicaria maior concentração de renda –, sua progressividade não se dá de maneira suficiente para compensar os efeitos dos impostos indiretos. Finalmente, em relação a estes últimos, os resultados também se assemelham aos desta dissertação, não só pelo seu caráter extremamente regressivo, mas também pelo fato de se obter uma carga de ICM (correspondente ao atual ICMS) preponderante em relação aos demais tributos indiretos.

II.2.2. A Escolha entre Eficiência e Equidade na Tributação Indireta no Brasil

A principal característica do trabalho de Sampaio de Souza (1996), diferenciando-o de outros que versam sobre o tema, é o modo inovativo de conciliar a base teórica sobre reforma tributária e a abordagem empírica realizada. A autora parte da observação de que no Brasil, dadas as restrições recentes – impostas pelo contexto da política de estabilização macroeconômica – às possibilidades de financiamento dos gastos públicos através de endividamento externo ou interno, a ação do Estado para atender as demandas da sociedade –

ampliadas pela distribuição extremamente desigual da renda – tenderá a ser feita cada vez mais através do sistema tributário.⁴⁷

O problema que se apresenta reside no fato de o aumento da carga fiscal, via introdução de novos impostos ou aumento dos já existentes, implicar perdas de eficiência na alocação de recursos. Este fato seria particularmente verdadeiro para o caso brasileiro,

“(...) onde a complexidade do sistema tributário conjugada com alíquotas elevadas favorece a sonegação, reduzindo, assim, a base fiscal. Para compensar a queda na arrecadação, aumentam-se os impostos sobre os agentes e setores que não conseguem se subtrair aos rigores fiscais. Temos, então, um efeito redistributivo perverso que não se justifica *a priori*, em razão da sua aleatoriedade.” (Sampaio de Souza 1996, p. 4)

Neste sentido, a autora enfatiza a necessidade da introdução de uma reforma tributária no Brasil, que objetive não apenas simplificar o sistema de impostos, como também minimizar os efeitos distorcivos associados aos diferentes tipos de tributos. Para tanto, é preciso antes de mais nada mensurar tais efeitos; isto vem a ser portanto o objetivo do trabalho ora em questão, na medida em que busca realizar “(...) a mensuração dos custos alocativos e distributivos decorrentes da estrutura da tributação indireta brasileira” (Sampaio de Souza, 1996, p. 5).

a) Marco Teórico, Principais Conceitos e Dados Utilizados

O quadro teórico sobre o qual a autora se baseia é fruto de desenvolvimentos recentes⁴⁸ que, embora elaborados a partir de questões da teoria da tributação ótima (ver capítulo I) nas economias dos países centrais, foram ampliados com o intuito de abranger problemas de tributação em países em desenvolvimento, caracterizados por fortes disparidades de renda. Neste intuito, tais modelos buscam levar em conta impactos distributivos associados a reformas

⁴⁷ Esta visão vai ao encontro da de outros autores. Varsano (1996), por exemplo, sugere que, para fazer face à enorme dívida social e aos investimentos em infra-estrutura necessitados pelo país, é inevitável que no curto e médio prazos a carga tributária alcance e se mantenha na marca de 1/3 do PIB.

⁴⁸ A autora utiliza os modelos de Ahmad & Stern (1984, 1987).

do sistema tributário; assim, nestes estudos são considerados tanto os aspectos de eficiência quanto os de equidade.

A questão relevante neste tipo de abordagem, em que se privilegiam os aspectos de eficiência alocativa e distributiva do sistema tributário, é a identificação dos custos adicionais em termos de bem-estar advindos do aumento da carga tributária. Assim, o conceito central que preside a análise destas questões é o **custo marginal em termos de bem-estar (marginal welfare cost)**⁴⁹. Uma reforma tributária adequada deve portanto, se voltada para fins de equidade, almejar a minimização destes custos. Para tanto, segundo a teoria da tributação ótima, é preciso que a fixação de impostos, ou melhor, de suas alíquotas (em especial no caso de tributos indiretos, que vem a ser o caso analisado pela autora), seja feita de maneira diferenciada conforme as condições de mercado (isto é, segundo as elasticidades de demanda e oferta) dos bens e serviços.

Na prática, os custos marginais em termos de bem-estar podem ser tomados como uma referência para o desenho de uma reforma tributária neutra em termos de receita. Dados dois bens em uma economia, *i* e *j*, e conhecidos seus custos marginais em termos de bem-estar (CM_{*i*}), se CM_{*i*} > CM_{*j*}, então poder-se-ia aumentar o nível de bem-estar na economia reduzindo a tributação sobre o bem *i* e aumentando sobre o bem *j*, sem que houvesse perda de receitas para os cofres públicos. No entanto, como adverte a autora, este não é um problema de solução única, mesmo porque dentro do modelo estão presentes outros parâmetros, dentre os quais se destaca a atitude da sociedade em relação à desigualdade, medida pelo coeficiente de aversão de Atkinson.

Em seguida, a autora explicita o método utilizado para construir o vetor de impostos efetivos, que consiste basicamente em auferir, através de uma matriz insumo-produto, a tributação implícita dos insumos para captar seus impactos econômicos. Este procedimento se justifica na medida em que ocorre, como no Brasil, uma tributação pesada sobre bens intermediários. Neste contexto,

⁴⁹ Em seu trabalho, a autora desenvolve o modelo pelo qual se chega à equação que determina os custos marginais em termos de bem-estar.

“as alíquotas nominais subestimam o peso do imposto”, e é preciso portanto estimar as alíquotas efetivas dos impostos (Sampaio de Souza, 1996, p.7).

Feito isto, passa-se então à questão das bases de dados. Neste ponto, um problema da base de dados utilizada é a defasagem das informações, particularmente aquelas referentes às despesas familiares. De fato, segundo a autora, os dados de despesas das famílias foram obtidos a partir da matriz de insumo-produto do IBGE de 1975; já as informações sobre impostos efetivos foram levantadas junto à matriz de 1980, e as matrizes de coeficientes técnicos doméstica e de importados foram calculadas a partir das tabelas publicadas pelo IBGE em 1989.

Cabe ressalvar, entretanto, como no trabalho analisado anteriormente (Eris *et al.*, 1983), que as informações utilizadas pela autora eram as únicas, dentre as existentes, compatíveis com sua metodologia. Além disso, trata-se, como enfatizado ao fim do trabalho, de estudo de caráter exploratório, cujo valor reside mais na metodologia desenvolvida que nos resultados efetivamente gerados. Não obstante, estes resultados não devem ser em absoluto desconsiderados, na medida em que trazem à luz, como se verá a seguir, aspectos relevantes acerca da tributação indireta no Brasil.

b) Principais Resultados

O principal condicionante dos custos marginais em termos de bem-estar dos impostos é, como já mencionado, o parâmetro de aversão à desigualdade. Quando este é suposto baixo ou nulo, isto é, quando apenas as questões de eficiência alocativa dos impostos são consideradas, os custos marginais mais baixos são os dos produtos de primeira necessidade, cujas elasticidades de demanda em relação a preço e renda são reduzidas. Nesta situação, portanto, os resultados apontam para a introdução na estrutura de impostos de alterações orientadas no sentido de se aumentar as alíquotas dos produtos agrícolas e da indústria alimentar em geral.

Quando se consideram valores do parâmetro de aversão à desigualdade maiores, contudo, a evidência empírica sugere direções de reforma radicalmente diferentes. Nas palavras da autora:

“(...) quando os aspectos distributivos são considerados, as regras de tributação são sensivelmente alteradas. Para maiores níveis de aversão à desigualdade, as perdas em termos de bem-estar, associadas a aumentos de impostos sobre esses produtos [de primeira necessidade], são consideráveis. Isso porque tais produtos representam uma parcela significativa do orçamento das populações de baixa renda.” (Sampaio de Souza, 1996, p. 12)

Consequentemente, ao se considerarem questões de caráter distributivo, as majorações de impostos devem ser orientadas no sentido de recair sobre produtos que não afetem significativamente o padrão de consumo das famílias mais pobres, ainda que as elasticidades de demanda destes produtos sejam elevadas. “Portanto”, conclui a autora, “a estrutura das alíquotas de impostos indiretos obtida quando se leva em conta a questão da equidade é praticamente oposta àquela que se obtém quando somente aspectos de eficiência são considerados” (Sampaio de Souza, 1996, pág. 12).

Por fim, a autora se dedica a analisar os custos marginais em termos de bem-estar relativos a três diferentes impostos indiretos presentes no sistema tributário brasileiro – o ICMS, o IPI e o Imposto de Importação. Nesta análise, em havendo preocupações distributivas no tocante à tributação, o Imposto de Importação torna-se o melhor candidato a aumentos de alíquotas, inclusive porque sua incidência recai predominantemente sobre produtos consumidos por famílias pertencentes a classes de renda mais elevada. Em contrapartida, seguindo este raciocínio, a tributação através do ICMS e do IPI deveria ser reduzida, uma vez que tais impostos incidem mais pesadamente sobre os produtos consumidos pelas camadas mais pobres da população.

II.2.3. Evidências sobre a Carga Tributária sobre Salários

O aspecto relevante do estudo de Rodrigues (1998), para o tema tratado nesta dissertação, é a semelhança dos objetivos da análise, na medida em que ambos os trabalhos consistem em tentativas de se estimar a carga tributária que incide efetivamente sobre as famílias brasileiras através da Pesquisa de

Orçamentos Familiares 1995-96 do IBGE. A diferença principal, afora as de caráter metodológico, é que a estimativa de incidência tributária realizada no trabalho de Rodrigues (1998) contemplou somente os segmentos assalariados da população, enquanto nesta dissertação foram considerados todos os tipos de rendimentos, ampliando sensivelmente o escopo de tratamento das questões em discussão.

a) Metodologia e Fonte de Dados

O método do estudo ora em questão consistiu basicamente na mensuração dos fluxos de receita e despesa dos receptores de salários formalmente empregados. Assim, as entradas de receitas (salários) são captadas com base no rendimento bruto médio mensal de natureza salarial do chefe de família, informação que é discriminada na POF.

Combinando os fluxos de receitas com a legislação tributária vigente (aliquotas, base de cálculo, deduções), o autor estimou a parcela da renda que é devida a título de tributação direta, isto é, sobre a renda⁵⁰. Foram consideradas, além do Imposto de Renda Pessoa Física, as contribuições para o Fundo de Previdência e Assistência Social (administrado pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS) – isto é, a Previdência Pública – e para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). É importante ressaltar que, procedendo desta maneira, o autor obtém uma carga tributária direta potencial – ou seja, o que poderia estar sendo arrecadado –, e não a carga real – o que foi efetivamente pago pelos contribuintes nesta forma de tributação.

Ainda em relação aos cálculos da carga tributária direta, cabe acrescentar que o autor considerou três hipóteses de transmissão das contribuições imputadas ao empregador (parcela do INSS e o FGTS) para os salários: 0%, 50% e 100%. Quando o efeito de transmissão é desconsiderado (hipótese de 0%), a carga tributária sobre a renda é composta de duas parcelas, uma relativa ao imposto de renda e outra correspondente à parte da contribuição para a segurança social do empregado; neste caso, portanto, a contribuição ao FGTS é ignorada. Ao

⁵⁰ Neste sentido, pode-se afirmar que o autor realizou um exercício de incidência estatutária.

se computar o efeito de transmissão (ou seja, nas duas outras hipóteses), são adicionados os montantes de transferência relativos à parcela da contribuição do empregador ao INSS e à da contribuição ao FGTS.

Os fluxos de saída (despesas) das famílias, por sua vez, foram utilizados para se inferir o total de tributos pagos indiretamente, isto é, sobre o consumo. O autor considerou em seu estudo os seguintes impostos indiretos: ICMS, Cofins, IPI e PIS/PASEP. Por questões de simplicidade metodológica, o ISS foi excluído do cálculo da carga tributária indireta, e o IOF foi suposto como sendo integralmente absorvido pelas empresas, não tendo impacto portanto sobre os preços finais.

A cesta de consumo considerada para cada faixa de renda era equivalente àquela apresentada na POF-IBGE sob o título "Despesas de Consumo". Na POF-IBGE, cada item da despesa de consumo das famílias é subdividido em subitens com a indicação do respectivo gasto mensal em reais. Assim, a determinação da alíquota (carga fiscal indireta) correspondente a cada item de despesa foi obtida mediante a ponderação da alíquota imputável a cada subitem disponível na POF-IBGE pela despesa total de consumo. Obteve-se deste modo, tal como no caso da tributação direta, apenas uma indicação da carga tributária indireta potencial, e não o que efetivamente seria arrecadado através desta forma de tributação.

Com relação à fonte de informações, como mencionado, a principal base de dados do estudo ora em questão foi a POF-IBGE 1995-96. No entanto, diferentemente do estudo operado nesta dissertação, que utilizou os dados individualizados de cada questionário utilizado na pesquisa (os chamados "microdados")⁵¹, Rodrigues (1998) trabalhou com os dados publicados pelo IBGE (os chamados "dados agregados").

A base de dados utilizada por Rodrigues impõe algumas limitações ao alcance do trabalho. Em primeiro lugar, o autor foi obrigado a trabalhar somente com as rendas médias de cada classe fornecidas pelo IBGE, não lhe tendo sido possível realizar cálculos de reordenação estatística, como por

⁵¹ Procedimento detalhado no Capítulo III.

exemplo reorganizar os níveis de renda da população em quartis, decis, ou percentis. Segundo, as estimativas de tributação indireta foram seriamente restrinvidas, uma vez que a maior parte dos itens de despesa de consumo das famílias, nos dados publicados pelo IBGE, está agregada em grandes rubricas. Deste modo, não foi possível determinar com maior grau de precisão a carga tributária indireta. O único item que tem um tratamento mais específico nos dados agregados (com abertura para os vários subitens que o compõem) são as despesas com alimentação, em função de seu elevado peso nos dispêndios familiares para todas as faixas de renda, em particular para as mais pobres. Para esta rubrica, portanto, o autor conseguiu uma boa aproximação da alíquota efetivamente paga por cada estrato salarial em relação às despesas dessa natureza.

O uso dos microdados supera estas limitações na medida em que se passa a trabalhar com as informações individualizadas de cada informante da POF. Neste sentido, é possível saber com um nível de detalhamento insuperável as rendas (incluindo a origem destas) e as despesas de consumo de cada família. A utilização dos microdados permite, ao fim e ao cabo, melhor estimar a carga tributária total (direta e indireta) efetivamente paga pela população, e não apenas a carga potencial.

b) Principais Resultados

Com relação à carga tributária indireta, os resultados a que chegou o autor evidenciam o caráter regressivo desta forma de tributação no Brasil. Concretamente, para a primeira classe de renda (que inclui as famílias com rendimentos até 2 salários mínimos) a carga de impostos indiretos totalizava em média 13,1% da renda destas famílias, enquanto que para a última classe esta proporção se situava em 6,9%.

Em que pese o indiscutível caráter regressivo expresso por estes valores, a tributação indireta neste estudo apresenta-se claramente subestimada, principalmente para as primeiras faixas de rendimentos – isto é, para as famílias mais pobres. A comparação com resultados obtidos em outros trabalhos, ainda que feita com certa cautela, em função de diferenças metodológicas, torna este fato

ainda mais evidente. Como foi visto, em Eris *et al.* (1983) a carga tributária indireta para a primeira classe de renda foi estimada em 25,2%; como se verá adiante, em Siqueira *et al.* (1999), este montante alcança 28,1% para essa mesma classe; e nesta dissertação, o mesmo valor chega a 26,5%, como se poderá constatar no Capítulo IV. Parece claro, portanto, que a base de dados utilizada pelo autor levaram-no a subestimar seriamente os montantes de incidência da carga tributária indireta sobre as famílias, em particular o montante incidente sobre as famílias situadas nos segmentos de menor renda, comprometendo os resultados do seu estudo.

No que respeita à carga tributária direta, os resultados foram condicionados pelas hipóteses de transmissão das contribuições trabalhistas devidas pelos empregadores aos salários. À medida que se consideram coeficientes de transmissão positivos (hipóteses de transmissão de 50% e 100%), a carga tributária sobre a renda cresce significativamente. Contudo, dada a base de dados utilizada, em todas as hipóteses o grau de progressividade obtido para os tributos diretos foi suficiente para compensar, por significativa margem, a regressividade dos impostos indiretos. Deve-se atentar para o fato extremamente importante de que os valores obtidos em Rodrigues (1998) para a carga tributária direta referem-se à incidência legal dos impostos diretos (também chamada na literatura de incidência estatutária), e não ao que foi efetivamente pago. Neste sentido, poder-se-ia afirmar que os resultados do estudo em relação à tributação direta sobre as famílias encontram-se bastante superestimados.

Em resumo, as opções de análise adotadas por Rodrigues (1998) resultam numa evidência empírica que leva o autor a concluir que, tomado de forma abrangente (incluindo a tributação direta e a indireta), o sistema tributário tem um efeito final progressivo sobre as famílias brasileiras, não sendo portanto um fator a contribuir para a má distribuição de renda do país.

II.2.4. A Regressividade da Tributação Indireta no Brasil: Aspectos Controversos

A abordagem do trabalho de autoria de Siqueira *et al.* (1999) difere fundamentalmente dos já analisados por realizar estimativas da distribuição da carga de impostos sobre consumo (isto é, indiretos) no Brasil utilizando não só a renda como parâmetro, mas também os dispêndios familiares com consumo. Os resultados a que chegam os autores sobre o grau de regressividade destes tributos, como se verá, são substancialmente diferentes para cada uma dessas hipóteses.

Assim, enquanto Eris *et al.* (1983) e Rodrigues (1998), ao medirem os impactos dos impostos indiretos com base apenas na razão entre estes e a renda dos contribuintes, apontam para o caráter inequivocamente regressivo destes tributos, Siqueira *et al.* (1999) questionam tais conclusões, pois em sua abordagem alternativa – que os autores julgam teoricamente mais consistente –, baseada nos gastos de consumo das famílias, a regressividade da tributação indireta é praticamente eliminada.

a) Base Teórica, Método e Fonte de Dados

Segundo os autores, o principal motivo que os leva a realizar estimativas de incidência da carga tributária indireta com base na razão entre o montante de imposto pago e os dispêndios familiares é que “há uma forte sugestão na teoria econômica de que a equidade dos impostos sobre consumo é mensurada mais adequadamente em relação aos gastos totais das famílias do que em termos das suas rendas disponíveis”. (Siqueira *et al.*, 1999, p. 1). Estas estimativas são comparadas com aquelas realizadas com base nas rendas disponíveis familiares, ocasionando, como já mencionado, resultados bastante diferentes.

A fundamentação teórica para a abordagem da incidência tributária tendo como parâmetro de avaliação os gastos de consumo das famílias é exatamente aquela descrita no Capítulo I desta dissertação. Baseia-se na idéia de que, para a análise de um único período, as despesas de consumo familiares refletem melhor os impactos distributivos dos tributos indiretos do que a renda

corrente (Creedy, 1997). Sendo assim, a regressividade de um imposto indireto só ocorreria de fato quando sua alíquota fosse maior para produtos cuja participação nas despesas familiares aumenta à medida que a despesa total cai.

Além disso, com base em literatura recente (Poterba, 1989; Creedy, 1997; Feenbreg *et al.*, 1998), os autores argumentam que os gastos de consumo constituem indicador mais apropriado do padrão de vida das famílias do que a renda, por ser mais estável durante o ciclo de vida das mesmas. Isto seria explicado pela hipótese de nivelamento dos padrões de consumo (*consumption smoothing*) ao longo do ciclo de vida por parte dos consumidores, através de poupança ou endividamento.

A crítica teórica central a ser feita a este tipo de concepção, como foi colocado anteriormente, é que ela inibe intenções redistributivas no desenho de sistemas tributários. Como já analisado, para concretizar tais objetivos redistributivos, é preciso considerar a renda dos contribuintes como a medida mais adequada de aferição de sua capacidade de pagamento, uma vez que esta constitui de fato o parâmetro de riqueza a ser distribuída no interior da sociedade. Se a capacidade de pagamento oriunda da renda percebida permite introduzir objetivos redistributivos no sistema tributário, a idéia de se preservar a poupança, implícita na abordagem do consumo como parâmetro de incidência da tributação indireta, perde sentido ou torna-se estranha, uma vez que a decisão de poupar implica necessariamente a acumulação de riqueza.

Há no entanto outras críticas, de caráter empírico, a serem levantadas. Em primeiro lugar, há problemas não desprezíveis associados ao cômputo das informações de consumo das famílias. Neste respeito, é pouco discutível que a aferição das rendas de cada família significa para o pesquisador um problema de resolução bem mais fácil que o registro de suas despesas. Além disso, há que se considerar o intrincado problema que consiste no desafio de se extrair as despesas correntes dos chamados “desembolsos globais” de cada família, para preservar o rigor metodológico da mensuração.

Concretamente, para que os gastos de consumo representem um indicador “mais estável” que a renda, é preciso separar itens de despesa corrente –

alimentação, habitação – daqueles que constituem aquisições de bens duráveis, que são consumidos com pouca frequência (de um modo geral, independentemente das rendas percebidas). Em momento algum no estudo em questão é esclarecido qual o procedimento adotado pelos autores em relação a este ponto; eles simplesmente trabalham com os "gastos totais" das famílias, sem especificar quais os itens de despesa que estão aí incluídos. Todavia, esta base genérica de medição apresenta o problema adicional de que outros itens de despesas, tais como pagamentos de impostos diretos, aumentos de ativos e reduções de passivos, estão presentes na Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE e considerados como desembolsos – e, portanto, passíveis de ser registrados como gastos totais das famílias.⁵²

Por fim, mas não menos importante, cabe salientar que as principais medidas de desigualdade utilizadas em Ciências Sociais, como os índices de Gini, Theil, Sen, entre outros, procuram captar aspectos de concentração de renda e/ou riqueza. Da mesma forma, as chamadas linhas de indigência e de pobreza referem-se a níveis de renda abaixo dos quais determinadas camadas da população são classificadas como indigentes ou pobres. Portanto, em termos de equidade, para a avaliação dos impactos distributivos associados à tributação indireta o mais apropriado seria assumir como parâmetro necessário a renda disponível das famílias, e não seus gastos de consumo.

Com relação à base de dados, foi realizada basicamente uma atualização daquela utilizada em Sampaio de Souza (1996). Assim, a estimativa da carga tributária implícita nos insumos, realizada com o intuito de captar seus impactos econômicos para a realização do cálculo do vetor de impostos indiretos efetivos, foi feita utilizando-se a Matriz de Insumo-Produto do Brasil de 1995.

Em seguida, com base na incidência efetiva dos impostos, procedeu-se à estimativa do montante de impostos pagos pelas famílias por classes de rendimentos, com base nos dados da POF-IBGE de 1995-1996. Naturalmente, este procedimento exigiu um esforço de compatibilização entre as classificações

⁵² Para um detalhamento maior destas questões, ver o Capítulo III desta dissertação, onde se discute a metodologia da POF.

das categorias de bens e serviços usadas na matriz de insumo-produto e aquelas usadas pela POF.

Este procedimento, em função da dificuldade de compatibilizar classificações de bens e serviços originadas em duas bases de dados, já levanta algumas dúvidas do ponto de vista da consistência metodológica do estudo. Há um outro problema, porém, muito grave. Ao extraírem da matriz de insumo-produto o vetor de impostos efetivos, os autores obtêm o total de impostos indiretos pagos no Brasil. No entanto, quando o esforço é dedicado à análise da incidência dos tributos indiretos por região metropolitana (no estudo são tratados apenas São Paulo e Recife), os autores são obrigados a trabalhar com as alíquotas médias de ICMS cobradas em cada estado para todos os produtos. Esse expediente gera uma perda muito grande de informação, uma vez que cada estado tem seu próprio tratamento tributário, o que implica, via de regra, alíquotas extremamente diferentes não só entre produtos dentro de cada estado, mas também a nível interestadual.

A solução para este tipo de problema só pode ocorrer mediante a utilização das alíquotas efetivas praticadas por cada estado para determinados grupos de produtos, como se procurou fazer nesta dissertação (ver Capítulo III). Neste sentido, não serão contemplados os resultados regionalizados obtidos em Siqueira *et al.* (1999), sendo somente submetidos a análise os resultados do total das regiões metropolitanas.

b) Principais Resultados

Quando calculados com base na razão entre o montante de impostos indiretos (são considerados o ICMS, o IPI, o ISS⁵³, o Imposto de Importação e outros impostos indiretos não especificados) pagos pelas famílias e suas rendas disponíveis (isto é, líquidas de impostos diretos), os impactos da

⁵³ Na verdade, o fato de o estudo considerar o ISS também é passível de crítica do ponto de vista metodológico. A maioria dos estudos empíricos sobre tributação no Brasil, como foi visto, ignora explicitamente este imposto, por um motivo simples: a extrema dificuldade em se medir sua incidência, em função da escassez de informações e da diversidade de legislações municipais que impedem a obtenção de alíquotas uniformes para aplicação nas respectivas bases imponíveis. Além disso, a participação do ISS na carga tributária global (que inclui as três esferas de governo) é bastante reduzida: em 1996, atingia somente 1,94% deste total.

tributação indireta mostram-se claramente regressivos, conforme os resultados obtidos pelos autores.

De fato, nesta forma de cálculo, para a primeira classe de renda (famílias com rendimentos até 2 salários mínimos) a carga tributária indireta alcança 28,1%, e vai se reduzindo continuamente conforme a escala de rendimentos vai aumentando. Na última classe (rendimentos acima de 30 salários mínimos), a carga tributária indireta atinge apenas 11,7% da renda disponível destas famílias.

Em contraste, quando medida pela proporção entre o montante de impostos pagos e os gastos totais das famílias, a regressividade dos tributos indiretos praticamente desaparece. Os resultados a que os autores chegam por este método apontam, na verdade, para uma incidência da tributação indireta quase que proporcional sobre as diferentes classes de renda: a carga tributária seria de 18,1% para a primeira classe de renda, situando-se em 17,3% para a última.

A partir desses resultados, os autores concluem que os impactos distributivos da tributação indireta no Brasil, da forma como atualmente está estruturada, seriam semelhantes àqueles resultantes de um sistema com alíquota uniforme. "Portanto", prosseguem, "a substituição deste sistema [de tributação indireta atual] por um com alíquota uniforme seria aproximadamente neutro do ponto de vista distributivo" (Siqueira *et al.* 1999, p. 14).

Enfim, é curioso observar que, em trabalho anterior (Siqueira *et al.*, 1998), os mesmos autores foram taxativos ao emitir julgamento oposto acerca do sistema de tributação indireta brasileiro, como prova a seguinte afirmação: "Por sua vez, a natureza altamente regressiva do sistema de impostos indiretos brasileiro, largamente criticada por tributaristas e pelo público em geral, fica ainda mais evidente quando consideramos a incidência final ou efetiva dos impostos" (Siqueira *et al.* 1998, p. 17). Assim, para o leitor atento, resta no ar a indagação sobre qual é a real leitura dos autores a respeito dessa questão.

II.3. Comentários Finais

Em síntese, procurou-se mostrar, neste capítulo, as características básicas da atual estrutura tributária brasileira. Para isto, foi preciso recuperar a evolução recente da tributação, tomando-se como referência a reforma tributária da década de 60, quando o sistema de impostos adquiriu uma conformação que sofreu poucas alterações em seu conjunto até os dias de hoje.

Do exposto, pode-se apreender que o fato a ser destacado é a prevalência da tributação indireta na carga fiscal, resultado de um movimento de recuperação de receitas por parte da União frente aos demais entes federados, que vem se dando principalmente através da criação e do aumento de impostos com incidência indireta e cumulativa. Além disso, a reforma de 60 estabeleceu um modelo de tributação direta, que foi muito pouco modificado ao longo do tempo, cuja base de incidência repousa fortemente sobre a esfera do trabalho, concedendo tratamento privilegiado à esfera do capital.

Deste modo, o sistema tributário brasileiro vem atuando como um fator importante de manutenção da concentração de renda e consequentemente das desigualdades sociais. As evidências empíricas de quase todos os estudos analisados apontam para o caráter regressivo da carga tributária nacional, e no caso específico da tributação indireta todos os trabalhos convergem nesta direção. Como foi visto, a única exceção ocorre em Siqueira *et al.* (1999), quando os autores adotam uma fundamentação teórica que desconsidera, tal como analisado no Capítulo I, os próprios impactos distributivos da tributação.

III. Metodologia e Fonte dos Dados

Este capítulo tem por objetivo detalhar as informações sobre renda e consumo que foram utilizadas para o conjunto das famílias brasileiras que compõem o universo pesquisado, bem como explicitar os procedimentos metodológicos que permitiram a realização dos cálculos de incidência da carga tributária direta e indireta sobre estas famílias.

Inicialmente serão discutidas as questões relativas à principal fonte de dados do trabalho, a Pesquisa de Orçamentos Familiares 1995-96 do IBGE. Assim, procurar-se-á apresentar sucintamente as características gerais desta pesquisa, bem como suas especificidades no que respeita à forma de auferir as informações de rendimentos e dispêndios das famílias. Em seguida, serão comentados os procedimentos de cálculo da incidência da tributação direta. A terceira parte será dedicada ao detalhamento da sistemática de cálculo para a incidência da tributação indireta, comentando-se separadamente o método de estimação de cada tributo. A parte final contempla a forma como se deu a agregação da carga tributária direta com a indireta.

III.1. Renda e Consumo das Famílias: POF 95-96

III.1.1. Características gerais da POF

A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 1995-96, do IBGE, foi a fonte das informações dos dispêndios e dos rendimentos utilizadas para mensuração dos tributos pagos pelas famílias residentes nos maiores centros urbanos brasileiros. A partir dos dispêndios calculou-se a carga tributária indireta – constituída pelo ICMS, o IPI, o PIS e a COFINS⁵⁴ –, bem como foram extraídos os valores pagos com os tributos diretos – IR, INSS, IPTU e IPVA⁵⁵. Os dados de

⁵⁴ Dentre os gastos, consideraram-se apenas aqueles sujeitos à incidência dos tributos indiretos acima referidos. Foram desconsiderados portanto os gastos com os serviços (principalmente com mão obra), as taxas, os impostos e os encargos financeiros. Neste conjunto de gastos não tributáveis, sobressaem-se os gastos com aluguel e os impostos e taxas diversas, inclusive as não públicas (por exemplo, condomínio).

⁵⁵ Foram considerados ainda outros impostos diretos, que somados constituem parcela marginal dos dispêndios com este tipo de tributação: as contribuições para conselhos e associações de classe e para Previdência Pública (Federal – IAPAS, Est., Mun., Militar), os impostos sindicais anuais, o Imposto Territorial Rural (ITR) e o IPTU de imóvel adicional.

recebimentos foram utilizados para a classificação das famílias – por estratos de renda e por origem do recebimento – e para o cálculo da carga fiscal.

As origens da POF-IBGE remontam ao Estudo Nacional das Despesas Familiares (ENDEF), pesquisa pioneira que investigou os hábitos de consumo das famílias brasileiras com base numa amostra que cobria todo o território nacional – inclusive as áreas rurais. A primeira POF foi implementada em 1987-88, e abrangeu os onze principais centros urbanos do país, a saber: as regiões metropolitanas de Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, mais o município de Goiânia e o Distrito Federal (Brasília). Estas áreas urbanas totalizavam, em 1996, 29,9% da população brasileira, ou 37,7% da população urbana. O ENDEF e as POF's se caracterizam pelo alto grau de detalhamento com que são investigados os dispêndios das famílias, discriminando-os segundo a finalidade, a periodicidade e, quando é o caso, a pessoa da família que o realiza.

A confiabilidade da caracterização da estrutura de consumo das famílias realizada pelo ENDEF e pelas POF's pode ser medida pelo fato de que são estas pesquisas que servem de base para as estruturas de ponderação dos principais índices de preços do IBGE – INPC e IPCA. A principal diferença entre o ENDEF e as POF's – afora o fato de o primeiro ter se dado em nível nacional, enquanto que as outras se restringiram às onze regiões urbanas citadas – é que aquele auferiu apenas os dados de consumo familiares. Nas POF's, juntamente com este levantamento dos gastos familiares, foram pesquisados também os rendimentos das famílias.

A POF 1995-96 compreendeu um período de doze meses, entre primeiro de outubro de 1995 e 30 de setembro de 1996, tendo como data de referência 15 de setembro de 1996, quando o salário mínimo era de R\$ 112,00 (cento e doze reais). A coleta das informações nos domicílios selecionados foi feita durante nove dias, quando foram respondidos quatro questionários – do domicílio, de despesa coletiva, de despesa individual e de recebimento individual – e preenchida a caderneta de despesa coletiva.

Fizeram parte da amostra da POF 1995-96 16.060 famílias, sendo que esta amostra foi desenhada de modo a representar as características gerais da população, tais como instrução, renda, tamanho, perfil etário etc.. No questionário do domicílio foram investigadas as características do domicílio e dos seus moradores, ou seja, as condições de habitabilidade e a composição das famílias – relação de parentesco (pessoa de referência – chefe do domicílio), sexo, idade e grau de instrução dos moradores. Os outros instrumentos apuraram a estrutura dos ganhos – receita – e dos gastos das famílias, referenciados segundo o tipo de despesa ou de ganho, a sete dias (semana de coleta dos dados nos domicílios)⁵⁶ ou aos últimos 30, 90 ou 180 dias. Nestes últimos casos as despesas efetuadas e os rendimentos percebidos foram apurados de maneira “recordatória”, baseando-se nos registros existentes – contas, contracheques, recibos etc..

Em síntese, pode-se depreender desta breve descrição da POF que ela constitui uma base de informações de alto valor (tanto no nível quantitativo quanto qualitativo) para a mensuração da carga fiscal – particularmente a indireta – incidente sobre as famílias⁵⁷. Em termos de mensuração, ao disponibilizar os gastos familiares com os tributos diretos e discriminar os gastos com bens e serviços, a POF possibilita a realização de estimativas, com grau bastante razoável de precisão, da tributação que recai sobre o consumo destes bens e serviços.

III.1.2. Utilização dos “Microdados”

Existem dois conjuntos de dados disponíveis da POF 95/96: o primeiro consiste dos chamados “dados agregados”, disponíveis no SIDRA (Sistema IBGE de Recuperação Automática), que obedecem a um padrão pré-determinado pelo IBGE de organização das informações. Dentre as características

⁵⁶ Na verdade, o procedimento de coleta das informações da cedemeta de despesa envolvia a presença do pesquisador no domicílio durante nove dias, embora o período de apuração dos dados – o preenchimento da cedemeta – se desse de fato durante uma semana. Isto ocorria pelo fato de o pesquisador dedicar em geral o primeiro dia para conhecer a família do domicílio em questão, ganhando sua confiança, e o último para realizar um balanço final do seu levantamento.

⁵⁷ Cabe acrescentar que os dados de consumo observado das POF's são utilizados para os cálculos das linhas de pobreza e de indigência mais recentes para o Brasil, o que reforça sua confiabilidade. Para uma discussão do consumo observado das POF's na construção dessas linhas, ver Rocha (1999).

deste padrão podem-se destacar: a estratificação por faixas de renda familiar (em salários mínimos mensais)⁵⁸, a referência ao chefe do domicílio e o fato de os recebimentos e dispêndios serem expressos em valores mensais familiares⁵⁹.

O outro conjunto de dados, utilizado nesta dissertação, diz respeito às informações individualizadas, ou seja, aos dados de cada uma das 16.060 famílias investigadas – os chamados "microdados" –, o que permite a reorganização das informações, com a geração de novas análises estatísticas⁶⁰. Neste particular, decidiu-se preservar, na maioria dos casos, a apresentação dos dados pelas classes de renda da POF. As mudanças realizadas se deram no agrupamento dos itens de despesa e na consideração do dado familiar como o parâmetro no caso da principal origem do recebimento mensal.

III.1.3. Aferição da Renda

A POF trabalha os dados de recebimento de duas maneiras: uma, em que se estratificam as famílias conforme a renda mensal familiar, em salários mínimos; e a outra, em que os dados de recebimento são apresentados segundo sua origem – assalariados, conta própria, empregadores, aposentados etc.. No primeiro caso, considera-se a renda bruta das famílias, ou seja, estão presentes os valores pagos na tributação direta sobre os rendimentos do trabalho (IR e INSS) e o saldo líquido positivo da movimentação financeira (resgates menos aplicações). Os impostos e as aplicações financeiras passam a constar como itens de desembolso, respectivamente, nas rubricas "outras despesas correntes" e "aumento do ativo". Quanto aos resgates, estes são contabilizados nos recebimentos das famílias, no item aplicações de capital. O recebimento total

⁵⁸ São dez as classes de recebimento mensal familiar, expressas em salários mínimos: até 2, mais de 2 a 3, mais de 3 a 5, mais de 5 a 6, mais de 6 a 8, mais de 8 a 10, mais de 10 a 15, mais de 15 a 20, mais de 20 a 30 e mais de 30.

⁵⁹ O SIDRA apresenta as seguintes entradas (variáveis) de tabulação dos dados: domicílios, famílias, pessoas moradoras, tamanho médio da família, consumo alimentar, distribuição da renda (índice de Gini), famílias que possuem bens duráveis, valor da despesa média mensal familiar, percentual da despesa média mensal familiar, valor da despesa média mensal familiar em alimentação, percentual da despesa média mensal familiar em alimentação, valor do recebimento médio mensal familiar, percentual do recebimento médio mensal familiar e locais de compra. Para a quase totalidade destas variáveis as agregações possíveis são em classes de renda mensal familiar ou relacionadas às características do chefe do domicílio (sexo, idade, origem do rendimento, instrução).

⁶⁰ Para processar a enorme massa de dados constituída pelos microdados da POF, utilizou-se o *software* estatístico SAS (*Statistical Analysis System*).

familiar é a soma dos rendimentos do trabalho, das transferências, dos rendimentos de aluguel, de vendas, de empréstimos, de aplicações de capital e outros.

Quanto aos dados específicos de renda, cabe fazer uma breve avaliação da POF frente à pesquisa em geral privilegiada na análise da distribuição dos rendimentos, que é a PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, também do IBGE). Por um lado, a PNAD apresenta duas grandes vantagens: a primeira, sua periodicidade anual, e a segunda a sua grande abrangência a nível nacional.⁶¹ Deve-se notar, contudo, que tais características são necessárias em função principalmente de seu objetivo principal, qual seja, o de oferecer informações sobre o comportamento do mercado de trabalho. Assim, a apuração dos dados de renda baseia-se predominantemente naqueles originários dos rendimentos do trabalho das famílias.

No que respeita a esta informação – rendimentos familiares oriundos do trabalho – constata-se que os dados das POF's em 1988 e 1996 são similares aos das PNAD's dos respectivos anos⁶². A periodicidade mais dilatada da POF, que decorre de seu objeto de investigação ser mais "trabalhoso", cria dificuldades para sua utilização na avaliação da distribuição da renda. Todavia, deve-se chamar a atenção para o fato, extremamente importante, de que a POF conta com um levantamento mais abrangente do recebimento total da família, com uma apuração mais qualificada dos rendimentos provenientes das transferências, dos aluguéis e das aplicações de capital. Esta qualidade está relacionada diretamente ao objetivo prioritário da POF, que é investigar os gastos familiares, recorrendo para tanto ao levantamento de um conjunto expressivo de dispêndios realizados pelas famílias nos seis meses anteriores à pesquisa. Da mesma forma, as informações sobre os rendimentos se basearam, também, naqueles recebidos nos últimos 180 dias.

⁶¹ A PNAD exclui apenas a zona rural da Região Norte.

⁶² Para uma comparação entre os rendimentos pesquisados pela POF e pela PNAD, ver Paes de Barros *et al.* (1995).

Ainda que a POF apure melhor o conjunto dos recebimentos das famílias, dois problemas, comuns a pesquisas familiares, persistem: a) estudos indicam haver subdeclaração da renda⁶³; e b) o fato de não serem incorporados aos donos de imóveis os correspondentes valores dos aluguéis. A solução destes problemas envolve necessariamente ajustes nas rendas declaradas nas análises de distribuição de renda e, principalmente, da magnitude da pobreza.

Nos trabalhos que tratam dos temas relacionados à pobreza e à distribuição de renda, a subdeclaração dos rendimentos tem sido ajustada, via de regra, através da utilização das contas nacionais⁶⁴. Nestes estudos, a base de dados utilizada predominantemente tem sido a PNAD pelas vantagens apontadas anteriormente.

Para a avaliação da carga tributária, no entanto, não se julgou necessário que este ajuste fosse feito, pois, de maneira geral, a subdeclaração é comum a todas as faixas de renda, sendo superior inclusive nas classes de renda mais elevadas. Esta consideração permite levantar a hipótese de que talvez a regressividade da tributação indireta na realidade seja ainda maior do que a estimada nesta dissertação. Da mesma forma, também é provável que a progressividade da carga fiscal direta seja menor que a aqui obtida.

Decidiu-se então caracterizar o padrão de desigualdade na distribuição dos rendimentos da POF, em cada um dos grandes centros urbanos cobertos pela pesquisa, ainda que sem esse ajuste, com o intuito de verificar em que medida há uma correspondência entre a carga tributária total sobre a renda familiar e o grau de desigualdade na distribuição dos rendimentos. Tentou-se levantar indícios, portanto, que permitam fornecer respostas, ainda que incipientes, à seguinte indagação: é correto relacionar os maiores níveis de regressividade da tributação às regiões com pior distribuição de renda? Se afirmativo, quais as razões e implicações desta correlação?

A caracterização da distribuição dos rendimentos em cada um dos centros urbanos, bem como para o total das áreas, baseou-se no recebimento

⁶³ Em relação ao problema da subdeclaração de rendimentos, ver Hoffman (1995).

total mensal familiar *per capita*, ou seja, foram consideradas todas as fontes de renda da família – o trabalho, as transferências, os aluguéis, as aplicações financeiras – e o tamanho desta, tendo em vista as diferenças no número de componentes da família entre os estratos de renda e as áreas metropolitanas.

Nos dados publicados pela POF 1995-96 observa-se que, nos estratos inferiores de renda familiar, para todas as áreas urbanas, o desembolso global supera o total dos recebimentos, ou seja, as famílias de baixa renda acumulam déficits constantes em seus orçamentos.⁶⁵ Esta situação, que também se verificava na POF 1987-88, em determinadas áreas se estende às classes de renda superiores, sendo que para o total das áreas só a partir do estrato entre oito e dez salários mínimos as famílias conseguem equilibrar seus orçamentos. Podem ser apontadas duas razões para a presença deste recorrente desequilíbrio entre gastos e receitas das famílias: a subdeclaração dos rendimentos e a existência de mecanismos informais de crédito para as famílias de baixa renda.⁶⁶

Cabe acrescentar, por fim, que as informações relativas à renda familiar foram computadas pela apuração dos recebimentos de cada membro do domicílio através do questionário de recebimento individual, cujo período de referência é de seis meses, como já mencionado. Este questionário se subdivide em três partes, que se referem a fontes distintas de recebimento.

Na primeira – rendimentos recebidos e deduções –, foram investigados os rendimentos do trabalho (empregado, empregador, conta própria), as transferências (aposentadoria, bolsa de estudo, pensão alimentícia etc.) e os aluguéis, sendo também contabilizados suas respectivas deduções (Imposto de Renda, Previdência Pública e outras). Na segunda parte foram investigados os outros recebimentos, receitas, empréstimos e deduções, entre os quais cabe citar: décimo terceiro salário, PIS/PASEP, vendas de automóveis e imóveis, empréstimos, lucro de negócios e herança. Por último, foi levantada a

⁶⁴ Ver, a este respeito, Lluch (1982), Paes de Barros *et al.* (1995) ou ainda Arias (1999).

⁶⁵ Para uma discussão deste achado, ver Castro & Magalhães (1998).

⁶⁶ Estas hipóteses foram levantadas com base em informações obtidas através de contatos com técnicos da Diretoria de Pesquisas do IBGE, responsáveis pelo gerenciamento da POF 1995-96.

movimentação financeira, isto é, as aplicações e os resgates de poupança, de fundo e depósito de aplicação e de ações.

III.1.4. Consumo e/ou Dispêndio

Os dispêndios da POF 1995-96 foram pesquisados através de três instrumentos de coleta: dois questionários de despesa e uma caderneta de despesa coletiva. Os dois questionários abrangeram as despesas coletivas e as despesas individuais, cujas coletas se processaram pela recuperação dos gastos efetuados nos 7, 30, 90 e 180 dias anteriores à pesquisa. A caderneta de despesa englobava os gastos familiares com alimentos, bebidas, artigos de higiene pessoal e de limpeza, combustíveis de uso doméstico (exceto gás e lenha) e outras pequenas compras de rotina, que deviam ser registrados pelo informante selecionado da família durante os sete dias consecutivos de coleta dos dados no domicílio. Ou seja, enquanto nos questionários foram registrados os gastos efetuados "recentemente" pelas famílias e seus componentes, na caderneta foram anotados diariamente, durante o período efetivo de realização da POF em cada domicílio, os dispêndios com alimentação e higiene na unidade de consumo.

O questionário de despesa coletiva abrangeu, de um lado, os gastos domiciliares, realizados nos últimos 90 dias, com serviços públicos, com construção, reforma e jardinagem e com consertos e manutenção de móveis, de aparelhos e de utensílios de uso doméstico. De outra parte, neste instrumento foram registradas as despesas efetuadas, nos últimos seis meses, com moradia, com construção, reforma e manutenção de jazigo, com outros serviços de utilidade pública, com o aluguel e a aquisição de aparelhos domésticos, com a compra de instrumentos musicais e fotográficos, de móveis, de artigos de decoração e, por fim, com o pagamento dos serviços domésticos. Além de coletar este conjunto de gastos, este questionário investigou também as informações relativas ao inventário de bens duráveis, como a quantidade, o ano, a forma de aquisição e o estado (novo ou usado) de cada um destes bens.

O questionário de despesa individual refere-se aos gastos com bens e serviços que, em geral, são de utilização pessoal, envolvendo uma ampla

variedade de casos. Por este motivo, decidiu-se apresentá-los, segundo seus grupos, no quadro 1, cabendo esclarecer que, em grande parte dos domicílios, estas despesas concentram-se no chefe do domicílio por serem, de fato, gastos de toda a unidade de consumo.

Os dados publicados da POF 1995-96 referentes à despesa média mensal familiar encontram-se discriminados como despesas correntes, aumento do ativo e diminuição do passivo. As despesas correntes subdividem-se em despesas de consumo e em outras despesas correntes. As primeiras são classificadas em: alimentação, habitação, vestuário, transporte, higiene e cuidados pessoais, assistência à saúde, educação, recreação e cultura, fumo, serviços pessoais e despesas diversas. As últimas se referem, grosso modo, aos desembolsos efetuados com o Imposto de Renda, com as contribuições trabalhistas, com outras contribuições, com transferências e com determinados encargos e taxas bancárias (mesada, seguro de vida, doações, pensão alimentícia, cadastro bancário, talão de cheques, IPMF etc.). Essas informações foram utilizadas para o cômputo dos impostos diretos e das contribuições previdenciárias.

No aumento do ativo encontram-se os gastos efetuados com a aquisição e reforma de imóvel, com a compra de veículo, de linha telefônica, de título de clube e as aplicações em ouro, poupança, em fundos e em ações. Finalmente, na diminuição do passivo são contabilizados os pagamentos de empréstimo e as prestações de aquisição de imóvel.

Quadro 1 – Características dos gastos do questionário de despesa individual da POF 95/96

Grupo de Despesa	Período de Referência	Exemplos
Acessórios e Manutenção de Veículos	90 dias	peças, mão-de-obra, pintura, aditivos
Alimentação fora de casa	7 dias	
Aquisição de Veículos	180 dias	carro de passeio, utilitário, moto, bicicleta
Artigos de Armarinho, Tecidos e Roupas de Banho, Cama e Mesa	90 dias	
Artigos de Papelaria, livros não didáticos e assinatura de periódicos	90 dias	caderno, lápis, assinatura de periódicos
Artigos de Toucador	30 dias	perfume, bronzeador, produtos de manicure
Bolsas, Calçados e Cintos	90 dias	bolsa e carteira, tênis, sapato, cinto
Brinquedos e Material de Recreação	90 dias	jogos, patins, armas de fogo, bicicleta
Cerimônias Familiares e Práticas Religiosas	180 dias	casamento, funeral, fotografias de cerimônias
Comunicações	7 dias	correio e telefone público
Contribuições, Transferências e Encargos Financeiros	180 dias	mesada, pagamento de empréstimo, seguro de vida, previdência, pensão alimentícia
Diversões e Esporte	30 dias	cinema, teatro, video-locadora, futebol
Documentação, Seguro e Outros Gastos com Veículos	180 dias	IPVA, seguro obrigatório, multas, emplacamento
Educação	180 dias	ursos escolar (pré, 1º, 2º e 3º grau), balé, ginástica, livros didáticos
Fumo	7 dias	
Jogos e apostas	7 dias	sena, bingo, telesena,
Jóias	180 dias	relógio de pulso, aliança, anel
Leitura (periódicos)	7 dias	jornais, revistas semanais
Outras Despesas	90 dias	bijuteria, isqueiro, óculos sem grau
Outros Imóveis	180 dias	aquisição, aluguel, IPTU, condomínio
Produtos Farmacêuticos	30 dias	remédios, vitaminas, mat. para bebês
Roupas de Criança (até 14 anos)	90 dias	
Roupas de Homem	90 dias	camisa, calça, Terno, aluguel de roupa
Roupas de Mulher	90 dias	vestido, saia, biquíni
Serviços de Assistência à Saúde	90 dias	tratamento dentário, consulta médica, seguro saúde, enfermeira, aluguel de aparelho médico
Serviços de Cartório e Profissionais	90 dias	advogado, despachante, engenheiro
Serviços Pessoais	90 dias	cabeleireiro, alfaiate, sapateiro
Transportes	7 dias	transporte coletivo e combustível
Utensílios Avulsos e Artigos de Banheiro, Copo e Cozinha	90 dias	talheres, bandeja, copos, xícaras
Viagens	90 dias	alimentação, hospedagem, avião

Fonte: POF-IBGE

Quando se objetiva calcular a tributação indireta sobre o consumo de bens das famílias, verifica-se que o modo de apresentação dos dados agregados (plano tabular da POF) implica um conjunto de dificuldades

praticamente insuperáveis. De um lado, as despesas de consumo incluem gastos não sujeitos a tributação indireta; de outro, dentre as despesas com aumento do ativo encontram-se gastos sobre os quais incidem tributos indiretos.

Este tipo de dificuldade pode ser exemplificado pela análise dos gastos com habitação, incorporados, nos dados agregados, entre as despesas de consumo, incluindo portanto gastos efetuados com aluguel e com impostos e taxas, que evidentemente não sofrem tributação indireta. Não estão presentes nesta rubrica os desembolsos efetuados com a aquisição de material de construção para a reforma do imóvel – itens de despesas sujeitos à incidência de tributos indiretos, que, no caso, estão relacionados entre as despesas com o aumento do ativo. Acrescente-se a isso o fato de constar das despesas de consumo aquelas efetuadas com a aquisição de serviços, cuja tributação não fez parte do escopo desta dissertação. Assim, o procedimento metodológico adotado foi reagrupar as despesas familiares, com o objetivo de contabilizar somente os gastos com os bens sujeitos aos tributos indiretos aqui considerados – ICMS, IPI, PIS e Cofins.

Com o objetivo de ilustrar as diferenças entre os grupos de despesas da POF e os utilizados segunda a nova organização, é apresentado o quadro 2, contendo os respectivos valores de ambos. Pode-se notar que as maiores diferenças localizam-se nas despesas com habitação, transporte e saúde. No caso dos gastos com educação, nesta dissertação foram consideradas somente as despesas efetuadas com livros e material escolar, que passaram a constar das despesas com lazer.

Como se pode notar, a utilização dos dados publicados das despesas de consumo como base para o cálculo da carga fiscal dos tributos indiretos implica a não tributação dos gastos com material de construção e com veículos. Além disso, tal procedimento induz inevitavelmente ao grave erro de se "tributar" serviços, aluguéis, taxas, mais os tributos diretos sobre a propriedade.

Quadro 2 – Despesa média mensal familiar segundo a classificação dos dispêndios da POF e o reagrupamento proposto, em R\$ de setembro de 1996

POF		Reagrupamento	
Tipo de despesa	Valor	Tipo de despesa	Valor
Desembolso global	1.395,21	Desembolso sujeito à tributação	998,59
Despesas correntes	1.133,73		
Despesas de consumo	992,49		
Alimentação	231,81	Equivalente	231,70
Habitação	286,18	Menos aluguel e taxas	359,31
Vestuário	65,52	Equivalente	68,68
Transporte	136,85	Urbano e Viagens	104,54
Higiene e cuidados pessoais	18,87	Equivalente	18,87
Assistência à saúde	90,75	Remédios e produtos Farmacêuticos	34,52
Educação	48,33	Cultura (livros e mat. Didático)	
Recreação e cultura	35,06	Equivalente	39,72
Fumo	13,92	Equivalente	13,92
Serviços pessoais	16,18		
Despesas diversas	49,00		
Outras despesas correntes	141,24		
Impostos	45,45	Tributação direta	
Contribuições trabalhistas	58,19	Tributação direta	
Aumento do ativo	236,03		
Veículo	120,46	Aquisição e manutenção (1)	127,34
Imóvel (reforma)	64,47	Material de construção	
Diminuição do passivo	25,45		

(1) Inclui as despesas com combustível.

Cabe salientar ainda duas características a respeito de como as despesas foram investigadas e tabuladas na POF. A primeira é o fato de os tributos diretos terem sido apurados, em grande parte, no questionário de recebimento individual, sendo considerados no plano tabular como item do desembolso global familiar. A segunda, que está relacionada à anterior, é que as despesas com pensão alimentícia, mesada e outras transferências foram computadas como recebimento para outra unidade de consumo, também em função de sua apuração ter sido realizada no âmbito daquele questionário.

Por fim, ressalte-se que o reagrupamento aqui adotado resultou em uma despesa familiar com bens, que constitui o conjunto de gastos de fato sujeitos à tributação indireta, menor do que os recebimentos familiares, diferentemente do que se observa nos dados agregados da POF. Esta tendência foi constatada mesmo ao se comparar com o valor publicado das despesas de consumo, significando desta forma um reforço de natureza empírica ao uso da renda familiar como base de cálculo da carga fiscal⁶⁷.

De todo modo, privilegiou-se aqui a renda como parâmetro de avaliação da regressividade da tributação indireta, uma vez que a utilização do dispêndio neste sentido mascara o alto grau de desigualdade entre as economias familiares. A prova cabal disto é que os indicadores de concentração (índice de Gini, razão entre a renda dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres etc.) dos recebimentos superam substancialmente os relativos à distribuição das despesas de consumo, conforme o reagrupamento aqui adotado.

III.2. Procedimentos de Cálculo da Incidência da Tributação Direta

A maior parte dos procedimentos adotados para a avaliação da carga tributária direta já foi exposta ao longo deste capítulo, restando portanto pouco a se comentar. Em síntese, foram apuradas as despesas com impostos, taxas e contribuições informadas pelas famílias pesquisadas pela POF. Decidiu-se considerar estas informações como a base do cálculo da tributação direta, que abrangeu, conforme mencionado anteriormente, o Imposto de Renda, a contribuição à Previdência Social (INSS), o IPTU, o IPVA, a Contribuição Sindical, as taxas de Conselhos e Associações de Classe e o ITR.

Cabe observar que um método alternativo para se medir a incidência do IR e da contribuição ao INSS – que somados respondem pela maior parte dos tributos diretos – seria aplicar as alíquotas vigentes aos rendimentos das famílias⁶⁸. Este procedimento, no entanto, como analisado no Capítulo II,

⁶⁷ Nos Capítulos I e II foram expostas as razões teóricas e empíricas para a adoção da renda como parâmetro de avaliação da regressividade do sistema tributário.

⁶⁸ Este método, adotado por Rodrigues (1998), foi discutido no Capítulo II.

permitiria apenas estimar a carga tributária potencial associada a estes impostos, e não o que foi pesquisado junto às famílias.

Neste respeito, uma questão interessante que surge a partir da análise é confrontar os valores declarados pagos em impostos com aqueles obtidos através do cálculo da tributação direta potencial, operação em que se lançaria mão dos recebimentos junto às regras vigentes dos tributos diretos sobre a renda e o patrimônio. Este é um tópico que demanda, sem dúvida, um estudo específico, dada a existência de alguns fatores que complexificam uma estimativa razoavelmente precisa da incidência legal – e portanto da carga potencial – dos tributos diretos. Em particular, é preciso considerar os mecanismos de deduções previstos na legislação, tais como número de dependentes, despesas com educação e saúde etc..

Por este motivo, evitou-se fazer, nesta dissertação, tal exercício comparativo. Em todo caso, é de se supor que muito provavelmente a carga tributária direta efetiva se encontra em nível bem inferior ao da potencial, por motivos que vão desde a subdeclaração de rendimentos até o quadro de ampla evasão fiscal da estrutura arrecadadora do Imposto de Renda.

III.3. Sistemática de Cálculo para a Incidência da Tributação Indireta

A parcela do dispêndio das famílias relativa à tributação indireta foi estimada aplicando-se as alíquotas e regras do ICMS, do IPI, do PIS e da Cofins aos diversos grupos de gastos sistematizados na agregação acima explicitada. Estes tributos são os mais importantes na composição da carga fiscal sobre o consumo, no atual sistema tributário brasileiro. Dados coletados por Rodrigues (1998) apontam que estes tributos representavam cerca de 40% da carga fiscal bruta e mais de 85% do total dos tributos indiretos em 1996. De sua parte, Varsano *et al.* (1998) estimaram estas proporções em 42% e 80%, respectivamente.

A maior dificuldade para se estimar adequadamente a carga tributária efetiva sobre os diferentes dispêndios decorre da variabilidade de alíquotas e normas existentes. Esta dificuldade é particularmente aguda no caso do

ICMS, cuja incidência se caracteriza por imensa complexidade, dada a quantidade de detalhes e de situações especiais que ocorrem na operacionalização deste tributo em cada Unidade da Federação. Neste particular, foram somente considerados os benefícios concedidos aos produtos alimentares, pois estes respondem pela maior parcela dos casos especiais no contexto do tratamento tributário corrente.⁶⁹

Em termos operacionais, foram selecionados, dentre os diversos grupos de despesas discriminados nos questionários de despesa coletiva e de despesa individual e na caderneta de despesas, aqueles sobre os quais incidiam ICMS, IPI, PIS e Cofins. Assim, as despesas individuais com comunicações, jogos e apostas, serviços pessoais, serviços de assistência à saúde, serviços de cartório e profissionais, cerimônias familiares e práticas religiosas, contribuições e transferências, outros imóveis e documentação, seguro e outros gastos com veículos foram descartadas, pois destinam-se, na quase totalidade, ao pagamento de serviços, taxas ou impostos.

Este tratamento também foi dado às despesas coletivas com moradia, jazigo, outros serviços de utilidade pública, aluguel de aparelhos domésticos e serviços domésticos. Para o conjunto restante dos gastos, foi realizado um exame dos bens que o constituem, com vistas a agrupar estes gastos segundo as respectivas alíquotas de ICMS e IPI incidentes. Tal agrupamento foi feito levando-se em consideração também as características dos processos produtivos daqueles bens, que baseiam o cálculo da carga acumulada do PIS e da Cofins.

Feita essa compatibilização entre os grupos de despesa e os de incidência dos tributos indiretos contemplados, aplicou-se, numa primeira etapa, aos gastos (preços) globais a respectiva alíquota nominal do ICMS, obtendo-se o valor correspondente a este tributo. Num segundo momento, foi descontada dos gastos a parcela correspondente do ICMS, gerando-se assim novos valores, que

⁶⁹ As alíquotas de ICMS incidentes sobre alimentos com tratamento tributário diferenciado (cesta básica) foram retiradas de Silveira *et al.* (1999).

incorporavam a parcela correspondente ao IPI. Destes montantes foram extraídos os valores anteriores ao recolhimento do IPI, através da seguinte fórmula:

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

obtendo-se consequentemente o valor dos dispêndios correspondente ao pagamento de IPI.⁷⁰

Esta seqüência de procedimentos tem por fundamento o fato de o IPI fazer parte da base de cálculo do ICMS. Quanto ao PIS e à Cofins, conforme será detalhado adiante, suas alíquotas efetivas foram estimadas a cada uma das despesas (bens), levando-se em conta que a cumulatividade destes tributos depende do número de etapas produtivas e dos seus respectivos graus de agregação ao valor final do bem (da despesa). Estas alíquotas foram aplicadas aos valores globais dos correspondentes dispêndios, resultando daí a parcela relativa a estas contribuições.

A partir do que já foi exposto sobre a sistemática de cálculo de cada um dos tributos indiretos, resta apenas apresentar as respectivas alíquotas que foram utilizadas para a estimação de sua incidência. Com relação ao ICMS, foram consideradas as alíquotas-padrão previstas na lei para a quase totalidade dos gastos de consumo das famílias, excetuando-se somente as despesas com produtos alimentares, que recebem tratamento diferenciado na maioria dos estados. Assim, como se pode constatar pelo quadro 3, nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre aplicou-se a alíquota de 18% para o conjunto de bens considerado, enquanto que nas demais áreas urbanas adotou-se a alíquota de 17%. Constituem exceções a este quadro, além dos já mencionados produtos alimentares, somente fumo, telecomunicações e bebidas alcoólicas, produtos que são tributados pelo ICMS em todos os estados em 25%.

Cabe acrescentar ainda que, na estimativa da carga tributária do ICMS, considerou-se que este imposto não apresentaria nenhuma forma de cumulatividade para os produtos selecionados. Optou-se por essa hipótese, ainda

⁷⁰ Para isto, basta subtrair do total anterior (gastos líquidos de ICMS) o novo total obtido (gastos líquidos de ICMS e IPI).

que passível de crítica⁷¹, em razão das dificuldades de se discriminar e mensurar a cumulatividade do imposto nos ciclos de produção e comercialização de um conjunto tão amplo de mercadorias. Desta forma, pode-se levantar a hipótese de que o montante de tributos indiretos pagos a título de ICMS esteja subestimado neste trabalho. Neste particular, os produtos alimentares constituem novamente exceção, pois como será comentado adiante, as informações disponíveis permitiram fazer uma hipótese de cumulatividade, ainda que bastante simplificadora.

No que diz respeito ao IPI, as alíquotas deste imposto, obtidas junto à Tabela de Incidência do IPI (TIPI), foram agregadas segundo os grupos de dispêndios aqui considerados, tendo sido calculados os valores da média e da moda, constantes da tabela 2.

Finalmente, quanto ao PIS e à Cofins, estas contribuições somadas totalizavam em 1996 uma alíquota nominal de 2,65%⁷². É preciso considerar, entretanto, que as estimativas de suas cargas tributárias efetivas envolvem dificuldades, devido à necessidade de se levar em conta as etapas de produção e comercialização em que estas contribuições incidem e os graus de agregação de valor observados em cada uma delas.

Na medida em que cada operação de compra e venda é gravada por essas contribuições, ocorre uma multiplicação da carga tributária, devido à cobrança do PIS e da Cofins sobre as operações que haviam sido oneradas anteriormente, ocasionando a chamada tributação "em cascata". Dessa forma, alíquotas reduzidas podem levar a uma elevada carga tributária final, em função do número de etapas do processo de produção e comercialização e do valor adicionado em cada etapa.

⁷¹ Petti (1996) aponta situações de incidência do ICMS que o tornam um tributo em cascata. Rebouças (1977) também o faz, embora se refira ao antigo ICM.

⁷² Em 1998, a alíquota da Cofins foi majorada para 3%. Atualmente, portanto, a soma das alíquotas nominais da Cofins e do PIS totalizaria 3,65%.

Tabela 2 – Alíquotas médias e modais do IPI, segundo despesas por grupos de produtos

Grupo de Produtos (Despesas)	Média	Moda
Eletrodoméstico	13,20	10,00
Utilidades doméstico	15,84	15,00
Móveis	6,07	10,00
Decoração	15,70	0,00
Alimentação	1,09	0,00
Bebidas	47,41	70,00
Higiene	17,59	15,00
Desp. c/ Transportes	0,34	0,00
Fumo	82,33	30,00
Leitura	0,88	0,00
Diversões e Esportes	18,08	20,00
Produtos Farmacêuticos	0,06	0,00
Toucador	17,31	12,00
Papelaria	10,92	12,00
Vestuário	0,25	0,00
Armarinho, Roupa de Banho	0,00	0,00
Bolsas, Calçados e Cintos	3,83	0,00
Despesas Diversas (art. de banho)	16,99	0,00
Acessórios de Veículos	9,05	4,00
Fotografia e Cinematografia	14,07	18,00
Jóias	19,38	18,00
Veículos	12,10	5,00
Material de Construção	7,02	10,00

Fonte: Secretaria da Receita Federal - Tabela de Incidência do IPI

Dada a impossibilidade de se levantar o número de etapas e a agregação de valor em cada uma delas para um conjunto tão extenso de produtos como o que foi tratado, adotou-se a hipótese simplificadora de que o processo de produção e comercialização envolveu apenas três etapas⁷³. Adicionalmente, supôs-se que a cada etapa houve uma agregação de valor da ordem de um terço. Assim, considerando-se a alíquota nominal do PIS/Cofins de 2,65%, a carga fiscal efetiva relativa a estes tributos para a maior parte dos produtos foi da ordem de 5,44%. Portanto, a alíquota efetiva, dadas essas hipóteses, representou mais que o dobro da alíquota nominal.

⁷³ Para uma discussão a respeito da incidência desses tributos, ver Rezende (1991). Neste trabalho, são também elaboradas as hipóteses de número de etapas e agregações de valor, que basearam as desta dissertação.

Constituiu exceção a este enquadramento apenas o caso dos produtos alimentares que constam da cesta básica. Para este produtos, adotou-se a suposição de isenção na primeira etapa, resultando uma alíquota efetiva de 3,65% de PIS/Cofins.

Com o intuito de permitir uma melhor visualização das alíquotas dos tributos considerados para cada produto pertencente aos grupos de despesa sistematizados no estudo, apresenta-se o quadro 3, que sintetiza estas informações.

Quadro 3 – Alíquotas de ICMS, IPI, e PIS/Cofins, segundo os grupos de despesas dos questionários e da caderneta de despesas coletivas da POF e grupos de despesas propostos

Grupo de Despesa - questionários POF	Grupo de Despesa (proposto)	IPI	ICMS*	Tabela IPI	Observação (IPI)	PIS-Cofins
Transportes	Transporte	0,00	17,00	transporte	moda	0
Alimentação fora de casa	Alimentação	0,00	17,00	alimentação	moda e bebidas (IPI=41,25, ICMS=25 e PIS= 5,44)	0
Fumo	Fumo	330,00	25,00	fumo	IPI sobre cigarros	5,44
Leitura (periódicos)	Lazer	0,00	17,00	leitura	moda	5,44
Diversões e Esporte	Lazer	18,08	17,00	diversões e esporte	moda	5,44
Produtos Farmacêuticos	Produtos Farmacêuticos	0,00	17,00	prod. farmacêuticos	moda	5,44
Artigos de Toucador	Desp pessoal	12,00	17,00	toucador	moda	5,44
Artigos de Papelaria, livros não didáticos e assinatura de periódicos	Lazer	0,00	17,00	papelaria	IPI sobre livros	5,44
Brinquedos e Material de Recreação	Lazer	18,08	17,00	diversões e esporte	média	5,44
Roupas de Homem	Vestuário	0,00	17,00	vestuário	moda	5,44
Roupas de Mulher	Vestuário	0,00	17,00	vestuário	moda	5,44
Roupas de Criança (até 14 anos)	Vestuário	0,00	17,00	vestuário	moda	5,44
Artigos de Armário, Tecidos e Roupas de Banho, Cama e Mesa	Vestuário	0,00	17,00	armário	moda	5,44
Bolsas, Calçados e Cintos	Vestuário	0,00	17,00	bolsas	moda	5,44
Utensílios Avulsos e Artigos de Banheiro, Copo e Cozinha	Habitação	15,00	17,00	utilidades domésticas	moda	5,44
Outras Despesas	Fumo (parcela)	330,00	25,00	fumo	ipi sobre cigarros	5,44
Viagens	Transporte	0,00	17,00	transporte	moda	0
Acessórios e Manutenção de Veículos	Veículos	4,00	17,00	acessórios de veículos	moda	5,44
Jóias	Vestuário	18,00	25,00	jóias	moda	5,44
Educação	Lazer	0,00	17,00	leitura	material didático	5,44
Aquisição de Veículos	Veículos	12,10	17,00	veículos	moda	5,44

Nota: (*) Nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre a alíquota padrão é de 18%.

(Continua)

(Continuação)

Grupo de Despesa – questionários POF	Grupo de Despesa (proposto)	IPI	ICMS*	Tabela IPI	Observação (IPI)	PIS-Cofins
Serviços públicos	Habitação	0,00	17,00	habitação		5,44
Energia		0,00	17,00	habitação		5,44
gás e combustíveis domésticos		0,00	25,00	habitação		5,44
Telefonia		0,00	0,00	habitação		5,44
água e esgoto		0,00	0,00	habitação		5,44
Construção, reforma , jardinagem	Habitação	10,00	17,00	material de construção		
Consertos e manutenção de móveis, de aparelhos e de	Habitação	10,00	17,00	eletrônicos		
utensílios domésticos		14,33	17,00	eletrônicos, utilidades domésticas e ...		5,44
Aquisição de aparelhos domésticos	Habitação			média		
Instrumentos musicais e fotográficos	Lazer (principalmente)	18,00	17,00	fotografia e cinematografia	moda (parte habitação)	5,44
Móveis	Habitação	6,07	17,00	móveis	média	5,44
Artigos de decoração	Habitação	15,70	17,00	decoração	média	5,44

CADERNETA DE DESPESA COLETIVA - POF

CADERNETA DE DESPESA COLETIVA - POF
(proposto)

CADERNETA DE DESPESA COLETIVA - POF	Grupo de Despesa (proposto)	IPI	ICMS	Tabela IPI	Observação (IPI)	PIS-Cofins
Alimentação		0,00	(**)	alimentação		(**)
Limpeza	Habitação	15,00	17,00	higiene	moda	5,44
Bebidas	Alimentação	41,25	17,00 e bebidas		moda	5,44
Higiene	Desp. pessoal	15,00	25,00		informação receita	

Notas: (*) Nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre a alíquota padrão é de 18%.

(**) Para os produtos das cestas básicas estudais foram utilizadas as alíquotas calculadas em Magalhães (2000), enquanto que para os produtos alimentares utilizou-se 17% e 18% no caso do ICMS, e 3,65% para o PIS/Cofins.

III.3.1. Carga Tributária Indireta sobre Produtos Alimentares

Na estimativa da carga fiscal sobre alimentos, foram considerados apenas o ICMS, o PIS e a Cofins, uma vez que estes produtos – à exceção do grupo bebidas, cujo cálculo de incidência foi feito separadamente – não sofrem tributação do IPI. Adotou-se o procedimento de que o ICMS não apresentaria nenhuma forma de cumulatividade para os produtos alimentares, salvo nos casos em que a regulação estadual do tributo implica a não recuperação total dos créditos tributários. Nestas situações trabalhou-se com a hipótese simplificadora de uma etapa produtiva, com uma agregação de valor de 20%.

Para o caso específico dos produtos alimentares que constam da chamada “cesta básica”, que recebem tratamento tributário diferenciado na maioria dos estados, foram utilizadas as estimativas da carga fiscal do ICMS e do PIS/Cofins realizadas em Magalhães *et al.* (2000) e em Silveira *et al.* (1999).

Esses trabalhos utilizaram-se de dados detalhados relativos às alíquotas de ICMS sobre produtos da cesta básica praticadas por cada estado, que foram fornecidos pelas Secretarias Estaduais de Fazenda. Estas informações estão sistematizadas na tabela 3. Aplicando as alíquotas efetivas do ICMS da Unidade da Federação pertinente e do PIS/Cofins aos dispêndios com os produtos alimentares selecionados, por estratos de renda e por regiões metropolitanas, foi possível estimar a carga desses tributos na cesta selecionada de alimentos.

É preciso lembrar, entretanto, que nesses estudos foram considerados apenas os produtos alimentares de maior importância no consumo domiciliar das famílias de baixa renda. Uma vez que nesta dissertação abarcaram-se todos os dispêndios alimentares, foi necessário estender o procedimento aos grupos de dispêndio alimentar restantes. Para estes grupos, em contrapartida, foram utilizadas as alíquotas-padrão de ICMS cobradas em cada estado – 18% para as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre, e 17% para as demais –, inclusive para as despesas com alimentação fora do domicílio.

Tabela 3 – Incidência do ICMS em produtos alimentares das cestas básicas estaduais

UF	Aliquota Interna Modal (em %)	Nº de Produtos Alimentares	Beneficio Tributário	Crédito Tributário	Carga Tributária Modal (em %)
NORTE					
Acre	17	17	RBC	MIC	20,48
Amazonas	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Pará	17	30	RBC, I	EPC	15,33
Rondônia	12	22	RBC, CP, I	MIC	13,64
Roraima	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Tocantins	7	21	RBC, I	EPC	10,43
NORDESTE					
Alagoas	17	24	RBC	EPC	15,33
Bahia	7	21	RBC, I	EPC, MIC	7,53
Ceará	17	26	RBC, I	EPC, ET	15,33
Maranhão	12	27	RBC, I	MIC, EPC	12,00
Paraíba	17	21	CP, I	EPC	20,48
Pernambuco	17	29	RBC, I	EPC	7,90
Piauí	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Rio Grande do Norte	17	22	RBC, I	EPC	20,48
Sergipe	17	24	RBC	MIC	20,48
SUDESTE					
Espírito Santo	12	26	RBC, CP, I	AIN, MIC, EPC	11,15
São Paulo	18	32	RBC, I	MIC, EPC	7,00
Rio de Janeiro	18	25	RBC, I	MIC, EPC	16,16
Minas Gerais	12	26	RBC, I	MIC, EPC	11,15
SUL					
Paraná	12	42	RBC, I	EPC	11,15
Rio Grande do Sul	Nd	32	RBC, CP, I	ENP, MIC	7,00
Santa Catarina	12	44	RBC, I	MIC	11,16
CENTRO – OESTE					
Goiás	12	21	RBC	MIC	20,48
Mato Grosso	17	30	RBC, I	EPC, ET	15,33
Mato Grosso do Sul	7	26	RBC, CP, I	MIC, EPC	10,43
Distrito Federal	17	34	RBC	EPC	15,33

Fonte: Secretarias de Fazenda Estaduais. Elaborado na Diretoria de Estudos Setoriais (DISET) do IPEA.

Notas: A) RBC: Redução Da Base De Cálculo; B) I: Isenção; C) CP: Crédito Presumido; D) EPC: Estorno Proporcional De Créditos; E) ENP: Estorno Não Proporcional; F) ET: Estorno Total; G) MIC: Manutenção Integral De Créditos; H) AIC: Anulação Integral Dos Créditos; I) Nd: Não Disponível.

III.4. Carga Tributária Total

Feitos os cálculos de incidência direta e indireta da tributação sobre as famílias, o passo seguinte consistiu em consolidar estes resultados, procedendo-se portanto simplesmente à agregação dos valores resultantes para cada família. É importante chamar a atenção para o fato de os impostos considerados – IR, INSS, IPTU, IPVA, ICMS, IPI, PIS e Cofins –, quando tomados em conjunto, cobrirem praticamente 80% da carga fiscal bruta (CFB) em 1996, como mostra a tabela 4.

Tabela 4 – Carga fiscal por tributo, expressa em milhões de R\$, em percentagem do PIB e em percentagem da carga fiscal bruta

Tributos	R\$ Milhões	% do PIB	% da CFB
ICMS	55.697	7,15	24,72
IPI	15.293	1,96	6,79
PIS	7.389	0,95	3,28
Cofins	17.895	2,30	7,94
IR	31.238	4,01	13,87
INSS	39.989	5,13	17,75
IPTU	3.511	0,45	1,56
IPVA	3.122	0,40	1,39
Total	174.134	22,35	77,30
Total CFB	225.298	28,93	100,00

Fonte: Varsano *et al.* (1998)

Neste sentido, constata-se que os impostos que esta dissertação considerou para a avaliação da carga tributária incidente sobre as famílias brasileiras em 1996 possuem uma boa cobertura em relação à carga tributária total que se verificou naquele ano.

IV. Carga Tributária Direta e Indireta sobre a Renda das Famílias das Grandes Regiões Metropolitanas do Brasil: Análise dos Resultados

Neste capítulo são apresentadas e analisadas as estimativas da carga tributária direta e indireta incidente sobre as famílias, por classes de renda e por origem do recebimento. Procura-se, ainda, analisar a incidência dos tributos considerando suas diferenças entre as grandes regiões urbanas do país. Isto é importante dadas as diferenças de incidência dos tributos de competência dos governos subnacionais, que dão ensejo à ocorrência de cargas tributárias bastante diferentes regionalmente. O ICMS, por exemplo, que vem a ser o tributo com maior peso na carga tributária total (praticamente 25% em 1996), apresenta uma grande variabilidade de alíquotas e de sistemática de incidência nas Unidades da Federação.

Em relação aos tributos indiretos, avalia-se sua incidência nos principais itens de despesa das famílias, pois se deve considerar que famílias com diferentes rendas apresentam padrões de gastos também diferenciados. Dessa forma, uma mesma carga tributária sobre produtos com diferentes graus de essencialidade para as famílias pode indicar um sistema tributário com baixo grau de eficiência distributiva.

IV.1. Carga de Tributos Diretos sobre as Famílias

IV.1.1. Características dos recebimentos familiares nas regiões metropolitanas

A carga tributária direta, principalmente aquela devida ao imposto de renda da pessoa física, está diretamente associada à renda e à posse de ativos pelas famílias. A tabela 5 apresenta a renda média mensal familiar *per capita* para as 11 regiões urbanas pesquisadas pela POF 1995/96, segundo classes de renda selecionadas.

As famílias com os maiores recebimentos médios mensais *per capita*, da classe de renda de mais de 30 salários mínimos, estão nas regiões metropolitanas da Região Sul, Sudeste e Centro Oeste, como era de se esperar.

Por outro lado, as famílias mais ricas são relativamente mais pobres em Belém, Recife, Fortaleza e Salvador. Nessas áreas, os recebimentos médios mensais *per capita* das famílias mais ricas são menores quando comparados às outras áreas metropolitanas do país.

Em relação às famílias pobres, as regiões metropolitanas de Recife, Salvador e Fortaleza apresentam as famílias, da classe até dois salários mínimos, com menor recebimento médio mensal *per capita* entre todas as áreas metropolitanas. Ou seja, nessas áreas estão as mais pobres famílias classificadas no primeiro estrato de renda. Brasília, Belém, Goiânia e Belo Horizonte podem ser consideradas as regiões onde as famílias até dois salários mínimos têm um recebimento *per capita* próximo à média das áreas metropolitanas. Por fim, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre são as áreas em que se observam as maiores rendas médias *per capita* das famílias que recebem até dois salários mínimos. Nestas regiões, portanto, os mais pobres ganham mais em relação às famílias do mesmo estrato de renda de outras regiões metropolitanas do país.

Tabela 5 - Rendimento familiar mensal *per capita*, segundo classes de rendimento por regiões metropolitanas, em R\$ de setembro de 1996

Regiões Metropolitanas	Até 2	Mais de 5 a 6	Mais de 10 a 15	Mais de 30
Recife	39,95	143,95	321,23	1.460,45
Fortaleza	39,24	125,32	298,63	1.597,87
Salvador	38,67	146,57	326,68	1.532,33
Belém	49,09	140,34	276,49	1.340,56
Belo Horizonte	53,08	159,12	327,60	1.794,39
Goiânia	50,25	171,83	349,18	1.793,86
Rio de Janeiro	61,77	166,51	363,68	2.208,79
Curitiba	58,97	173,02	377,89	1.730,67
Porto Alegre	56,49	181,57	366,93	2.049,06
São Paulo	57,62	176,26	354,39	1.719,46
Brasília	46,20	148,24	361,39	1.685,32
Total das Áreas	50,03	164,41	351,47	1.853,78

Fonte: POF - IBGE (1996)

A tabela 6 mostra as medidas tradicionais de caracterização da distribuição de renda e os valores estimados das linhas de pobreza e de indigência para as regiões metropolitanas pesquisadas pela POF.

É importante notar que Recife, Fortaleza e Salvador, as regiões metropolitanas que apresentam os menores recebimentos médios mensais *per capita* na classe até dois salários mínimos, são aquelas que apresentam igualmente as piores distribuições de renda entre todas as áreas pesquisadas, avaliadas pelo índice de Gini⁷⁴. A razão entre a renda média dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres da população é maior nessas áreas metropolitanas, indicando também maior distância entre as famílias pobres e ricas. Observa-se ainda que em Recife e Fortaleza as famílias com ganhos até dois salários apresentam uma renda média mensal *per capita* abaixo do valor da linha de indigência, respectivamente, R\$ 51,60 e R\$ 39,30 mensais *per capita*. Portanto, o problema dessas áreas metropolitanas é tanto de insuficiência de renda como de sua má distribuição.

As outras regiões metropolitanas apresentam valores do índices do Gini relativamente próximos. O destaque é Curitiba, que apresenta a melhor distribuição de renda medida pelo Gini e pela razão entre a renda média dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres da população. Por sua vez, o Rio de Janeiro, dentre as áreas metropolitanas mais ricas do país, é aquela que apresenta maior desigualdade da distribuição de renda, tanto pelo índice de Gini quanto pela razão entre a renda média dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres da população.

As linhas de pobreza e indigência são os valores monetários que os indivíduos devem perceber mensalmente para não serem considerados pobres ou indigentes. Os valores dessas linhas possibilitam avaliar a insuficiência absoluta de renda, quando comparados com os valores da renda média mensal *per capita*, das famílias mais pobres nas regiões metropolitanas da POF.

⁷⁴ Quanto mais próximo de um for o valor do índice de Gini, pior é a distribuição de renda. Para uma discussão mais aprofundada sobre medidas de desigualdade de distribuição de renda, ver Hoffman (1998).

Tabela 6 – Características da distribuição do rendimento familiar mensal *per capita* e linhas de pobreza e indigência

Regiões Metropolitanas	Gini	Participação		Renda			Linha	
		40- (%)	10+ (%)	Média	40- (A)	10+ (B)	A/B	Pobreza
Recife	0,627	7,4	50,7	243,44	44,76	1.247,47	27,87	122,1
Fortaleza	0,632	7,8	52,6	243,49	47,28	1.280,17	27,08	94,8
Salvador	0,617	7,6	50,0	269,03	51,32	1.354,23	26,39	108,3
Belém	0,591	8,9	47,3	286,05	63,74	1.368,93	21,48	124,2
Belo Horizonte	0,583	9,1	46,8	420,39	95,62	1.966,67	20,57	87,3
Goiânia	0,602	8,3	47,7	436,17	90,74	2.088,49	23,02	103,2
Rio de Janeiro	0,606	8,6	49,9	437,32	93,86	2.187,83	23,31	109,2
Curitiba	0,554	10,0	43,2	484,97	121,38	2.106,65	17,36	102,6
Porto Alegre	0,588	8,8	46,8	516,15	113,01	2.436,22	21,56	121,5
São Paulo	0,562	9,4	43,8	523,46	123,43	2.297,09	18,61	119,4
Brasília	0,575	8,0	42,8	567,02	113,87	2.462,53	21,63	103,2
Total das Áreas	0,596	8,2	47,1	442,53	90,23	2.091,32	23,18	

Fonte: POF - IBGE (1996), e ARIAS (1999), para os valores das linhas de pobreza (R\$ set 96)

IV.1.2. Tributação direta sobre a renda familiar

A análise da incidência dos tributos diretos por regiões urbanas pesquisadas pela POF-IBGE mostra que as famílias ricas, com renda acima de 30 salários mínimos, moradoras das regiões Sul e Sudeste têm uma carga tributária direta maior que famílias semelhantes das regiões Norte e Nordeste, como mostra a tabela 7.

De modo geral, as diferenças regionais da carga de tributos diretos acompanham as diferenças de renda média *per capita* existentes entre as famílias ricas. A medida de correlação de posto de Spearman entre a renda média mensal familiar *per capita* e a carga tributária calculada foi de 0,54 e é estatisticamente significante a um nível de 5%.⁷⁵ As evidências sugerem, como se verá adiante, que a origem do recebimento familiar - salário, conta própria etc. - e os tributos diretos que não são de responsabilidade federal, como o IPTU

⁷⁵ Para uma discussão a respeito desta medida de correlação, ver Siegel (1975).

(municipal) e IPVA (estadual), podem ter impacto importante na carga tributária direta. Em Goiânia e Fortaleza, particularmente, o peso dos tributos diretos não federais (ou melhor, sua baixa incidência) pode explicar, em parte, a carga tributária direta reduzida verificada nas famílias de maior renda⁷⁶, quando comparada com a média das áreas. Essa última região metropolitana (Fortaleza) é a que apresenta inclusive a menor progressividade em termos de tributos diretos.

Tabela 7 - Tributação direta sobre rendimento total, por classes de rendimento familiar mensal selecionadas, regiões metropolitanas e total das áreas, em % sobre a renda bruta

Regiões Metropolitanas	Até 2	5 a 6	10 a 15	+ de 30
Recife	1,79	3,69	4,19	9,42
Fortaleza	1,54	2,24	3,63	5,81
Salvador	1,58	3,87	4,17	9,61
Belém	1,22	2,85	3,46	9,76
Belo Horizonte	1,85	3,58	4,95	13,78
Goiânia	0,85	2,13	3,17	6,20
Rio de Janeiro	2,42	5,30	4,78	12,56
Curitiba	2,09	4,09	5,11	11,76
Porto Alegre	2,73	3,83	4,91	12,29
São Paulo	0,98	3,58	4,48	9,26
Brasília	0,42	3,25	4,74	12,28
Total das Áreas	1,71	3,98	4,58	10,64

Fonte: POF – IBGE (1996), microdados

A carga tributária direta sobre as famílias mais pobres com rendimentos até dois salários mínimos apresenta-se igualmente associada à renda média mensal familiar *per capita*, embora mais fracamente que a verificada nas famílias mais ricas. A correlação de posto de Spearman estimada entre a renda média mensal familiar *per capita* e carga tributária foi de 0,44 e não é

⁷⁶ Isto não exclui outros fatores, como maior elisão fiscal dos tributos diretos.

estatisticamente significante a um nível de 5%. Brasília e Goiânia são as regiões metropolitanas com menor carga de tributos diretos sobre as famílias mais pobres. No Distrito Federal os tributos diretos são mais progressivos e a relação entre a carga fiscal das famílias pobres e das ricas é a maior quando comparada à das outras capitais investigadas pela POF. Belo Horizonte, Porto Alegre e Rio de Janeiro são as regiões metropolitanas que apresentam maior carga de tributos diretos incidente tanto sobre as famílias mais pobres como também sobre as famílias mais ricas.

A tabela 8 apresenta a carga tributária direta segundo a participação de cada tributo (IR, INSS, IPVA e IPTU) para quatro regiões metropolitanas selecionadas e o total das áreas. A carga tributária direta das famílias com ganhos acima de 30 salários mínimos é constituída basicamente do IR e da contribuição do INSS. Os tributos diretos de responsabilidade estadual ou municipal respondem em média por 10% do total da carga fiscal direta dessas famílias. Em contraste, para as famílias que recebem até dois salários mínimos a contribuição do INSS e o IPTU são os tributos que mais pesam. Esses dois tributos são também os de maior peso para as famílias situadas nas faixas intermediárias de renda, embora para estas famílias o IR comece a ter um peso crescente na sua carga tributária direta.

É no estrato de renda até dois salários mínimos que se concentram os maiores contingentes de população indigente⁷⁷ do país. Os valores das linhas de indigência mais atualizados encontram-se próximos da renda média mensal familiar *per capita* desse estrato, como mostram as tabelas 5 e 6. Em Recife e Fortaleza, como já mencionado, todas as famílias do primeiro estrato de renda apresentam uma renda média mensal *per capita* abaixo do valor da linha de indigência. Nas outras regiões metropolitanas, os valores das linhas de indigência são um pouco menores que as rendas médias mensais *per capita* desse estrato. De qualquer forma, é essa parcela da população que constitui o alvo dos programas de combate à pobreza. Não obstante, sobre essa mesma população recai uma carga

⁷⁷ Linha de indigência é o valor monetário que o indivíduo deve receber para garantir somente o atendimento das necessidades de alimentação consideradas saudáveis. Linha de pobreza é o valor monetário que garante o atendimento das necessidades básicas do indivíduo. Para uma discussão desses conceitos, ver Rocha (1999).

de tributos diretos positiva, mesmo sendo muito pequena, por conta do INSS e do IPTU.

Tabela 8 – Composição da Tributação Direta: Imposto de Renda, Contribuições Previdenciárias (INSS), IPVA, IPTU e outros tributos diretos, segundo classes de rendimento mensal familiar – total das áreas e regiões metropolitanas selecionadas, em % do total dos tributos diretos

Regiões Metropolitanas	IR	INSS	Outros Tributos	IPVA	IPTU	IR	INSS	Outros Tributos	IPVA	IPTU
	Até 2 s.m.					5 a 6 s.m.				
São Paulo	0,00	44,01	0,60	0,00	55,38	1,87	75,72	0,00	4,33	18,08
Belém	0,75	67,25	0,66	0,00	31,34	0,90	75,37	2,97	2,23	18,53
Fortaleza	0,00	81,03	5,79	0,00	13,18	0,00	89,42	2,60	2,38	5,61
Curitiba	0,00	50,37	0,00	14,98	34,66	0,00	74,85	2,48	8,85	13,81
Total das Áreas	0,01	66,31	5,55	2,62	25,51	4,34	75,68	2,55	3,37	14,06
10 a 15 s.m.										
São Paulo	7,53	65,39	0,43	7,99	18,66	51,45	35,09	0,37	6,46	6,64
Belém	8,60	68,04	4,13	1,88	17,35	50,85	38,20	1,08	3,68	6,19
Fortaleza	4,30	83,68	4,51	2,41	5,10	47,63	40,77	3,31	4,76	3,53
Curitiba	7,69	65,15	3,84	2,74	20,58	55,96	29,96	2,54	2,43	9,11
Total das Áreas	8,47	68,94	2,12	6,07	14,40	53,50	33,24	1,44	5,73	6,08

Fonte: POF – IBGE (1996), microdados

A carga tributária direta estimada sobre os recebimentos familiares mostra que a atual estrutura de tributos diretos é progressiva devido, basicamente, ao IR. No entanto, o atual grau de progressividade dos tributos diretos é ainda insuficiente, ao que tudo indica, face às diferenças de renda entre as famílias dessas regiões metropolitanas. As diferenças de renda observadas entre a primeira e a última classe de renda são proporcionalmente muito mais elevadas que a progressividade dos tributos diretos.

Outra evidência importante é que a carga tributária do IR sobre os recebimentos familiares, obtida pelas declarações da POF, encontra-se abaixo do recolhimento previsto pela tabela progressiva das alíquotas marginais vigentes na época. Dado o cuidado metodológico da investigação de rendimentos da POF, é possível supor que as famílias de maior renda se utilizem de mecanismos de

elisão fiscal, que reduzem a carga do IR da pessoa física. Considerando-se ainda que as famílias de maior renda sistematicamente subdeclararam seus recebimentos, o grau de elisão fiscal pode ser ainda maior⁷⁸.

Por outro lado, mesmo as famílias mais pobres pagam tributos diretos devido à incidência da contribuição para a seguridade social e do IPTU. No caso deste último tributo, existe a possibilidade de que sua progressividade seja atenuada em função de a fixação das alíquotas marginais ser de competência municipal⁷⁹. Embora a questão do grau de progressividade dos tributos de competência municipal mereça um estudo particular, o ponto importante a ser salientado aqui é o alto potencial que esses tributos têm de amortecer o grau de progressividade do sistema tributário. Eles podem ter um peso considerável na carga tributária das famílias pobres e em outros segmentos da população de baixa renda.

No caso da contribuição para a seguridade social, a própria sistemática de incidência, com aplicação linear de alíquota nominal constante a partir do limite de dez salários mínimos do recebimento, leva a uma carga tributária efetiva que se reduz à medida que a renda aumenta sendo, portanto, um tributo com caráter regressivo.

IV.2. Consumo e Tributação Indireta

IV.2.1 Estrutura do consumo familiar: principais mudanças entre 1987/88 e 1995/96

A evolução da estrutura de dispêndio familiar afeta a carga de tributos indiretos, pois as alíquotas não incidem de forma uniforme. Esses tributos apresentam, principalmente o ICMS, diferenças significativas de incidência segundo o produto e por Unidade da Federação.

⁷⁸ Nesse caso, pode-se levantar como hipótese que a subdeclaração de rendimentos é um dos fatores a explicar a reduzida carga de tributos diretos obtidos dos microdados da POF, quando comparada com as estimativas de Rodrigues (1998). Aparentemente não haveria razão para as famílias subdeclararem o pagamento de tributos.

⁷⁹ É sabido que em muitos municípios as alíquotas de cobrança de IPTU incidem sobre valores venais dos imóveis, o que reduz o valor pago dos imóveis de maior valor.

A tabela 9 apresenta as mudanças ocorridas na estrutura de consumo por grandes itens de gastos, ocorridas entre as POF's de 1987/88 e 1995/96. A principal alteração verificada foi uma queda da participação da alimentação e do vestuário nos dispêndios familiares, quando se consideram todas as áreas metropolitanas e todas as classes de renda. A participação da alimentação nas despesas de consumo diminuiu de cerca de 26% para um pouco mais de 23% no período. A queda do gasto em vestuário foi ainda mais significativa, sendo a redução observada superior a seis pontos percentuais. Por outro lado, verifica-se também um aumento significativo dos gastos com habitação, que passaram de 19% para mais de 25% da despesa corrente familiar no mesmo período. Outras despesas que aumentaram sua participação no orçamento familiar são assistência à saúde e educação⁸⁰.

Tabela 9 – Mudanças na estrutura de consumo entre as POF's de 1987/88 e 1995/96

Tipo de despesa	1987/88			1995/96		
	Desembolso global	Despesas correntes	Despesas de consumo	Alimentação	Habitação	Vestuário
Desembolso global	100,00				100,00	
Despesas correntes	84,50	100,00			81,26	100,00
Despesas de consumo	73,87	87,42	100,00		71,14	87,55
Alimentação	18,72	23,04	26,35		16,61	20,44
Habitação	15,71	19,33	22,08		20,51	25,24
Vestuário	9,54	11,74	13,41		4,70	5,78
Transporte	11,05	13,60	15,53		9,81	12,07
Higiene e cuidados pessoais	1,41	1,74	1,98		1,35	1,66
Assistência a saúde	5,31	6,53	7,46		6,50	8,00
Educação	2,67	3,29	3,75		3,46	4,26
Recreação e cultura	3,18	3,91	4,47		2,51	3,09
Fumo	1,11	1,37	1,56		1,00	1,23
Serviços pessoais	1,15	1,42	1,62		1,16	1,43
Despesas diversas	4,00	4,92	5,62		3,51	4,32
Outras despesas correntes	10,63	13,08			10,12	12,45
Aumento do ativo	14,07				16,92	
Diminuição do passivo	1,43				1,82	

Fonte: POF's de 1987/88 e de 1995/96 do IBGE

⁸⁰ Para uma avaliação mais detalhada das principais transformações da estrutura de gasto das famílias das grandes regiões urbanas do país, ver Castro e Magalhães (1998). Esses autores mostram que outro item que teve um aumento significativo foi transporte urbano. De maneira geral, a evidencia encontrada é de aumento da participação de bens e serviços anteriormente ofertados pelo Estado.

Essas mudanças na composição dos gastos familiares não ocorreram de maneira uniforme nos estratos de recebimentos e em todas áreas metropolitanas do país. A tabela 10 mostra a composição das despesas por classes de renda selecionadas para o total das áreas.

Tabela 10 – Percentual da despesa média mensal familiar, segundo faixas de renda selecionadas – total das áreas, 1987/88 e 1995/96

Tipo de despesa	Classes de recebimento mensal familiar							
	Até 2		Mais de 5 a 6		Mais de 10 a 15		Mais de 30	
	1988	1996	1988	1996	1988	1996	1988	1996
Desembolso global	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Despesas correntes	93,94	95,05	92,05	91,25	89,50	85,17	79,45	74,58
Despesas de consumo	91,21	93,07	86,45	85,45	81,44	78,09	64,04	59,59
Alimentação	40,23	32,79	32,07	26,07	23,38	18,90	10,96	10,26
Habitação	19,74	25,64	18,29	24,78	17,09	22,69	14,47	17,80
Vestuário	7,84	5,27	10,33	5,84	11,44	5,70	8,27	3,83
Transporte	6,86	8,85	8,53	10,15	10,69	10,53	11,71	8,85
Higiene e cuidados pessoais	1,72	1,94	1,97	2,20	1,81	1,58	1,02	0,89
Assistência a saúde	6,30	9,59	4,61	6,54	5,36	6,84	5,04	5,80
Educação	1,44	1,38	2,01	2,25	2,52	3,19	2,77	3,95
Recreação e cultura	1,38	1,49	2,62	2,13	3,26	2,72	3,51	2,66
Fumo	2,77	2,81	2,27	1,72	1,50	1,20	0,47	0,41
Serviços pessoais	1,12	1,06	1,19	1,11	1,27	1,28	1,06	1,07
Despesas diversas	1,82	2,24	2,56	2,66	3,12	3,46	4,75	4,07
Outras despesas correntes	2,73	1,98	5,60	5,80	8,05	7,08	15,42	15,00
Aumento do ativo	5,82	4,47	7,52	8,22	9,33	12,87	18,85	23,05
Diminuição do passivo	0,24	0,48	0,43	0,53	1,17	1,96	1,70	2,36

Fonte: POF's de 1987/88 e de 1995/96 do IBGE

As famílias que ganhavam até dois salários mínimos tiveram uma redução importante do custo da alimentação no gasto familiar. Esta despesa teve sua participação reduzida de 40% para cerca de 33% do orçamento entre 1988 e 1996. Entretanto, parece evidente que a alimentação ainda mantinha em 1996 um peso importante no orçamento das famílias mais pobres, na medida em que se situava por volta de um terço de suas despesas totais de consumo. O contraste é maior quando se consideram as famílias com renda acima de 30 salários mínimos, que mantiveram praticamente estável a participação do gasto

com alimentação no seu desembolso global, no mesmo período. Observa-se também que a queda da participação do gasto com vestuário foi maior nas famílias mais ricas.

A participação da alimentação no orçamento das famílias com ganhos até dois salários mínimos nas regiões metropolitanas de menor renda média familiar era bastante superior à média de todas as áreas metropolitanas. Em Fortaleza, Recife, Salvador e Belém, as regiões metropolitanas mais pobres do país, as famílias de menor renda gastavam mais de 40% do seu orçamento em alimentação em 1996⁸¹ (Castro & Magalhães, 1998, p. 26). Entretanto, apesar de haver um alto comprometimento da renda destas famílias em alimentação, isto não significava que este gasto era suficiente para atender suas necessidades nutricionais básicas⁸².

É importante observar que determinados itens de despesa que apresentavam tendência de crescimento para todas as famílias, como habitação e assistência à saúde, têm um peso relevante no dispêndio das famílias que ganham até dois salários mínimos. Somando-se a estes itens os gastos com transporte, que diferentemente da média das famílias, aumentou sua participação no orçamento daquelas de menor renda, obtém-se um comprometimento de cerca de 77% do seu orçamento. Mais uma vez o contraste com as famílias mais ricas é expressivo, uma vez que estas últimas comprometiam 43% dos seus gastos com esses mesmos itens de orçamento.

De forma geral, as famílias com ganhos até dois salários mínimos passaram de 91% para 93% do comprometimento do seu dispêndio total em gastos com consumo, entre 1988 e 1996. Por outro lado, as famílias com recebimentos superiores a trinta salários mínimos reduziram essa mesma participação de 64% para cerca de 60%, no mesmo período.

As famílias mais pobres, como não poderia deixar de ser, alocavam a maior parte do seu orçamento em itens essenciais para sua

⁸¹ Em Fortaleza esse percentual atingia 49,25%, ou seja, praticamente a metade do gasto familiar era em alimentação.

sobrevivência, mesmo que o montante de gastos em termos absolutos seja muitas vezes insuficiente para o atendimento dessas necessidades básicas. A estrutura de consumo das famílias, segundo os níveis de renda, é bastante diferente em termos da composição da alocação do gasto e dos seus montantes absolutos, com implicações para incidência dos tributos indiretos. Para garantir a equidade vertical, as alíquotas efetivas deveriam compensar essas diferenças nas estruturas de consumo familiar observadas.

IV.2.2. Tributação indireta sobre a renda líquida familiar

A tabela 11 mostra a carga dos tributos indiretos – ICMS, PIS/Cofins e IPI – sobre a renda líquida (isto é, descontada a carga de tributos diretos) para grandes itens de despesa, por classes de renda selecionadas e considerando o total das áreas pesquisadas pela POF.

Em todos os itens de despesa, exceto veículos, o peso da tributação indireta sobre a renda disponível é maior para as famílias que ganham até dois salários mínimos. O total da carga de tributos indiretos suportado por essas famílias situa-se em patamar superior a 26% da sua renda líquida. A alimentação é o item de despesa em que os tributos indiretos apresentam o maior peso para as famílias mais pobres, cerca de 10% da sua renda líquida sendo destinados a pagar esses tributos. Registre-se também que as cargas tributárias incidentes sobre despesas essenciais de habitação e saúde por parte das famílias pobres estão longe de serem consideradas insignificantes. Somando-as à carga tributária da alimentação, totaliza-se cerca de 15% da carga tributária indireta que recai sobre as famílias mais pobres da população. Em contraste, ao se tomar em consideração as famílias situadas na última classe de renda, cujos recebimentos médios superam 30 salários mínimos, constata-se que o montante pago em tributos indiretos representa apenas pouco mais de 7% de suas rendas líquidas de tributos diretos.

⁸² Estas regiões metropolitanas concentram a maior percentagem, entre todas as grandes regiões urbanas do país, de população indigente, isto é, aquela que não tem renda para satisfazer suas necessidades alimentares. Para maiores detalhes, ver Arias (1999).

Tabela 11 - Carga tributária indireta sobre renda disponível, por grupos de despesas e faixas de renda (em salários mínimos), total das áreas, em % sobre a renda líquida

	Média	Até 2	5 a 6	10 a 15	+ de 30
Alimentação	2,74	9,81	5,04	3,36	1,48
Despesas pessoais	0,41	1,09	0,78	0,51	0,25
Saúde	0,51	2,17	0,91	0,64	0,27
Fumo	0,81	4,18	1,62	1,02	0,29
Habitação	0,52	3,14	1,21	0,53	0,22
Lazer	0,79	0,95	0,84	0,92	0,72
Vestuário	1,17	2,43	1,68	1,48	0,86
Transportes	1,19	2,45	1,70	1,33	0,90
Veículos	1,53	0,27	0,20	0,68	2,34
Total	9,87	26,48	13,98	10,47	7,34

Fonte: POF – IBGE (1996), microdados

Para uma análise mais detalhada da carga tributária por faixa de renda e por grandes itens de gasto familiar, foram selecionadas quatro regiões metropolitanas: Belém, Fortaleza, São Paulo e Curitiba. A escolha dessas regiões baseou-se, primeiramente, no critério de renda. Neste sentido, as áreas metropolitanas foram selecionadas segundo a renda média familiar *per capita* considerando as seguintes categorias: baixa, baixa superior, média e superior, atribuídas, respectivamente a Fortaleza, Belém, Curitiba e São Paulo.

Outro critério foi a representatividade em termos de alíquotas dos tributos indiretos, principalmente em relação ao ICMS, que vem a ser o tributo com maior peso na carga de tributos indiretos. Os estados do eixo Sul-Sudeste apresentam em média alíquotas efetivas menores para produtos de maior peso no orçamento das famílias pobres, como alimentos, refletindo uma maior diversidade de sua base de tributação. Por outro lado, as Unidades da Federação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com raras exceções⁸³, não têm tratamento tributário que implique uma carga significativamente reduzida para os gastos de maior relevância para as famílias mais pobres. Em outras palavras,

⁸³ Uma dessas exceções é Pernambuco, onde a tributação do ICMS para alimentos é bastante reduzida, se aproximando do padrão de tributação de alimentos observado em São Paulo e no Rio Grande do Sul.

existe nesses estados uma grande dependência da tributação de produtos agropecuários e agro-industrializados. As áreas metropolitanas selecionadas são portanto representativas dos padrões de tratamento dos tributos indiretos, principalmente do ICMS, que ocorrem nas diferentes Unidades da Federação do país.

A tabela 12 mostra a carga tributária indireta por grupos de despesas e por estratos de renda para as famílias da área metropolitana de São Paulo. A carga de tributos indiretos incidente sobre as famílias mais pobres, com recebimentos até dois salários mínimos, situava-se por volta de 26% de seu recebimento líquido. Deste total, a carga tributária sobre itens de gasto essenciais para atendimento das necessidades básicas da pessoa humana, tais como alimentação, saúde, habitação e transporte, atingia cerca de 17% dos recebimentos líquidos das famílias pobres.

Tabela 12 - Carga tributária indireta sobre renda disponível, por grupos de despesas e faixas de renda (em salários mínimos), São Paulo, em % sobre a renda líquida

	Média	Até 2	5 a 6	10 a 15	+ de 30
Alimentação	2,37	8,34	4,38	2,98	1,45
Despesas pessoais	0,39	0,80	0,78	0,46	0,26
Saúde	0,47	2,93	0,88	0,61	0,27
Fumo	0,89	5,63	1,62	1,24	0,35
Habitação	0,53	2,70	1,33	0,48	0,33
Lazer	0,77	0,77	0,82	0,91	0,75
Vestuário	1,08	1,89	1,46	1,34	0,93
Transportes	1,21	2,59	1,99	1,46	0,99
Veículos	1,53	0,12	0,08	0,91	1,95
Total	9,25	25,77	13,34	10,40	7,28

Fonte: POF – IBGE (1996), microdados

Esses itens de gasto são aqueles com maior participação na estrutura de dispêndio das famílias mais pobres e são aqueles com menor capacidade de serem comprimidos nos orçamentos destas famílias. Observa-se

ainda que a carga tributária sobre alimentos é o item individual com maior carga de tributos indiretos, representando cerca de 8% da renda líquida das famílias de menor renda. Deve-se ressaltar que isto ocorre em uma Unidade da Federação que adota uma cesta de alimentos com tratamento tributário favorecido, com isenções e alíquotas especialmente reduzidas para esses produtos.

Note-se que as famílias mais ricas da região metropolitana de São Paulo pagavam em tributos indiretos cerca de 7% da sua renda líquida. A carga tributária sobre alimentação, saúde, habitação e transporte representava apenas 3% de sua renda líquida. O único item de gasto familiar que apresentava uma carga de tributos indiretos maior que a suportada pelas famílias mais pobres é constituído pelas despesas com veículos.

As famílias de menor renda da região metropolitana de Curitiba, por sua vez, suportavam uma carga tributária total de 30% de sua renda líquida, como mostra a tabela 13. A carga tributária com os gastos essenciais – alimentação, saúde, habitação e transporte – atingia cerca de 19% da renda líquida das famílias mais pobres. O item de gasto destas famílias com maior carga tributária é alimentação, com cerca de 11%. Em contraste, as famílias mais ricas pagavam 9% de sua renda líquida em tributos indiretos. Novamente observa-se que o único item de gasto com carga tributária progressiva refere-se às despesas com veículos.

Na região metropolitana de Belém, as famílias mais pobres suportavam uma carga total de tributos indiretos semelhante à que incidia sobre as mesmas famílias de Curitiba, na medida em que cerca de 30% de sua renda líquida eram destinados ao pagamento desses tributos, como se depreende da tabela 14. A carga tributária dos gastos essenciais – alimentação, saúde, habitação e transporte – atinge um patamar de 19% da sua renda líquida. O item individual de gasto com maior carga tributária para as famílias mais pobres de Belém é alimentação, com carga de 12%, que é inclusive superior ao observado para as famílias mais pobres de Curitiba. As famílias mais ricas, por sua vez, suportavam uma carga tributária de 7% e o item individual com maior carga mais uma vez são as despesas com veículos.

Tabela 13 - Carga tributária indireta sobre renda disponível, por grupos de despesas e faixas de renda (em salários mínimos), Curitiba, em % sobre a renda líquida

	Média	Até 2	5 a 6	10 a 15	+ de 30
Alimentação	2,77	11,00	5,89	3,78	1,42
Despesas pessoais	0,47	1,06	0,71	0,59	0,32
Saúde	0,59	3,00	0,84	0,82	0,32
Fumo	0,80	5,97	2,13	1,22	0,22
Habitação	0,45	3,01	1,10	0,64	0,18
Lazer	1,08	0,79	1,28	1,31	0,97
Vestuário	1,53	2,98	2,37	1,97	1,08
Transportes	1,11	2,03	1,44	1,15	0,81
Veículos	2,18	0,17	0,47	0,73	3,75
Total	11,00	30,00	16,23	12,21	9,07

Fonte: POF – IBGE (1996), microdados

Tabela 14 - Carga tributária indireta sobre renda disponível, por grupos de despesas e faixas de renda (em salários mínimos), Belém, em % sobre a renda líquida

	Média	Até 2	5 a 6	15 a 20	+ de 30
Alimentação	3,78	12,38	6,23	3,53	1,67
Despesas pessoais	0,67	2,28	1,15	0,72	0,29
Saúde	0,55	1,63	0,77	0,60	0,25
Fumo	0,59	3,22	1,15	0,57	0,12
Habitação	0,58	2,67	1,48	0,47	0,20
Lazer	0,96	1,24	0,93	1,15	0,95
Vestuário	1,57	3,84	2,30	1,28	1,01
Transportes	1,29	2,59	1,80	1,20	1,06
Veículos	0,89	0,23	0,11	0,37	1,53
Total	10,84	30,07	15,93	9,89	7,07

Fonte: POF – IBGE (1996), microdados

A tabela 15 replica as mesmas informações sobre a carga de tributos indiretos incidente sobre as famílias para Fortaleza. As famílias mais pobres desta metrópole suportavam uma carga total de tributos indiretos superior a 26%. A carga tributária sobre gastos essenciais representava mais de 18% dos

recebimentos líquidos dessas famílias. A carga sobre alimentos atinge mais de 13%, sendo a maior de todas áreas metropolitanas selecionadas. Nesta mesma região metropolitana, as famílias com ganhos de mais de 30 salários tinham uma carga tributária indireta total pouco inferior a 6%. Estas famílias, as mais ricas da distribuição, pagavam menos tributos indiretos em todos itens de gasto essenciais, exceto no item veículos.

Tabela 15 - Carga tributária indireta sobre renda disponível, por grupos de despesas e faixas de renda (em salários mínimos), Fortaleza, em % sobre a renda líquida

	Média	Até 2	5 a 6	10 a 15	+ de 30
Alimentação	4,00	13,23	6,43	4,09	1,42
Despesas pessoais	0,65	1,47	1,05	0,79	0,30
Saúde	0,48	1,13	0,69	0,55	0,22
Fumo	0,75	3,46	2,01	0,68	0,11
Habitação	0,49	2,25	0,94	0,50	0,13
Lazer	0,67	0,54	0,77	0,76	0,53
Vestuário	1,37	2,21	2,04	1,78	0,74
Transportes	1,13	1,83	1,47	1,32	0,77
Veículos	0,88	0,21	0,60	0,77	1,51
Total	10,43	26,32	16,01	11,24	5,73

Fonte: POF – IBGE (1996), microdados

De forma geral, verifica-se que a tributação indireta é regressiva em todas as áreas metropolitanas analisadas, mesmo apresentando diferenças quanto ao grau de regressividade. Chama atenção também a alta carga tributária sobre gastos essenciais suportada pelas famílias mais pobres, que oscila entre um intervalo relativamente pequeno, de praticamente 17% em São Paulo a pouco mais de 19% em Curitiba. Isto ocorre em regiões metropolitanas que apresentam grande variação da renda média familiar *per capita*, considerando o total das classes e a primeira classe de renda.

Em Fortaleza, a renda média familiar *per capita* total era de R\$ 243,50, enquanto que para o estrato até dois salários mínimos a renda média

familiar *per capita* era de R\$ 39,20. Em contraste, São Paulo apresentava uma renda média familiar *per capita* total de R\$ 523,50, e de R\$ 57,60 para o estrato até dois salários mínimos (ver tabelas 5 e 6). Ou seja, existem grande diferenciais de renda entre as regiões metropolitanas selecionadas, mas a carga de tributos indiretos mantém-se relativamente estável em termos de sua participação na renda líquida das famílias mais pobres dessas metrópoles.

A pouca variabilidade da carga tributária indireta total sobre as famílias mais pobres nas diferentes regiões metropolitanas consideradas esconde variações não desprezíveis em relação à incidência sobre itens de gasto. A alimentação é o item de gasto com maior carga tributária indireta em todas as metrópoles analisadas. Cabe notar, no entanto, que São Paulo, onde se verifica uma das maiores rendas médias familiares *per capita* na classe até dois salários mínimos, tem a menor carga tributária sobre a alimentação. Por contraste, em Fortaleza, uma das metrópoles com menor renda média familiar *per capita* na classe até dois salários mínimos, a carga de tributos indiretos sobre alimentos é a maior entre as regiões metropolitanas consideradas.

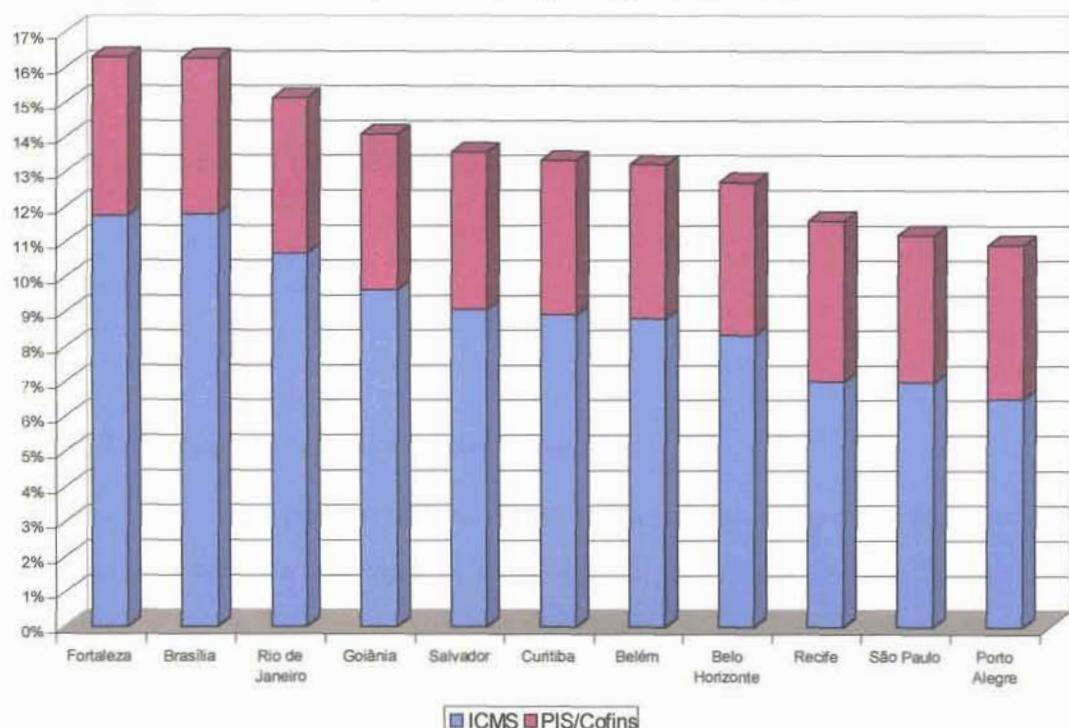
Na medida em que os gastos com alimentos têm uma grande participação no total dos dispêndios das famílias mais pobres, principalmente nas metrópoles de menor renda média familiar *per capita*, calculou-se a carga de tributos indiretos sobre uma cesta de alimentos selecionados⁸⁴.

A figura 1 mostra a carga do ICMS, do PIS e da Cofins sobre os gastos com produtos de uma cesta selecionada de alimentos das famílias com recebimentos até dois salários mínimos. Essa carga foi calculada para todas as regiões metropolitanas pesquisadas pela POF-IBGE. Fortaleza apresenta a maior carga de tributos indiretos sobre o custo de aquisição dessa cesta, aproximadamente 16%. Ou seja, para cada real gasto pelas famílias mais pobres com produtos alimentares da cesta, dezesseis centavos destinam-se ao pagamento de tributos indiretos nessa região metropolitana. Outras metrópoles de baixa renda

⁸⁴ Neste caso, o IPI foi excluído da carga de tributos indiretos. Para maiores detalhes sobre os procedimentos envolvidos na avaliação da carga fiscal sobre alimentos, ver capítulo III.

familiar *per capita*, como Salvador e Belém,⁸⁵ apresentam um padrão de tributação sobre alimentos que se assemelha aos encontrados em áreas metropolitanas mais ricas como Curitiba e Belo Horizonte. As metrópoles com menor custo tributário de aquisição da cesta básica de alimentos são Porto Alegre e São Paulo, que apresentam as maiores rendas médias familiares *per capita* entre as regiões metropolitanas do país.

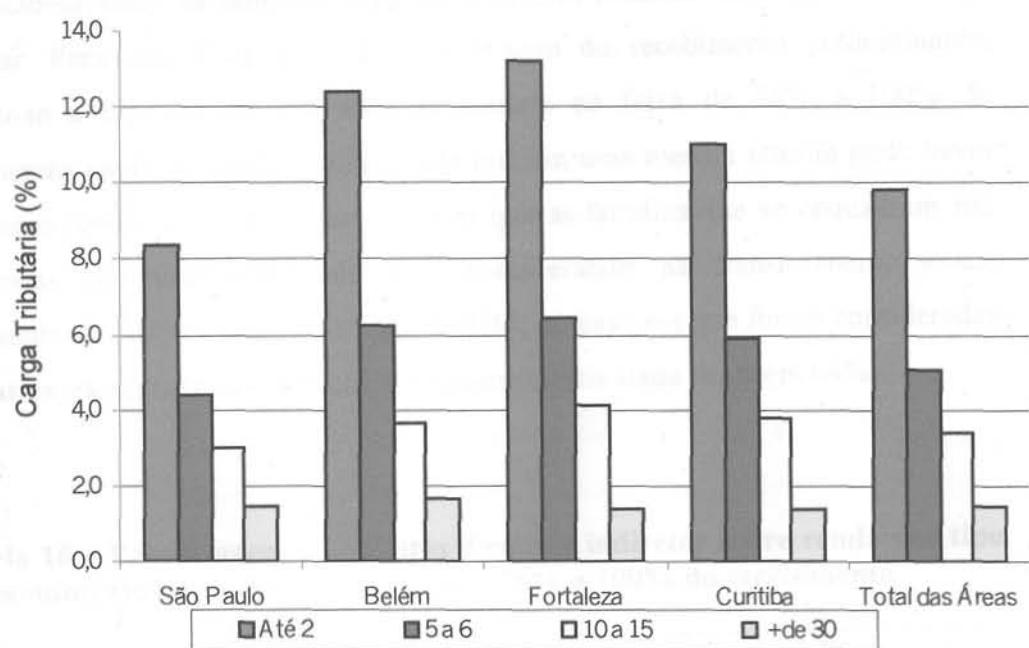
Figura 1 - Carga tributária indireta sobre o custo da cesta de produtos alimentares selecionados (cesta básica) – Regiões Metropolitanas



Fonte: Silveira *et al.*(1999)

⁸⁵ Recife surge como exceção, pois Pernambuco é o estado do Nordeste que apresenta uma cesta básica alimentar com as menores alíquotas efetivas e várias isenções.

Figura 2 - Tributos indiretos na alimentação para faixas de renda e regiões metropolitanas selecionadas



Fonte: Silveira *et al.*(1999)

IV.3. Tributação total por tipo de recebimento

A carga tributária direta e indireta suportada pelas famílias pode apresentar variações em função de seu nível de renda, de sua estrutura de consumo e da incidência de tributos particulares à sua localização espacial, ou seja, tributos de responsabilidade dos governos subnacionais. Outro fator que pode determinar o montante da carga tributária é a origem do recebimento. Por exemplo, uma família cuja renda provenha em sua maior parte do trabalho assalariado, com carteira assinada, vai ter menor chance de evasão fiscal, em função da sistemática de cobrança na fonte do IR. Dessa forma, as características da cobrança dos tributos por tipos de recebimentos⁸⁶ afetarão a carga fiscal incidente sobre as famílias, com evidentes impactos na equidade do sistema.

⁸⁶ Outro fator ainda ser considerado é o custo/benefício de evasão fiscal.

A tabela 16 mostra a carga média de tributos indiretos e diretos que incidem sobre as famílias, segundo a origem predominante do recebimento familiar. Para classificar a família por origem do recebimento predominante, adotou-se a hipótese de que este se situaria na faixa de 75% a 100% do rendimento médio mensal familiar, dado que em uma mesma família pode haver diferentes fontes de renda. Cabe observar que as famílias que se enquadram nas categorias de rendimento adotadas, considerando as transferências totais, representavam 67% do universo total da POF; no caso em que foram consideradas apenas as aposentadorias públicas, esta representatividade ficou em 64%.

Tabela 16 – Percentagem de tributos diretos e indiretos sobre renda por tipo de recebimento predominante, origem = 75% a 100% do recebimento

Recebimento Predominante	Indireta	Direta
Empregado	10,40	9,78
Empregador	8,17	10,47
Conta Própria	10,26	4,58
Aluguéis	3,00	3,36
Aplicações de Capital	7,34	2,15
Transferências	7,26	7,79
Aposentadoria Pública	8,23	6,96

Fonte: POF – IBGE (1996), microdados

Pode-se constatar que as famílias com predominância de renda como empregado suportavam uma carga tributária total – direta e indireta – superior a 20%. As famílias com origem principal da renda oriunda do trabalho como empregador suportavam uma carga um pouco menor, em torno a 19%. Deve-se notar, entretanto, que as famílias de empregadores apresentam um rendimento médio mensal maior que as famílias assalariadas. Segundo os dados agregados da POF-IBGE 1995-96, o recebimento médio mensal das famílias em que a pessoa de referência declara que é empregador atinge R\$ 4.763,67; para as

famílias assalariadas, esse valor é de R\$ 1.744,16⁸⁷. Constatase também que a carga de tributos diretos suportada pelas famílias com rendimento predominante oriundo do trabalho como empregador era ligeiramente superior à que recaía sobre as famílias com rendimentos provenientes do trabalho assalariado. No entanto, cabe notar que este diferencial é muito reduzido (cerca de 0,7%), frente à distância que separa os rendimentos médios mensais das duas categorias.

As famílias com recebimentos baseados predominantemente no trabalho por conta própria apresentavam uma menor carga fiscal total devido, basicamente, à reduzida incidência dos tributos diretos. Este fato era de se esperar, pois os trabalhadores por conta própria não recolhem IR na fonte, o que potencialmente possibilita maiores níveis de evasão fiscal. De acordo com os dados agregados, a renda média mensal das famílias cuja pessoa de referência declarava como recebimento principal o oriundo de trabalho por conta própria era de R\$ 1.523,37.

Com relação às famílias cujos recebimentos predominantes provinham de aluguéis e aplicações de capital, cabe ressaltar os valores reduzidos obtidos para a carga de tributos diretos, respectivamente cerca de 3% e 2%. Em particular, esses resultados devem ser confrontados com os dados de recebimentos médios mensais familiares da POF-IBGE. Para a categoria “rendimento de aluguel”, verifica-se uma renda média de R\$ 2.788,26. Já o item “aplicações de capital” é agregado pelo IBGE na rubrica “outros recebimentos”⁸⁸, em que se verifica a maior renda média mensal familiar entre todas as categorias de rendimentos da POF-IBGE: R\$ 6.837,35. Como esta rubrica abarca vendas esporádicas de ativos, pode-se argumentar que este valor tem a tendência de ser superestimado. Entretanto, o item aplicação de capital responde por 62% do

⁸⁷ As informações da POF-IBGE (1996) mostram que as famílias que ganhavam até três salários mínimos, e em que a pessoa de referência – o membro da família responsável com as despesas com habitação – era classificada como empregador, apresentavam renda média familiar menor que as famílias com a pessoa de referência na categoria de assalariado. A tendência que se verifica é que as “famílias de empregadores” passam a ter uma maior renda média nos estratos de renda mais elevados. A concentração das “famílias de empregadores” se situa na classe de renda de mais de 30 salários mínimos; de fato, 45% dessas famílias estavam classificadas nesse estrato.

⁸⁸ A categoria outros recebimentos abarca vendas esporádicas de ativos, empréstimos, aplicações de capital e outros, incluindo-se aí os recebimentos de lucros com negócios.

montante auferido em “outros recebimentos”. Dessa forma, o rendimento com origem em aplicação de capital é o principal componente desta rubrica.

Portanto, a evidência empírica sugere que as famílias com uma participação importante de recebimentos de aluguéis e de aplicação de capital na sua renda total suportavam uma carga tributária reduzida, quando considerada sua renda média mensal, em relação às outras fontes de rendimento. Há que se considerar ainda o fato de que a maior parte das famílias com esses perfis de recebimento está concentrada nos estratos de renda mais elevados. Em todo caso, tais resultados devem ser considerados com cuidado, merecendo uma investigação mais profunda para avaliar sua confiabilidade.⁸⁹

Por fim, as famílias que tinham como fonte de renda principal as transferências apresentavam uma carga tributária total de aproximadamente 15%. Considerando especificamente as famílias com rendimentos predominantemente oriundos de aposentadorias da Previdência Pública – item que responde pela quase totalidade das transferências⁹⁰ –, verifica-se uma carga tributária ligeiramente superior, o que se deve à maior incidência da tributação indireta para estas famílias. A renda média mensal das famílias com rendimentos provenientes das transferências, segundo os dados agregados, situava-se em R\$ 1.605,25. A carga tributária suportada pelas famílias com recebimentos baseados predominantemente em transferências/aposentadorias constituía-se, portanto, na terceira maior entre todas as categorias de recebimento analisadas.

Em relação especificamente à parcela assalariada da população, a tabela 17 mostra, inclusive, que a carga tributária aumenta à medida que cresce a participação do rendimento do trabalho assalariado na renda total da família. Deve-se chamar a atenção particularmente para o fato de que, quanto mais importante a parcela assalariada na renda total da família, maior é a carga de

⁸⁹ Esta consideração é reforçada pelo fato de o número de observações verificado para as famílias com origem predominante do recebimento baseada nestas categorias ter sido extremamente reduzido frente ao universo total pesquisado (cerca de 0,5%). Portanto, ainda que nesses casos os resultados sejam aparentemente consistentes, sua análise requer certa cautela.

⁹⁰ Além das aposentadorias da Previdência Pública, a rubrica “transferências” contempla ainda os seguintes itens: aposentadorias de previdência privada, bolsas de estudo, pensões alimentícias, mesadas e doações, e transferências transitórias.

tributos diretos pagos. Tem-se, assim, mais um reforço de natureza empírica para a hipótese de que a tributação direta no Brasil, constituída em sua maior parte pelo Imposto de Renda, baseia-se fortemente nos rendimentos do trabalho assalariado.

Tabela 17 – Carga de tributos diretos e indiretos, segundo quartos de participação do assalariamento na renda familiar total

Quartis (participação do assalariamento)	Indireta	Direta
1º (até 25%)	7,5	6,5
2º (25% a 50%)	9,8	5,5
3º (50% a 75%)	10,9	7,1
4º (75% a 100%)	10,4	9,8

Fonte: POF – IBGE (1996), microdados

Ao se analisar a incidência da carga tributária sobre as famílias do ponto de vista da origem dos seus recebimentos, a evidência empírica obtida sugere portanto que determinadas categorias de rendimentos suportam uma carga fiscal maior que outras. Os achados são mais fortes para as famílias assalariadas *vis-à-vis* famílias com origem predominante de renda do trabalho como empregador. Assim, verifica-se mais uma das facetas da regressividade do sistema tributário brasileiro.

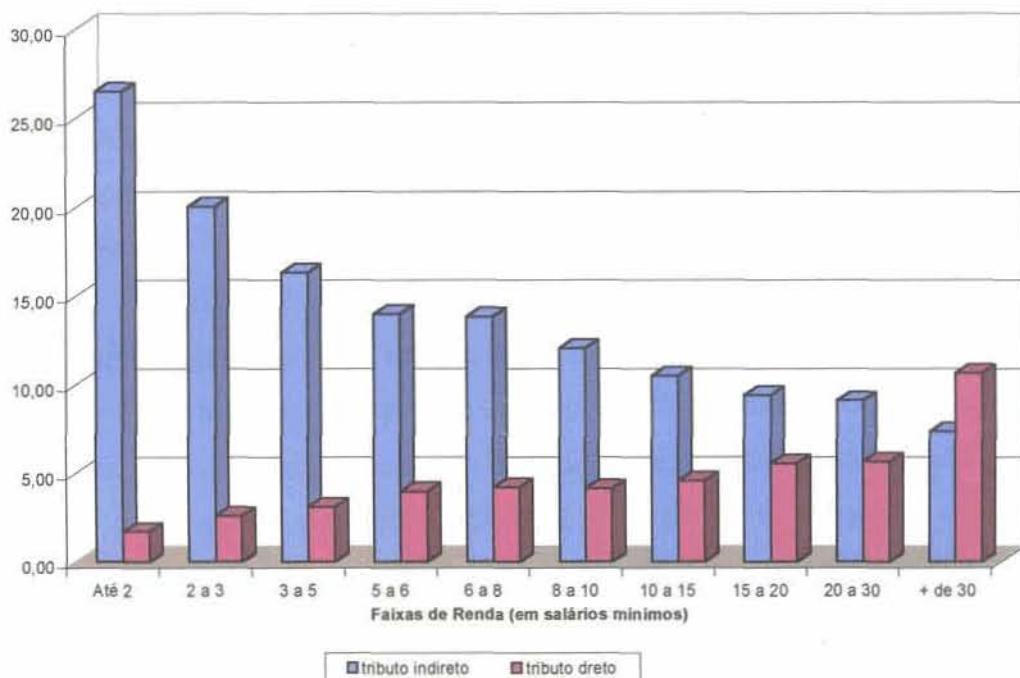
IV.4. Carga tributária total sobre as famílias

A figura 3 mostra a carga tributária total – tributos diretos e indiretos – como percentual dos recebimentos familiares por classes de renda, considerando o total das áreas urbanas pesquisadas pela POF.

Os tributos diretos incidentes sobre a renda bruta familiar são progressivos, como já foi comentado. A carga tributária direta incidente sobre o recebimento das famílias que recebem até dois salários mínimos, na média das regiões metropolitanas, é pouco inferior a 2% de sua renda bruta. Para famílias com ganhos acima de 30 salários mínimos, a carga tributária direta perfaz em média cerca de 11% de sua renda. As famílias mais ricas pagam portanto, para

cada real recebido cerca de 11 centavos em tributos diretos. As famílias mais pobres pagam menos de 2 centavos.

Figura 3 – Carga tributária direta e indireta sobre renda, segundo classes de renda em salários mínimos para o total das áreas, em %



Fonte: POF – IBGE (1996), microdados

Dito de outra forma, a carga tributária direta das famílias do último estrato de renda é seis vezes maior que a do primeiro, enquanto que o recebimento médio mensal familiar *per capita* é 37 vezes superior. A carga tributária direta suportada pelas famílias mais ricas é então cerca de seis vezes mais elevada que aquela suportada pelas famílias mais pobres. Entretanto, as famílias ricas apresentam um recebimento médio mensal familiar *per capita* em torno de 37 vezes maior que as famílias mais pobres.⁹¹

⁹¹ Para efeito de comparação, Rodrigues (1998) estima uma carga de tributos diretos – IR e INSS – sobre o rendimento de assalariados de, no mínimo, 19% para famílias até 2 salários mínimos e de 30% para famílias com mais de 30 salários mínimos. Embora a carga fiscal estimada em termos absolutos seja maior, pois o autor faz suas estimativas segundo a

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

Considerando-se as famílias situadas no estrato de renda entre 20 a 30 salários mínimos, com uma carga de tributos diretos de 6% de sua renda bruta, a progressividade dos tributos diretos é bem menos acentuada, já que estas famílias sofrem uma incidência dos tributos diretos apenas 3 vezes maior que a das famílias pobres.

Os tributos indiretos, por sua vez, têm a propriedade de serem significativamente regressivos em relação à renda líquida – descontados os tributos diretos – das famílias que ganham até dois salários mínimos. O total de tributos indiretos perfaz, em média, cerca de 27% da renda líquida dessas famílias. As famílias do último estrato de renda pagam apenas 7% de sua renda mensal em tributos indiretos. Ou seja, para cada real de renda das famílias mais pobres, elas pagam quase 27 centavos em impostos indiretos. Em contraste, as famílias mais ricas pagam um pouco mais de sete centavos. Observa-se também que a percentagem da renda líquida destinada ao pagamento dos tributos indiretos se reduz à medida que a renda familiar cresce em todos os estratos.

É interessante, neste ponto, recuperar os resultados alcançados em outros estudos para a regressividade da tributação indireta no Brasil, no sentido de compará-los com os aqui apresentados, ainda que com certo cuidado, dadas as peculiaridades das bases de dados e dos procedimentos metodológicos adotados em cada um desses trabalhos. Conforme analisado no Capítulo II, a evidência obtida por Eris *et al.* (1983) apontava para uma carga tributária indireta como percentual da renda de 25% para o primeiro estrato (mais pobre) e de 6% para o último (mais rico). Em que pesem as diferenças de caráter metodológico,

incidência prescrita pela legislação (estatutária), sua regressividade é ainda menor que aquela obtida pelos microdados da POF.

particularmente no que se refere à estratificação das famílias, a semelhança destes resultados com os obtidos nesta dissertação sugere uma certa estabilidade do caráter regressivo do sistema tributário num período de quase 20 anos.

Resultados convergentes aos aqui apresentados foram atingidos também por Siqueira *et al.* (1999). Estes autores, quando avaliam a incidência da carga tributária indireta utilizando como parâmetro a renda disponível das famílias, verificam um elevado grau de regressividade para este tipo de tributação. De fato, para a primeira classe de renda (famílias com rendimentos até dois salários mínimos) a carga tributária indireta é estimada pelos autores em 28%, e vai se reduzindo continuamente conforme a escala de rendimentos vai aumentando. Na última classe (rendimentos acima de 30 salários mínimos), a carga tributária indireta atinge cerca de 12% da renda disponível dessas famílias.

Considerando por fim o estudo de Rodrigues (1998), constata-se que os resultados a que chegou este autor também evidenciam o caráter regressivo da tributação indireta no Brasil. Concretamente, para as famílias com rendimentos até dois salários mínimos, a carga de impostos indiretos totalizava em média 13% de sua renda, enquanto que para as famílias com rendimentos superiores a 30 salários mínimos, esta proporção se situava em 7%. Todavia, conforme argumentado no Capítulo II, em que pese o indiscutível caráter regressivo expresso por estes valores, a tributação indireta neste estudo apresenta-se claramente subestimada, principalmente para as primeiras faixas de rendimentos - isto é, para as famílias mais pobres.

De todo modo, retomando a análise da carga tributária total, quando se somam os percentuais de tributos diretos e de indiretos incidentes sobre os recebimentos familiares, verifica-se que a carga total de tributos pagos pelas famílias mais pobres é ligeiramente superior a 28%. As famílias com rendimentos até cinco salários mínimos mensais também têm uma carga tributária total maior que as famílias de maior renda. As famílias mais ricas, do último estrato de renda, por sua vez, destinam, em média, ao pagamento dos tributos apenas 18% de sua renda.

A evidência obtida sugere que o atual sistema tributário nacional apresenta em seu conjunto um caráter regressivo, podendo ser um fator que contribui para a manutenção dos níveis de desigualdade de renda e pobreza observados no país. Sugere também, por outro lado, que modificações na atual estrutura tributária, que revejam o atual grau de regressividade do sistema, podem contribuir para a melhoria da desigualdade social e das condições de vida da população pobre. A atual tributação que incide sobre as famílias pobres e de baixa renda contrasta fortemente com as amplas renúncias fiscais decorrentes do quadro de guerra fiscal observado no país⁹².

⁹² Embora não haja estudos com estimativas precisas, sendo portanto qualquer estimativa passível de contestação, um valor aventado para as perdas fiscais decorrentes de incentivos e isenções concedidos por um grupo de nove Unidades da Federação é de R\$ 39 bilhões. Foram considerados os benefícios fiscais concedidos pela Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (Folha de São Paulo, 20 de fevereiro de 2000, pág. 14). Não há dúvida de que essa é uma área de pesquisa que necessita urgentemente de uma estimativa razoavelmente precisa que avalie a relação custo/benefício decorrente da guerra fiscal.

V. Considerações Finais

Esta dissertação consistiu numa tentativa de se elaborar um esboço do atual sistema tributário brasileiro no que se refere à sua incidência. Procurou-se avaliar, a partir da fundamentação teórica fornecida pela literatura e dos dados empíricos disponíveis, a carga tributária que recai sobre as famílias brasileiras, com base num enfoque que privilegiou especialmente os aspectos de equidade associados à tributação.

Como se argumentou no Capítulo II, a origem desse sistema – em particular no que respeita aos principais impostos que o compõem e aos objetivos de política pública nele implícitos – data basicamente da reforma tributária da década de 60. Isto porque, em que pese todo o processo evolutivo da tributação no Brasil, que remonta a mais de um século, aquele momento, em função de circunstâncias históricas e políticas de exceção, significou um ponto de ruptura nesta evolução. Dito de outra forma, foram gestadas grandes transformações na estrutura tributária, que resultaram na configuração de um sistema de impostos que evoluiu muito lentamente até hoje.

Do ponto de vista da equidade, as principais características do sistema tributário brasileiro implementado em 1967, e que foram inclusive acentuadas no decorrer da evolução posterior à Constituição de 1988, revelam-se na prevalência da tributação sobre o consumo – isto é, indireta –, concomitantemente a um tratamento tributário “frouxo”, por assim dizer, da renda (tributação direta). Como foi visto, a implementação daquele modelo, no contexto do regime militar instaurado em 1964, se deu, em adição a outras medidas de impacto (das quais se destaca exemplarmente o PAEG), no sentido de se criar as bases fiscais que impulsionariam a economia para um ciclo de crescimento acelerado. O resultado foi que este ciclo – o chamado “milagre econômico” – gerou um dos períodos mais concentradores de renda da história econômica

brasileira, de que é prova cabal a evolução do índice de Gini entre o final da década de 60 e os dias de hoje, passando de um patamar de 0,51 para 0,64.⁹³

Em relação à tributação indireta, há duas formas de abordar a questão da sua incidência. Numa, os impactos dos tributos indiretos sobre os contribuintes são medidos tomando-se a renda destes como parâmetro. Noutra, tais impactos são avaliados tendo como referência os gastos de consumo dos indivíduos. É evidente que há uma controvérsia entre essas abordagens, que se reflete em concepções também divergentes sobre uma questão mais abrangente, qual seja, a da função distributiva do sistema tributário no interior de uma sociedade. Estas concepções, por sua vez, possuem longínquas raízes na história do pensamento social moderno.

Avaliar a incidência da tributação indireta com base no consumo dos indivíduos remete, em última análise, à formulação do sistema tributário que Thomas Hobbes já preconizava há mais de três séculos. Para este autor, a tributação de um país, para ser “justa”, deveria ser baseada no consumo de seus habitantes, uma vez que, desta maneira, os perdidários – isto é, indivíduos desprovidos de “virtude” – seriam penalizados, ao passo que os poupadões, que contribuiriam para o aumento da riqueza e da prosperidade da nação, poderiam ser preservados.

Na literatura atual, foram introduzidos novos aspectos com a finalidade de justificar a adoção do consumo como parâmetro de avaliação dos efeitos da tributação indireta. Em particular, destaca-se que os gastos de consumo seriam mais “estáveis” do que a renda ao longo do ciclo de vida dos indivíduos. Todavia, em que pese o fato de se abordar a questão com outra roupagem, o aspecto fundamental permanece o mesmo: ao serem medidos neste tipo de concepção, os impactos dos impostos indiretos sobre a população ocorrem de maneira “proporcional”, na medida em que quem gasta menos paga menos imposto, e vice-versa. Avaliados desta forma, portanto, os tributos indiretos não são regressivos, a não ser em casos excepcionais.

⁹³ Para uma discussão sobre a evolução do índice de Gini no período, ver Ramos & Reis, em “Distribuição de Renda no Brasil”, org. José M. Camargo e Fabio Giambiagi, Paz e Terra, 1991.

Ora, ocorre que os indivíduos que comprometem a maior parcela de suas rendas com consumo, e por conseguinte pouparam menos, e isto é particularmente óbvio para sociedades desiguais como a brasileira, são justamente os mais pobres. Perde o sentido, então, considerar que a tributação sobre o consumo é "justa". O que ocorre na verdade é que nessa concepção os aspectos distributivos da tributação são negligenciados. Em outras palavras, a distribuição de renda é vista como um dado da sociedade sobre o qual a tributação deve interferir o mínimo possível, de maneira a minimizar as perdas de eficiência econômica decorrentes da incidência do tributo.

Em contrapartida, a consideração da renda como parâmetro de incidência tem suas raízes em Rousseau, para quem a questão da igualdade era tão ou mais importante que a da liberdade na constituição das sociedades. Nesta concepção, a tributação deve ter, necessariamente, uma função redistributiva na economia. A distribuição de renda se coloca, assim, como uma variável a ser determinada pela configuração do sistema tributário. Neste sentido, assume-se que os princípios de equidade e de justiça fiscal devem figurar entre os objetivos principais no desenho ou na reforma de sistemas tributários.

Quando medida em termos da renda dos contribuintes, a incidência da tributação indireta possui caráter inequivocamente regressivo. Isto significa que, ao se analisar a população estratificando-a por faixas de rendimentos, percebe-se que a carga de tributos indiretos pagos (como proporção dos rendimentos auferidos) decresce à medida que aumenta a renda dos indivíduos. Desta forma, este tipo de tributação acaba ocasionando efeitos negativos do ponto de vista da equidade e da distribuição de renda.

Em contrapartida, a tributação direta, e em particular os impostos sobre a renda e o patrimônio, que podem ser "personalizados" de acordo com características sócio-econômicas de determinadas faixas da população que forneçam indícios de sua capacidade de pagamento, é identificada na literatura como o fator capaz de introduzir elementos de progressividade na estrutura tributária. Deste modo, através da tributação direta torna-se possível implementar os princípios de tratamento tributário igual para indivíduos iguais (equidade

horizontal) e de tributação diferenciada para indivíduos com capacidades de pagamento diferentes (equidade vertical).

Na prática, o que ocorre são tentativas de elaborar o sistema tributário de modo a conjugar os dois tipos de tributação. Dado que a tributação indireta, embora se constitua em mecanismo eficiente de geração de receitas, causa impactos negativos na distribuição de renda, a tributação direta geralmente é desenhada no sentido de corrigir tais efeitos, recaindo pesadamente sobre a renda e o patrimônio, em particular dos segmentos mais ricos da população. Assim, procura-se obter para o conjunto dos impostos (diretos e indiretos) um efeito final progressivo. O caso paradigmático deste tipo de estrutura tributária é o dos países da OCDE, especialmente os da chamada “Europa Nórdica”. Não por acaso nestes países, em que se alcançou um perfil distributivo ímpar em termos de equidade através da tributação⁹⁴, atualmente se discute o alargamento das bases de tributação indireta.

O caso brasileiro sem dúvida está muito distante dos desses países. A predominância da tributação indireta na carga fiscal, que se intensificou ao longo da década de 90, somada a uma tributação sobre a renda com baixo grau de progressividade quando comparada com as desigualdades sociais, resulta em efeitos regressivos do sistema tributário como um todo. Os dados expostos e comentados no Capítulo IV evidenciam este fato, e trazem à luz inclusive outros aspectos.

Neste particular, deve-se chamar a atenção especialmente para o fato de serem as metrópoles mais pobres do país – as situadas no Norte-Nordeste – aquelas em que se verificam os maiores graus de regressividade na tributação. Cabe ressaltar também que os resultados obtidos revelam que a maior parte da tributação direta – principalmente o Imposto de Renda – recaí mais fortemente sobre a parcela assalariada da população, que arca com o tributo na fonte. Em consequência, emerge um quadro em que o principal mecanismo de correção das desigualdades oriundas da tributação indireta, o Imposto de Renda, incide sobre as

⁹⁴ Embora tenha havido sem dúvida outros fatores cruciais concorrendo nesta direção, tais como processos amplos de reforma agrária, de que o melhor exemplo é a Suécia.

camadas médias da população, e não sobre os segmentos cujas fontes de rendimentos apresentam maiores rendas médias familiares.

Em síntese, o que se apreende da evidência empírica obtida e relatada nesta dissertação é que é possível estabelecer uma associação⁹⁵ entre a estrutura tributária e os índices de extrema desigualdade que se verificam no Brasil. Não se trata em absoluto de determinar uma relação de causalidade, nem de afirmar categoricamente que a tributação vem a se constituir no principal fator a explicar a concentração de renda no país, mesmo porque isto foge aos objetivos deste trabalho. As causas do perfil distributivo brasileiro são bem mais complexas, possuindo raízes profundas e diversos aspectos tão ou mais importantes – entre os quais certamente se deve destacar a questão fundiária –, e sua análise jamais se esgotaria numa pesquisa deste porte. O que se sugere apenas, na verdade, é que muito provavelmente o sistema tributário brasileiro, da forma como está estruturado, é um dos fatores a contribuir para a manutenção do quadro de distribuição desigual da renda, e portanto dos níveis de pobreza e de indigência.

Do ponto de vista metodológico e empírico, traçar um quadro preciso de um sistema tributário constitui sem dúvida tarefa difícil, e isto é particularmente verdadeiro para o caso brasileiro, que se caracteriza por sua extrema complexidade, em função da multiplicidade de alíquotas e legislações tributárias que se superpõem nas esferas subnacionais.

Este tipo de dificuldade tem sido agravado pela falta de informações confiáveis a respeito da arrecadação dos principais impostos indiretos estaduais e municipais (ICMS e ISS). E tem se refletido, vale dizer, na grande controvérsia em que as discussões sobre reforma tributária ora em curso no país se encontram inseridas. É incontestável que um dos fatores mais importantes a justificar o lento avanço destas discussões reside justamente no fato de ainda não se ter identificado com precisão, em função da precariedade de informações

⁹⁵ Que merece inclusive um estudo mais aprofundado, com uma metodologia estatística mais robusta.

supracitada, quem seriam os estados e municípios ganhadores e os perdedores nas diferentes propostas de reforma.⁹⁶

Em relação a esta questão específica, da reforma tributária, ainda que não se pretenda aqui entrar na discussão propriamente dita das propostas de reforma em estudo no Congresso Nacional⁹⁷, julgou-se oportuno levantar um ponto que aparentemente tem sido negligenciado nestas propostas, que é justamente o da introdução de princípios de equidade e justiça social a nortearem os rumos da tributação no país.

Parece claro que, no contexto atual, o debate da reforma tributária, e as propostas em discussão neste debate, tanto na mídia quanto no Congresso, e mesmo ainda nos meios intelectuais⁹⁸, têm contemplado prioritariamente dois pontos: as questões federativa e de competitividade das empresas nacionais. A primeira diz respeito à revisão do sistema de repartição de competências tributárias e de encargos entre as três esferas de governo. A forma pela qual a Carta de 88 consagrou este sistema, fruto de um movimento anti-centralizador frente a vinte anos de concentração do poder nas mãos do governo federal, resultou em um processo de ampla descentralização política, em que se concedeu ampla autonomia às esferas de poder subnacionais.

No entanto, este processo acabou por revelar sérios problemas do ponto de vista da questão federativa. Dada a incapacidade de o órgão criado para coordenar as políticas tributárias da União e das Unidades da Federação – o CONFAZ – atender a este fim, e da ausência de políticas industriais efetivas no plano federal, os estados passaram a competir entre si, utilizando como armas isenções e benefícios fiscais de seu principal imposto, o ICMS, para atrair empresas e investimentos, configurando o processo que se convencionou chamar “guerra fiscal”⁹⁹. No que toca à questão federativa implícita na reforma tributária,

⁹⁶ Falta, por exemplo, uma informação básica para se avaliar essas perdas e ganhos entre os entes federados: uma matriz de fluxos de comércio interestaduais.

⁹⁷ Para uma resenha das propostas de reforma, ver Rezende (1996).

⁹⁸ Em relação a este ponto a seguinte afirmação, contida em Afonso *et al.* (1998), é exemplar: “Qualquer alteração do sistema tributário (...) deve, portanto, levar em conta, (...), que é preciso promover a justiça fiscal, (...). Contudo, o objetivo essencial de uma reforma da tributação vigente é minimizar o efeito negativo da tributação sobre a eficiência e a competitividade (...) do setor produtivo nacional (...).” Afonso *et al.* (1998), pág. 7, grifos acrescentados.

⁹⁹ Maiores aprofundamentos sobre este tema encontram-se em Varsano (1997).

portanto, trata-se, grosso modo, de equacionar este problema da competição fiscal entre os estados, sem perder de vista no entanto que sua autonomia – determinada pela Constituição – necessariamente tem de ser preservada. As propostas de se introduzir o princípio de destino na legislação do ICMS atendem essencialmente a este objetivo.

Quanto à questão da competitividade das empresas nacionais, ela emerge em função da deterioração qualitativa do sistema tributário que ocorreu no período posterior a 88. Foi visto que, em função das perdas de receitas impostas à União na reforma tributária da Constituinte, o governo federal passou a incrementar sua participação na arrecadação tributária global através da majoração de alíquotas (caso da Cofins) e da criação de novos tributos (caso do IPMF, atual CMF) com incidência cumulativa.

Neste sentido, o avanço da participação da tributação com incidência cumulativa no total de tributos recolhidos aos cofres públicos vem se tornando um fator importante a contribuir para a perda de competitividade das empresas nacionais frente à concorrência de estrangeiras, tanto no contexto interno quanto no externo. Eliminar este tipo de tributação, portanto, certamente deve figurar entre os objetivos prioritários de uma reforma tributária no Brasil.

De todo modo, não se pretende aqui discutir a importância destas questões, que é sem dúvida inquestionável. Apenas cabe observar que um aspecto absolutamente fundamental inerente a qualquer reforma tributária tem sido, ao que parece, preterido no debate. É a questão da justiça fiscal ou, de outro modo, dos impactos distributivos inerentes a qualquer reforma tributária.

A introdução de aspectos de equidade, que refletem uma deliberação de política pública para promover um processo efetivo de distribuição de renda, no debate atual da reforma tributária, poderia se dar aproveitando inclusive a atual atmosfera política brasileira, em que os temas da desigualdade e da pobreza vêm ocupando um espaço cada vez maior. Para atender a este objetivo, porém, o sistema tributário deveria ser transformado basicamente em dois sentidos.

No que toca à tributação direta, seria necessário impor uma tributação mais pesada sobre a renda, sobretudo com a implementação de pelo menos mais uma alíquota marginal superior. Além disso, seria fundamental que se alterasse a composição da estrutura de arrecadação do IR, atualmente baseada majoritariamente nos rendimentos dos trabalhadores assalariados. É preciso que “as garras do leão” sejam direcionadas para segmentos que auferem rendimentos elevados – empregadores, recebedores de aluguéis e aplicações de capital –, e que no contexto atual são muito pouco tributados. Em outras palavras, haveria que se deslocar o eixo da base da tributação direta da esfera do trabalho, onde hoje é predominante, para a esfera do capital, praticamente inexplorada.

Com respeito à tributação indireta, do ponto de vista da equidade a principal mudança a ser pensada deveria ser no sentido da introdução de alíquotas diferenciadas ou mesmo de isenções tributárias para produtos essenciais e que respondam por parcela expressiva do consumo das famílias mais pobres, especialmente alimentos. Contudo, para avançar nesta direção é vital que as modificações implementadas se processem de maneira uniforme nas diferentes Unidades de Federação, em particular para o caso do principal imposto indireto brasileiro, o ICMS.

Em estudos que têm se desenvolvido no IPEA, nos quais o autor tem tomado parte, vem-se obtendo resultados animadores no que toca ao combate à pobreza e à indigência através de isenções de ICMS e do PIS/Cofins sobre um conjunto selecionado de produtos alimentares. Assim, seria o caso de se pensar numa cesta de produtos que incluísse não apenas os alimentos que perfazem a chamada “cesta básica”, como também outros que representam gastos essenciais para as famílias, principalmente medicamentos. Cabe lembrar, neste ponto, que boa parte dos países da União Européia utiliza alíquotas extremamente reduzidas ou simplesmente não tributa produtos alimentares. Nos Estados Unidos, apenas oito estados tributam alimentos, todos com alíquotas reduzidas, ou prevendo mecanismos de reembolso dos tributos pagos para as famílias consideradas pobres.

O principal objetivo implícito nestas alterações seria obter um efeito final que resultasse numa transformação radical do atual perfil da estrutura brasileira, em que a tributação direta passasse a ser predominante em relação à indireta na carga tributária global. Tais mudanças, porém, provavelmente tornariam o sistema tributário mais complexo, e consequentemente mais custoso do ponto de vista de sua administração – com reflexos para os próprios contribuintes. A resposta a este tipo de argumento é que tais custos são o preço a se pagar por uma sociedade mais justa, que ofereça condições dignas de vida para todos os seus cidadãos.

Todavia, infelizmente é forçoso reconhecer que as discussões atuais da reforma tributária no Brasil têm estado muito distantes dessas questões. Neste sentido, é desapontador constatar que se está perdendo uma rara oportunidade de aproveitar dois movimentos convergentes – a reforma tributária e o clima favorável ao tratamento das questões sociais – para operar transformações de monta na estrutura distributiva brasileira.

Referências Bibliográficas

AFONSO, J.R., RESENDE, F., VARSANO, R. *Reforma tributária no plano constitucional: uma proposta para o debate*, Brasília – IPEA, 1998. (Texto para Discussão Interna, nº 606)

ARIAS, A. R. *Estimativas de indigência e pobreza no Brasil no período 1990-1996: resumo metodológico e resultados*. Brasília, Projeto Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas, IPEA, Mimeo, 1999.

ATKINSON, A. B. Distribution of income and wealth among individuals. In: *Wealth, Income and Inequality*, Penguin Education, 1975. chap.18, p.305-322

ATKINSON, A. B. Optional taxation and the direct versus indirect tax controversy, *Canadian Journal of Economics*, vol.X, nº 4, 1977.

ATKINSON, A. B., STERN, N. H., Pigou, Taxation and public goods. In: ATKINSON, A. B., *Social Justice and Public Policy*, Harvester Wheatsheaf, chap.13, p. 259-270, 1983.

BARROS, R. P., MENDONÇA, R., NERI, M. An evaluation of the measurement of income and expenditure in household surveys: POF versus PNAD. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMETRIA, XVII, 1995. *Anais* ... p.105 – 129.

BÉNABOU, R. Inequality and growth. *NBER Macroeconomics Annual 1996*, Cambridge, v. 11, p.11-73, 1996

BLUNDELL, R., PRESTON, I. *Income or consumption in the measurement of inequality and poverty?*, W94/12, Working Papers Series, Institute for Fiscal Studies, Londres, 1994.

BLUNDELL, R., PRESTON, I. Income expenditure and the living standards of UK households, *Fiscal Studies*, vol.16, nº 3, 1995.

BRADFORD, D. F. *Consumption taxes: some fundamental transitions issues*, WP/5290, NBER Working Paper Series, Cambridge, MA 02138, 1995.

BUCHANAN, J.M. *The Public Finances* (Irwin), 1970.

CASTRO, P. F., MAGALHÃES L. C. Recebimento e dispêndio das famílias brasileiras: evidências recentes da pesquisa de orçamentos familiares (POF) – 1995/1996. Brasília – IPEA, 1998. (Texto para Discussão Interna, nº 614)

CEPAL. *La pobreza a fines de los años noventa*, Santiago de Chile, CEPAL, mimeo, 1999.

CREEDY, J. *Are Consumption Taxes Regressives?*, WP 20/97, Melbourne Institute Working Paper Series, University of Melbourne, Melbourne, 1997.

DECOSTER, A., SCHOKKAERT, E., VAN CAMP, G. Is redistribution through indirect taxes equitable? *European Economic Review*, vol.41, 1997.

DUE, J. F. *Government finance: economics of the public sector*, 4.ed, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, INC., 1968.

EDGEWORTH, F. Y., The pure theory of taxation. In: MUSGRAVE, R. A., SHOUP, C S. *Readings in the economics of taxation*.1.ed, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc, 1959. vol. IX.

ERIS, I., ERIS, C.C.C., KADOTA, D.K., ZAGHA, N.R. A distribuição de renda e o sistema tributário no Brasil. In: ERIS, C.C. et al. *Finanças Públicas*, São Paulo: Estudos Econômicos -FIPE/PIONEIRA, 1983.

FAGAN, E. D., Recent an contemporary theories of progressive taxation. In: MUSGRAVE, R. A., SHOUP, C S. *Readings in the economics of taxation*.1.ed, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc, 1959. vol. IX.

FIORI, J. L., Estados moedas e desenvolvimento. In: FIORI, J. L. *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*, Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

GIAMBIAGI, A., ALÉM, A.C., *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*, Rio de Janeiro: Campus Ltda, 1999.

GUIMARÃES, R. F., Considerações teóricas sobre os princípios básicos de um sistema tributário, *Revista ABOP*, nº 16, 1982.

HICKS, U. K., The terminology of tax analysis, *Economic Journal*, v.LVI, p. 38-51. 1946.

HOBBES, T. *Do cidadão*, 1.ed, São Paulo: Martins Fontes, 1992.

HOFFMANN, R. A subdeclaração dos rendimentos, *São Paulo em Perspectiva*, 2(1), p.50-54, 1998.

HOFFMANN, R. *Distribuição de Renda: medidas de desigualdade e pobreza*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.1998.

IBGE. *Pesquisa de Orçamentos Familiares 1995/96*. Rio de Janeiro, IBGE, 1998. Mídia digital.

IBGE. *Pesquisa de Orçamentos Familiares 1995/96*. Rio de Janeiro: IBGE/Departamento de Índices de Preços, 1999. v.1. Despesas, recebimentos e características das famílias, domicílios, pessoas e locais de compra.

IBGE. *Pesquisa de Orçamentos Familiares 1995/96*. Rio de Janeiro: IBGE/Departamento de Índices de Preços, 1998. v.2. Consumo alimentar domiciliar *per capita*.

KALDOR, N. *An expenditure tax*, 4.ed, Unwin University Books, London, 1965.

LIMA, E.C.P., *Reforma Tributária no Brasil: entre o ideal e o possível*, Brasília – IPEA, 1999. (Texto para Discussão Interna, nº 666)

LLUCH, C. Sobre medições de renda a partir dos censos e das contas nacionais no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.12, nº 1 p.133-148, 1982.

MAGALHÃES, L. C. G., SILVEIRA, F. G., TOMICH, F. A., VIANNA, S. T. W. Carga tributária indireta sobre alimentação e seus impactos na distribuição de renda e pobreza nas grandes regiões urbanas brasileiras. Brasília – IPEA/DISSET, mimeo, 2000.

MARX, K., ENGELS, F. *O Manifesto Comunista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. cap. 2.

MILL, J. S. *Princípios de economia política*. México: Fundo de Cultura Econômica, 1943. Livro V, Cap. II, § 2

MUSGRAVE, R. A., SHOUP, C. S. *Reading in the economics of taxation*. 1.ed. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin Inc, 1959. vol. IX

MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. *Public finance in theory and practice*. McGraw-Hill Book Company, 1973.

PENA, M.V.J.V., O Surgimento do Imposto de Renda: Um Estudo sobre a relação entre Estado e Mercado no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, vol.35, nº 3, p. 337-370, 1992.

PENA, M.V.J.V., *Some remarks on racial inequality in Brazil & The formation of the tax state in Brazil: the genesis of income tax*, Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1992. (Texto para discussão, nº 281)

PETTI, R. H. V. *ICMS e agricultura: da reforma tributária de 1965/67 à sistemática atual*, Itaguaí, Rio de Janeiro, 1993, Dissertação (Mestrado em Planejamento e Políticas de Desenvolvimento Agrícola e Rural na América Latina e Caribe) – Instituto de Ciência Humanas e Sociais – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

POTERBA, J. M. Lifetime indice and the distributional burden of excise taxes, *American Economic Review*, vol. 79, 1989.

QUADROS, W. L. de. A tributação indireta no Brasil. In: *Reforma Tributária e Federação*, São Paulo: FUNDAP, 1995.

REBOUÇAS, O. E. Política fiscal e disparidades regionais no Brasil: *Revista Pernambucana do Nordeste*, 1980.

REZENDE, A. L. Estabilização e reforma: 1964-1967. In: ABREU, P. M. A *Ordem do Progresso – Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989*, 6.ed, Rio de Janeiro: Campus, 1997.

REZENDE, F. O peso dos impostos no custo da alimentação: análise do problema e propostas de redução, Rio de Janeiro, mimeo, 1991.

REZENDE, F. *O processo da reforma tributária*, Brasília – IPEA, 1996. (Texto para Discussão Interna, nº 396)

REZENDE, F. *Proposta de reforma do sistema tributário nacional*, Brasília – IPEA, 1996. (Texto para Discussão Interna, nº 420)

RICARDO, D. *Princípios de economia política e de tributação*, 2.ed. Londres: Fundação Calouste Gulbenkian, 1965.

RODRIGUES, J. J. *Carga tributária sobre os salários*, Brasília – Secretaria da Receita Federal: Coordenação Geral de Estudos Econômico e Tributário. 1998. (Texto para Discussão nº 1)

SCUTELLA, R. *Calculating the incidence of Australian indirect taxes*, WP/18, Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, University of Melbourne, Melbourne, 1997.

SIEGEL, S. *Estatística não paramétrica*, McGraw-Hill, 1975.

SILVEIRA, F. G., TOMICH, F. A., MAGALHÃES, L. C. G., VIANNA, S. T. W. Tributação, distribuição de renda e pobreza: avaliação dos efeitos da carga tributária no consumo alimentar nas grandes regiões urbanas brasileiras, Brasília – IPEA/Diretoria de Estudos Setoriais, 1999. (Nota Técnica)

SHOUP, C. S. *Public finance*, 1.ed, Chicago: Aldine Publishing Company, 1969.

SILVA, F.A.R., SILVA, M. C. O sistema tributário e as desigualdades regionais: uma análise da recente controvérsia sobre o ICM, Série Monográfica, Rio de Janeiro: IPEA/INPES, nº13, 1974.

SILVA, F.A.R., *Finanças públicas*, 1.ed, São Paulo: Atlas S.A., 1978.

SIQUEIRA, R.B., NOGUEIRA, J.R., SOUZA, E.S. *Uma análise da incidência final dos impostos indiretos no Brasil*, Departamento de Economia, Universidade de Pernambuco, Recife, mimeo.1998.

SIQUEIRA, R.B., NOGUEIRA, J.R., SOUZA, E.S. *Imposto sobre consumo no Brasil: a questão da regressividade reconsiderada*, Departamento de Economia, Universidade de Pernambuco, Recife, 1999.

SLEMROD, J. *Optimal taxation and optimal tax systems*, WP/3038, NBER Working Paper Series, Cambridge, MA 02318, 1989.

SMITH, A. *The Wealth of Nations*, E. Cannan, New York: Putnam, 1904.

SOUZA, M. C. S. Tributação indireta no Brasil: eficiência versus equidade, *Revista Brasileira de Economia*, vol.50, nº 1, p. 3 – 20. 1996.

STIGLITZ, J. E. *Economics of the public sector*, 1.ed, W.W. Norton & Company, 1986.

TOMICH, F.A., MAGALHÃES, L. C., GUEDES, E.M. *Desoneração do ICMS da cesta básica*, Brasília – IPEA, 1997. (Texto para Discussão Interna, nº 467)

TORRES, I. *ICM: adequação e transferência de receita*, Série Relatório de Pesquisa, São Paulo: IPE, nº 08, 1982.

TORRES, I., UEDA, E. Estrutura tributária estadual – potencialidades, adequação e reformas, São Paulo, IPE-USP, 1984.

VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas, Rio de Janeiro – IPEA, 1996. (Texto para Discussão Interna, nº 405)

VARSANO, R. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde?, Rio de Janeiro – IPEA, 1997. (Texto para Discussão Interna, nº 500)

VARSANO, R. *Subnational taxation and treatment of interstate trade in Brazil: problem and a proposed solution*, Rio de Janeiro – IPEA, mimeo, 1999.

VARSANO, R., PESSOA, E.P., SILVA., N.L.C., AFONSO, J.R.R., ARAUJO, E.A., RAMUNDO, J.C.M. Uma análise da carga tributária do Brasil, Rio de Janeiro – IPEA, Agosto de 1998. (Texto para Discussão Interna, nº 583)

VICREY, W. The problem of progression. In: *Public Economics*, Cambridge University, 1976. chap.09, p. 171-183.