

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP**  
**NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP**  
**2010**

Jose Roberto Afonso

**FISCO E EQUIDADE NO BRASIL**

Caderno de Pesquisa  
nº 83



## INTRODUÇÃO

A desigualdade no capitalismo tem sido analisada sob diferentes prismas do pensamento. Sendo o Brasil um dos países mais desiguais do mundo, também apresenta múltiplas abordagens do tema da desigualdade, da economia às ciências sociais.

Os determinantes da elevada desigualdade e, especialmente, da redução nos anos mais recentes tem merecido atenção em vários artigos, textos para discussão e mesmo livros. Entretanto, há uma relativa carência, em nossa modesta opinião, de análises da desigualdade brasileira à luz das políticas e práticas fiscais, nelas incluídas as tributárias. É extensa a literatura internacional que, de uma ou outra forma, aborda a questão de como rendas familiares (às vezes, também suas riquezas) são impactadas pela forma como tributos são cobrados pelos governos e, especialmente, pela forma como tais recursos são por eles gastos, especialmente em benefícios e serviços nas áreas sociais. Aqui, no Brasil, os estudos são poucos, padecem de sérias dificuldades com as fontes de informações e, quando divulgados, não tendem a passar das fronteiras acadêmicas - raramente se tornando uma questão política ou presente na agenda nacional de debates.

Menciona-se, para ilustrar e fundamentar essa argumentação, o cálculo que tende a merecer maior visibilidade - a distribuição da incidência tributária entre as famílias por faixa de renda. Desde um clássico estudo realizado pela USP nos anos 70 (ERIS, 1979), um exercício de semelhante fôlego só foi repetido três décadas depois, pela FIPE (ZOCKUN, 2007)<sup>1</sup>. Neste ano, o IPEA também chegou a divulgar preliminarmente outro exercício, com resultados muito semelhantes àqueles, porém, sem publicar o seu detalhamento (IPEA, 2008).

---

<sup>1</sup> Para maiores detalhes do cálculo das alíquotas tributárias efetivas, pagas pelas famílias, distinguindo tanto as que incidem sobre a renda do capital, a renda do trabalho e o consumo, vale ver (Paes e Bugarin, 2006). Eles dividiram as famílias em dez grupos de renda e de acordo com a cesta de consumo. Eles só não compararam os tributos pagos com a renda, mas isso é mostrado por (Zockun, 2007).

Este trabalho tem por objetivo contextualizar o atual debate no Brasil em torno da equidade fiscal. Diante das dificuldades já apontadas, o trabalho reconhecidamente mais trata do diagnóstico do que das mudanças. Ou seja, mais aponta questões do que apresenta respostas, pois não temos a pretensão e nem a capacidade, em tão pouco tempo e espaço, para equacionar problemas tão complexos. Isto não significa que não deixemos de especular sobre as possíveis alternativas, inclusive as que já surgiram no pouco debate já realizado no País.

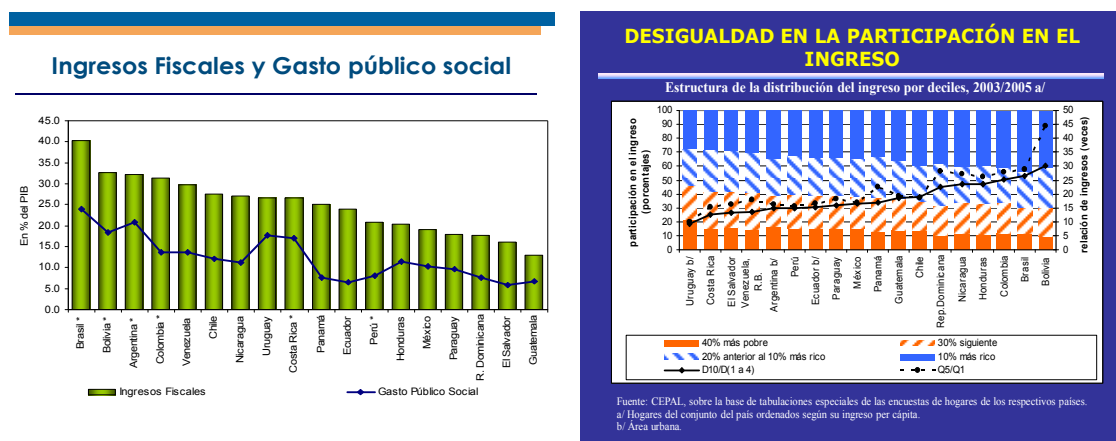
A proposta deste trabalho, portanto, é discutir aspectos fiscais e tributários que impactam a desigualdade no Brasil, seja como causa (quando a tributação ou o gasto determinam ou agravam a iniquidade), seja como consequência (quanto ao manejo das políticas públicas para melhorar a equidade). Está organizado nas seguintes seções: primeiro, a complexidade do tema é exposta a partir de comparações com o resto da América Latina, que resulta numa provocação para as reflexões ao longo do texto. O financiamento dos gastos sociais é abordado a seguir, contrapondo o sucesso pelo lado da quantidade (o aumento do aporte de recursos nas últimas décadas) ao fracasso na qualidade (o sistema tributário é extremamente regressivo, dentre outras distorções). A despesa nas áreas sociais é analisada mais pela ótica de sua composição recente, evidenciando que a forte expansão nos últimos anos esteve mais associada aos benefícios (focalizados) do que aos programas (universalizados).

### **Tamanho do gasto social não é garantia de equidade**

O senso mais comum (e até pode-se dizer, simplório) de como a política fiscal (aí contemplada também a tributária) pode contribuir para reduzir ou mitigar a desigualdade é de que cabe ao Estado arrecadar um montante importante de recursos públicos que possam ser alocados às suas responsabilidades nas áreas sociais, seja na prestação de serviços públicos, quase sempre gratuitos e ofertados de forma geral (caso típico da educação e da saúde), seja na concessão de benefícios sociais, ora de caráter previdenciário, ora assistenciais (ora como contrapartidas de contribuições, ora sem vínculo a fonte de recursos). No senso mais comum, quanto mais o Estado conseguir arrecadar e, especialmente, quanto mais conseguir alocar aos gastos sociais, por princípio, tanto melhor será para reduzir as desigualdades, econômicas e sociais, entre

os seus cidadãos. No senso mais científico, é possível citar Marshall (1967) como a referência mais comum em que a política social vincula maior gasto com maior proteção.

O continente latino ilustra bem esse debate. A começar, organismos internacionais que atuam na região se dedicaram crescentemente nos últimos anos a discutir a chamada coesão social e, como seu desdobramento, a equidade fiscal. A CEPAL tem assumido a liderança desses debates. Sendo o continente de maior desigualdade no mundo, é dispensável justificar a relevância do tema e a necessidade de discutir soluções. Juntando os dois temas citados, tem sido dito que na América Latina, em geral, e no Brasil, em particular, uma nova coesão social deveria contemplar um novo pacto fiscal. Este passaria por aumentar a arrecadação tributária de modo a permitir maiores gastos públicos nas áreas sociais, que assim reduzissem a desigualdade de renda e outras iniquidades. Uma curiosidade pode ser rapidamente deduzida das comparações dos indicadores recentes dos países da região divulgadas pela CEPAL em relação aos três pontos antes citados – ver dois slides a seguir extraídos, respectivamente, de Kacef (2008) e Hopenhayn (2008).



A mera visualização das figuras anteriores evidencia que o Brasil aparece na liderança dos dois lados, ou seja, o maior gasto social não significa necessariamente menor desigualdade. Quer dizer, uma boa provocação para o debate é: como pode o Brasil liderar os dois rankings latinos de tamanho de carga tributária e de gasto social e, ao

mesmo tempo, ainda apresentar um dos maiores índices de concentração de renda na região e também no mundo?

É possível responder que a desigualdade é secular no Brasil (como no resto do continente) e não irá despencar tão rápido. Os *slides* da CEPAL mostram uma foto, estática (meados desta década); não tratam da evolução dos mesmos indicadores, uma dinâmica. Nesse sentido, o País avançou: nos últimos anos, apresentou reduções importantes nos índices de concentração de renda (inclusive, na contramão de outros países),<sup>2</sup> bem como, no mesmo período, também aumentou a carga tributária e o gasto social; logo, o movimento ou a tendência, seriam na linha esperada do novo pacto fiscal. Comparação ainda mais presunçosa poderia ser tentada com países mais ricos: afinal, Heise (2008), por exemplo, analisou a Europa e os Estados Unidos e encontrou evidências de que o maior patamar de gasto público, especialmente na área social, não impediu um agravamento recente dos indicadores de desigualdade – ou seja, o caso brasileiro não fugiria dessas características recentes de economias desenvolvidas.

Por outro lado, é possível replicar que, à parte tais avanços, a situação do País é muito ruim: a atual concentração de renda é muito elevada, especialmente quando comparado com outros países da região de menor renda *per capita*, para não dizer de menor desenvolvimento econômico, social e institucional. É uma espécie de avaliação de custo/benefício. Ou seja, se gasta muito na área social (em proporção do PIB, mais que o dobro do que é gasto por muitos pequenos e pobres países da América Central) para se chegar a um índice de desigualdade (razão entre o 1% mais rico e os 10% mais pobres), próximo ao da Bolívia, e o triplo do registrado nos países latinos menos desiguais.<sup>3</sup>

Antecipando, se não conseguimos dar aqui uma resposta completa para a provocação em torno do paradoxo brasileiro, é certo apontar a complexidade da questão. Não há uma razão certa e simples de causa e efeito, ou seja, arrecadar mais e gastar mais no

---

<sup>2</sup> Ver Barros, R.P.; Foguel, M.H.; Ulyssea, G. (2007), como uma referência para todo o debate recente sobre a redução da concentração de renda no Brasil, citada ao longo deste trabalho.

<sup>3</sup> Antecipa-se trabalho a seguir citado que Nogueira *el alli* (2008) concluem nessa linha. O Brasil possui carga tributária e proporção de gastos em programas sociais similares à de países da OCDE e ao mesmo tempo uma desigualdade similar à de países como México e Chile (que possuem tributação menor). Os estudos buscam entender as razões da baixa eficiência dos gastos sociais no Brasil. O efeito regressivo dos impostos indiretos é dado pela diferença entre Renda Disponível e Renda Final. O sistema tributário brasileiro tem um efeito praticamente nulo na desigualdade. O coeficiente de Gini da Renda Bruta e da Renda Final é praticamente igual. Além disso, o maior responsável pela redução da desigualdade são as transferências de renda do governo.

social não é garantia imediata de menor desigualdade. Entendemos que a experiência brasileira ensina que é preciso uma avaliação mais completa e precisa dos problemas e uma estratégia mais sofisticada para enfrentamento da questão. Um dos pontos que reclama maior reflexão envolve o próprio pacto fiscal sugerido. Cabe atentar mais para o padrão de financiamento e de gasto na área social. O que seria solução pode ser parte do problema – ou seja, está piorando a desigualdade: isto ocorre quando se tributa os mais pobres em proporção à sua renda superior ao que se faz com os mais ricos, ou quando o gasto público acaba beneficiando proporcionalmente mais aos de maior renda do que aqueles de menor renda. Em outras palavras, quantidade não é tudo, é preciso cuidar também da qualidade da tributação e do gasto público. Um olhar sobre estes aspectos, pensando em suas repercussões sobre a distribuição da renda e do bem estar, é o que se propõe nas seções seguintes deste trabalho.

### **Financiamento do Gasto Social**

O financiamento do gasto social há tempos no Brasil é visto pelos estudiosos e grupos de interesses vinculados às áreas ditas sociais como um dogma: importa capturar mais recursos para a área. Mais que isso, ser progressista é, dentre outras qualidades, defender que as políticas públicas na área social precisam de mais recursos para financiar suas ações que devem ter caráter universal.<sup>4</sup> Exagerando um pouco a visão, pode-se dizer que, por princípio, sempre faltaram, faltam e faltarão recursos para financiar tais gastos sociais, porque, pela mera destinação, sempre são justificados e justos, e também, por definição, sua demanda por recursos sempre tenderá ao infinito. Por esse dogma, a questão do financiamento é restrita e exclusivamente vinculada à quantidade de recursos.

Esta mesma tese que marcou os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte - quando a carga tributária global brasileira estava na casa de 22% do PIB (1998) - continua sendo pregada exatamente igual vinte anos depois – apesar da mesma carga se aproxima do patamar de 38% do PIB e parcela preponderante do seu incremento é explicada pelas contribuições sociais criadas e/ou majoradas ao longo do período (Afonso e Meirelles, 2006). Por suposto, sempre faltarão recursos para gastar nas áreas sociais e a evolução passada é irrelevante diante da demanda da população por

---

<sup>4</sup> Uma boa síntese da visão progressista é apresentada em (Serra, 2002).

serviços.<sup>5</sup> O financiamento virou um buraco negro que absorve rápida e certamente todo recurso que nele é jogado.

Neste ponto, é possível considerar que o debate brasileiro tem sido pobre e até mesmo interdito - e não apenas por agentes públicos, mas também por analistas que preferem o dogma e a ideologia ao invés da reflexão aberta e técnica. A qualidade tem que ser considerada e, mais que antes, privilegiada. Isto não significa que quantidade é irrelevante ou secundária, mas que ele não pode ser o único objeto do desejo. É preciso conciliar com melhor qualidade, tanto na forma de financiar, quanto de gastar. Por que então nunca é perguntado, por exemplo: pelo lado da receita, de onde e como provêm os recursos públicos a serem destinados aos gastos sociais? Quais os impactos econômicos e sociais dos tributos vinculados para a área social? Do lado dos gastos, até que vez por outra surgem as perguntas: em que e como gastamos? Qual é o custo por beneficiário e qual foi o retorno? É raro juntar os dois blocos de perguntas: de onde vêm e para onde vão os recursos públicos aplicados na área social? Ou simplesmente, quem paga e quem recebe?

Análises profundas sobre a distribuição de impostos e de gastos entre as famílias por classe de renda ainda são escassas no Brasil. Uma rara iniciativa recente, abordando tanto receitas quanto despesas, é a de professores vinculados à UFPE.<sup>6</sup> Por incrível que pareça o tema já despertou mais atenção em outros países latinos – ver Barreix, Roca e Villela (2007) – ou mesmo em relação à região como um todo - ver Goñi, López e Servén (2008).

É premente aprofundar o diagnóstico da tributação no País para melhorar e qualificar o financiamento social. Um ponto de partida pode ser as comparações internacionais. A situação brasileira não difere muito da latina, quando contrastada com a estrutura de tributação dos países mais ricos (OCDE) – como no slide a seguir, também extraído de Kacef (2008). A diferença é menor nos tributos indiretos. Em relação aos impostos sobre mercado doméstico, pode-se afirmar que o IVA latino é muito próximo ao da

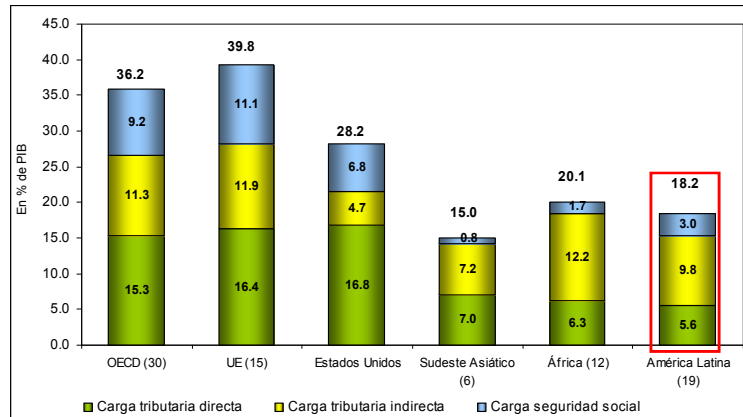
---

<sup>5</sup> Para ilustrar essa tese, não custa recordar a defesa pela bancada parlamentar e pelos grupos de interesse vinculados à área da saúde da contribuição sobre movimentação financeira como instrumento de seu custeio. Mesmo depois de derrubada pelo Senado e sem que o Executivo Federal desse apoio explícito, se tentou recriar tal figura por meio de lei complementar, evitando discutir as características e as distorções causadas por tributos desse tipo, não só para a competitividade das empresas nacionais (via cumulatividade), como para a própria justiça social (via regressividade).

<sup>6</sup> Dentre os trabalhos mais recentes publicados por grupo integrado por três professores da UFPE, ver Siqueira, R.; Nogueira, J.; Souza, E. (2001); Immervoll, Levi, Nogueira, Donoghue e Siqueira (2006); Immervoll et alli (2006); Levi, Nogueira, Siqueira, Immervoll e Donoghue (2007); e Nogueira, Siqueira, ODonoghue, Immervoll, Levy (2008).

OCDE. É um tributo considerado bom arrecadador, mas exige ampla abrangência, simplicidade e reconhecer que tem efeito moderado como redistribuidor de renda.

### Carga tributaria no solo es baja, sino que está concentrada en impuestos indirectos



### En América Latina la política fiscal no mejora la distribución del ingreso

No caso do imposto de renda, se os latinos arrecadam bem menos que nos países da OCDE, a maior distância se dá em torno do imposto sobre os indivíduos. As alíquotas são próximas, mas abaixo dos países ricos e com elevadas isenções. Por outro lado, algumas inovações foram feitas, como o IR empresarial com base presumida e regimes simplificados. É sempre importante ressaltar que o imposto de renda tem um efeito redistributivo muito superior ao IVA, além do maior potencial para elevar receita – ver Barreix e Roca (2007). Aliás, a literatura mostra uma preocupação com a eventual redução da progressividade tributária na Europa tendo em vista a pressão por redução do imposto de renda, incluindo a crescente concorrência internacional, inclusive dos paraísos fiscais. Ainda assim, por mais que diminua a importância relativa do IR e, em contrapartida, cresça a do IVA, é uma estrutura ainda muito distante da observada nas economias emergentes, incluindo o Brasil.

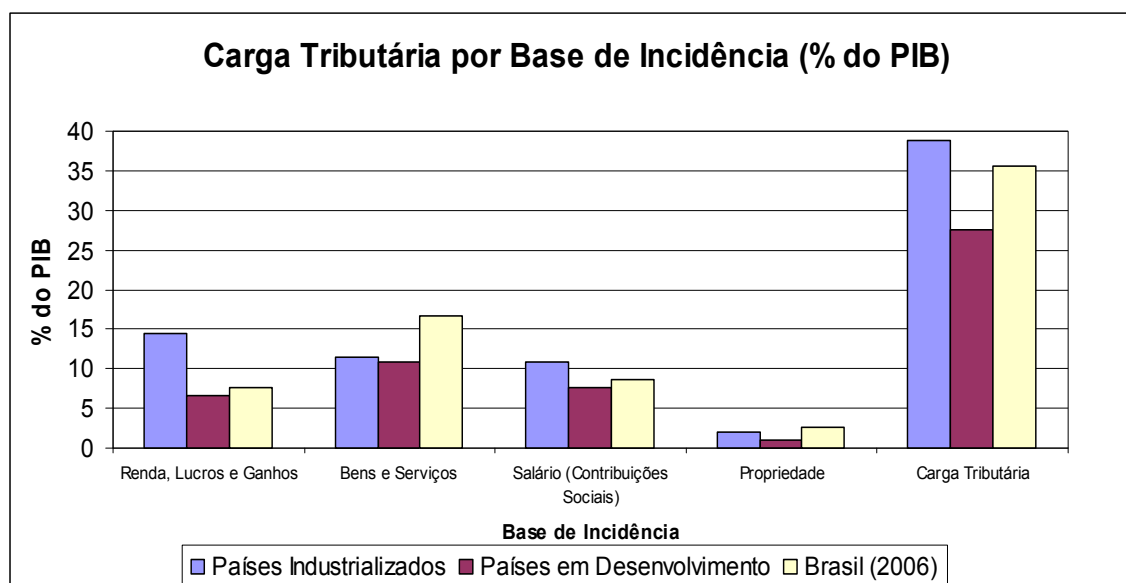
Outra questão relevante para o debate da equidade respeita às contribuições sociais e dos impostos patrimoniais.



Aquelas contribuições arrecadam muito menos nos países latinos do que na OCDE, apesar de aplicar alíquotas igualmente elevadas. A limitação tem a ver com o menor tamanho relativo do mercado formal de trabalho, os casos de reformas “privatizantes”, o desemprego alto e estrutural e ao fato dos ricos atuarem como empresas individuais, dentre outros.

No caso dos impostos patrimoniais, que não tem importância relativa significativa na OCDE - apesar do preconizado por autores como Keynes (1983) e Rawls (1993) -, pesam menos ainda na estrutura latina, embora inovem no uso de algumas figuras como a tributação de ativos empresariais e da movimentação financeira (que, a partir do conceito jurídico, de constituir uma forma de tributação das transferências de ativos, ainda que financeiro, é classificado na categoria de tributos sobre patrimônio). Aliás, a América Latina é considerada pródiga, nos termos de Tanzi (2008), em recorrer a impostos polêmicos ou duvidosos, como a tributação das transações financeiras, das exportações e dos regimes simplificados.

Já em uma comparação específica entre Brasil e a média de outros dois grupos de países, desenvolvidos e emergentes (ver gráfico a seguir), fica claro que o grande diferencial se dá em torno da tributação de bens e serviços – só a Croácia tem uma carga indireta tão alta quanto à brasileira. Esta característica é crucial para explicar os problemas apontados a seguir quanto à justiça tributária.



É interessante ver a composição recente da arrecadação por categorias tributárias. Como revelado na tabela a seguir, com dados de 2006, se somada à tributação de mercadorias e serviços e das transações financeiras, respondem por 53% da arrecadação nacional.

Mesmo no âmbito da tributação da renda e da folha salarial, merece destaque que predominam as receitas oriundas das empresas (imposto de renda) ou empregadores (contribuição patronal). No limite, alguns podem dizer que toda a tributação que recai sobre empresas é passível de transferência para preços, ainda mais numa economia marcada por oligopólios.

ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA GLOBAL EM 2006: POR CATEGORIA DE ORIGEM DA RECEITA

Arrecadação Global e por Categorias	Principais tributos incluídos em cada categoria	R\$ bilhões	R\$ por habitante	% do Total Arrecadado	Carga % PIB
<b>Global</b>		<b>824,6</b>	<b>4.492</b>	<b>100,0%</b>	<b>35,50%</b>
<b>Mercadorias, Serviços e Bens</b>		<b>383,1</b>	<b>2.087</b>	<b>46,5%</b>	<b>16,49%</b>
Produção e Vendas em Geral	ICMS, IPI, COFINS, PIS, etc.	340,0	1.853	41,2%	14,64%
Produção e Vendas Específicos	ISS, CIDE, Royalties	32,0	175	3,9%	1,38%
Serviços Públicos	Taxas	11,0	60	1,3%	0,47%
<b>Salários</b>		<b>200,0</b>	<b>1.090</b>	<b>24,3%</b>	<b>8,61%</b>
Empregados, Servidores, Autônomos	Previdência+Servidores	41,5	226	5,0%	1,79%
Empregadores	Previdência+FGTS+Sistema S+Sind	148,2	807	18,0%	6,38%
Outros	Previdência Atrasados	10,4	56	1,3%	0,45%
<b>Renda e Ganhos</b>		<b>144,6</b>	<b>788</b>	<b>17,5%</b>	<b>6,23%</b>
Famílias	IRPF+IRFTrab+IRFEstMun+Loterias	50,6	276	6,1%	2,18%
Empresas & Acionistas	IRPJ+CSLL+PIN+IRFJuro+IRFRem	93,2	508	11,3%	4,01%
Outros	Resíduo	0,8	4	0,1%	0,03%
<b>Transações Financeiras</b>	CPMF+IOF+IRFCapitais	<b>60,2</b>	<b>328</b>	<b>7,3%</b>	<b>2,59%</b>
<b>Patrimônio</b>	IPTU, ITR, IPVA, ITBI, ITCD	<b>26,7</b>	<b>145</b>	<b>3,2%</b>	<b>1,15%</b>
<b>Comércio Internacional</b>	Imp.Importação	<b>10,0</b>	<b>55</b>	<b>1,2%</b>	<b>0,43%</b>

Quanto à discussão sobre desigualdade e políticas sociais, cuja literatura tende a relacionar um melhor esquema de proteção social à adoção de um sistema tributário moderno – vide Marshall (1967), o irrelevante peso relativo dos tributos sobre o comércio exterior no Brasil (mal arrecadam 1% da carga total) poderia sinalizar que nosso País atingiu maior maturidade, pois adota tributos abrangentes e complexos. Por outro lado, a decomposição das grandes categorias na mera relação dos maiores tributos arrecadados no País – vide dados para 2007 na tabela a seguir -, indica que pouco avançamos na linha daqueles pensadores que defendiam ou aceitavam a tributação direta do patrimônio como atalho para combater a desigualdade. Rousseau (1999) já se preocupava com a propriedade agrícola, porém, o imposto sobre tal base é praticamente inexistente no país: carga de 0,01% do PIB (isto mesmo, na segunda casa decimal). A tributação sobre herança e doações preconizadas por pensadores mais conservadores, como Rawls (1993), apresenta a mesma situação: equivale a 0,05% do PIB (continua na segunda casa decimal). Mesmo se fosse somada à receita com a

taxação das transferências de bens imóveis entre os vivos, a carga ficaria em 0,17% do PIB – ou irrisórios 0,4% do que se arrecada no País. Explica esse quadro a regulamentação falha e às vezes parcial (desde a Constituição de 1988, sequer foi votada uma lei complementar para tributar a herança de bens móveis e ninguém pressionou nesse sentido), as alíquotas reduzidas e, o principal, a ineficiência ou o desinteresse na cobrança e administração desses tributos.

**COMPOSIÇÃO DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA NACIONAL EM 2007  
POR MAIORES TRIBUTOS COBRADOS NO BRASIL**

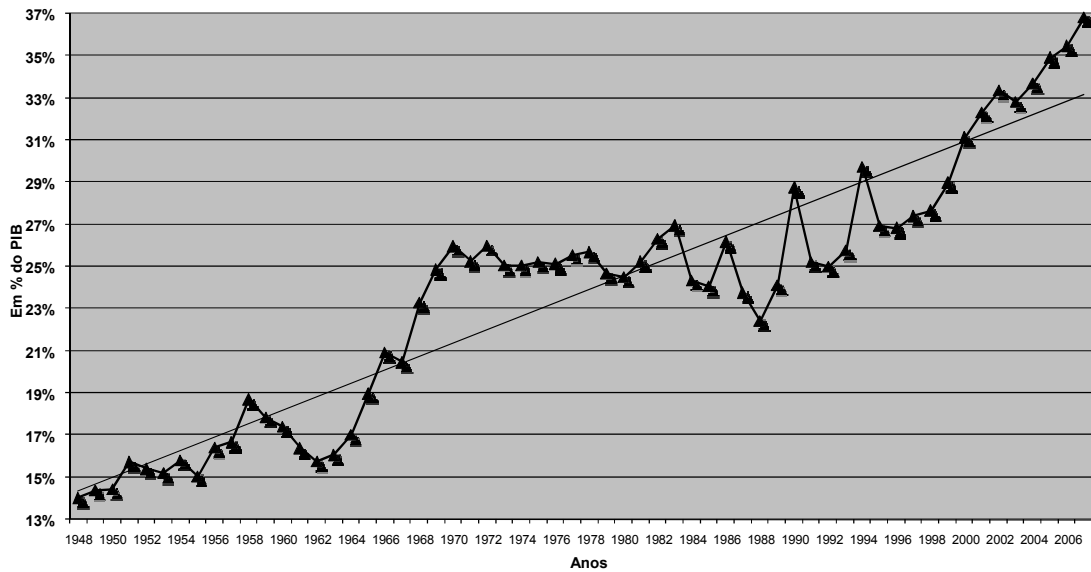
Principais Tributos	2007			
	R\$ Bilhões	% PIB	% Total	Per capita (R\$)
<b>PIB</b>	<b>2.558,8</b>			
<b>POPULAÇÃO</b>	185.738.317			
<b>TOTAL</b>	<b>937,9</b>	<b>36,65</b>	<b>100,0</b>	<b>5.049,4</b>
ICMS	183,5	7,17	19,6	988,1
Previdência Social Ampliada (1)	151,6	5,92	16,2	816,2
Imposto de Renda (Global)	156,6	6,12	16,7	843,3
Cofins	100,6	3,93	10,7	541,4
FGTS	41,6	1,63	4,4	224,1
CPMF	36,3	1,42	3,9	195,5
IPI	31,2	1,22	3,3	168,2
Contrib. Lucro	33,2	1,30	3,5	178,7
Pis/Pasep	25,8	1,01	2,7	138,8
ISS	19,7	0,77	2,1	106,3
Imp. Importação	12,2	0,48	1,3	65,8
IPVA	14,3	0,56	1,5	76,9
IPTU	11,9	0,47	1,3	64,2
IOF	7,8	0,31	0,8	42,1
ITBI	3,2	0,12	0,3	17,0
ITCD	1,2	0,05	0,1	6,5
ITR	0,3	0,01	0,0	1,7
Demais tributos	106,7	4,17	11,4	574,6

Fonte: Elaboração Própria (Balço Oficial da União, STN; Balço dos Estados, STN; Finbra, STN; SRF)  
(1) Inclui Sistema "S" e Salário Educação

Em termos de evolução da receita, o Brasil ostenta no pós-guerra uma inequívoca tendência no longo prazo ao constante e gradual crescimento da carga tributária bruta

global – ver gráfico a seguir. Neste conceito mais abrangente, incluindo todas as contribuições sociais, até mesmo para o FGTS e para o Sistema S, os royalties e participações compulsórias e a dívida ativa, a arrecadação chegou à casa de 37% do PIB em 2007. Projeções, como as de Amir Khair, esperam que, em 2008, apesar da extinção da CPMF, haja um novo incremento da ordem de 0,7 pontos do PIB.

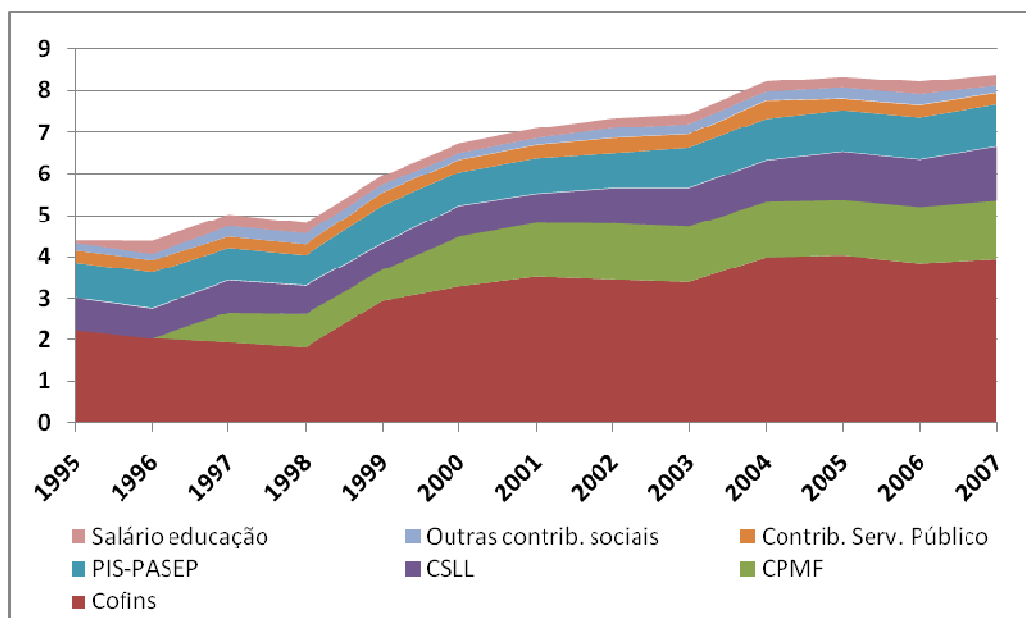
**CARGA TRIBUTARIA BRUTA GLOBAL NO PÓS-GUERRA: 1947 a 2007**



No período mais recente, após a criação do Real, é inegável o aumento da arrecadação das contribuições sociais expressas em proporção do PIB – vide gráfico a seguir. Não há como negar, porém, que o uso ou abuso das contribuições está na raiz de muitos dos males que afligem o sistema tributário e fiscal - especialmente depois que elas foram transformadas em meio-impostos, com a desvinculação de um quarto da receita (FSE, FEF e DRU).

### Carga das Contribuições Sociais: 1995/2007

(em % do PIB)



As contribuições já arrecadam mais que impostos no País um ponto do PIB em 2006 (17,7% contra 16,7%, respectivamente). Isoladamente, na União, as contribuições já respondem por cerca de 60% do total de tributos arrecadados, contra menos de 30% em impostos. A expansão das contribuições em muito contribuiu para o fácil e rápido aumento da carga tributária (sem anualidade, por medida provisória). Tornou o sistema mais complexo. Trouxe danos para a cumulatividade da produção local, que pouco foram mitigados com a criação dos regimes não-cumulativos do PIS/COFINS (pois estão acumulando créditos não compensados rápida e expressivamente).

É possível considerar que, nas contas nacionais, o aumento da parcela da renda destinada aos governos na forma de tributos reduz a renda disponível das empresas e das famílias, podendo assim afetar demanda e a capacidade de crescimento. Esse é um ponto inegavelmente polêmico, pois não seria uma distorção preocupante numa economia sob o prisma de Kalecki (HEISE, 2008), por exemplo, para quem as receitas públicas oriundas dos tributos acabam voltando para a economia na forma dos gastos governamentais e afetam a distribuição da renda, porque não necessariamente voltam

aos mesmos contribuintes. O problema nessa equação é que, no caso brasileiro recente, o brutal aumento da carga tributária não teve como contrapartida na demanda governamental por bens e serviços (seja para consumo, seja para formação de capital): quase todo o incremento foi destinado às maiores transferências de renda, seja na forma de mais benefícios sociais (de previdência e assistência), seja na forma de mais juros e outros encargos da dívida pública.

De qualquer forma, no período mais recente, houve um avanço importante no diagnóstico e na agenda de debates ao incluir o tema da regressividade antes ignorado ou desconhecido, por conta da publicação de dois trabalhos, de natureza acadêmica. Ainda assim, eles tiveram pouco ou passageiro impacto no debate político nacional.

Não custa recordar que com base em dados de 1975, Eris (1979) apresentou um trabalho pioneiro sobre a distribuição dos impostos por extrato de renda mensal familiar. É interessante reproduzir as conclusões porque, embora a metodologia possa ter se alterado, traça um quadro muito próximo, quase igual, ao dos trabalhos mais recentes. Serra (1983) assim resume: "... a carga tributária mais elevada incide sobre os que recebem menos de um salário mínimo mensal, que destinam cerca de 36 por cento de seus rendimentos ao pagamento de impostos; a menor carga tributária incide sobre os que ganham mais de 100 salários mínimos por mês: cerca de 14 por cento. Entre ambas as classes de rendimentos, o volume de impostos pagos como proporção da renda declina continuamente. Uma das causas principais desse quadro de regressividade relaciona-se com o elevado peso dos impostos indiretos na receita tributária: cerca de três quartos contra menos de um terço nos países capitalistas desenvolvidos. Tais impostos recaem sobre transações com bens e serviços, sendo os mais importantes o ICM e o IPI".

Tal tipo de mensuração só foi retomado há pouco tempo pela FIPE no âmbito da apresentação de uma proposta de ampla reforma tributária e previdenciária, que, na sua fundamentação, critica a regressividade do atual sistema e assim retoma o trabalho publicado há mais de duas décadas. Conforme tabulação a seguir, Zockun (2007) último aponta que, em 2004, a incidência tributária média representava 48,9% da renda das famílias do primeiro decil, com renda de até 2 salários-mínimos, enquanto, no outro extremo, a mesma proporção caía para 26,3% no último decil, das famílias com renda superior a 30 salários.

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

Renda Mensal Familiar	Em % da Renda Familiar				Carga Tributária Total		Acréscimo de Carga Tributária (em pontos percentuais)
	Tributação Direta		Tributação Indireta				
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	
Até 2 SM	1,7	3,1	26,5	45,8	28,2	48,9	20,6
2 a 3	2,6	3,5	20,0	34,5	22,6	38,0	15,4
3 a 5	3,1	3,7	16,3	30,2	19,4	33,9	14,5
5 a 6	4,0	4,1	14,0	27,9	18,0	32,0	14,0
6 a 8	4,2	5,2	13,8	26,5	18,0	31,7	13,7
8 a 10	4,1	5,9	12,0	25,7	16,1	31,6	15,6
10 a 15	4,6	6,8	10,5	23,7	15,1	30,5	15,4
15 a 20	5,5	6,9	9,4	21,6	14,9	28,5	13,5
20 a 30	5,7	8,6	9,1	20,1	14,8	28,7	13,9
mais de 30	10,6	9,9	7,3	16,4	17,9	26,3	8,4

Elaboração: (Fecomercio, 2006). Fontes Primárias: POF/IBGE; Viana et. Alii (2000)

O pior efeito da recarga tributária liderada por contribuições é o pouco comentado: coincide o incremento das contribuições com o período em que se identificou um aumento da carga tributária maior para a classe média e para os mais pobres e menor para a classe mais rica do País.

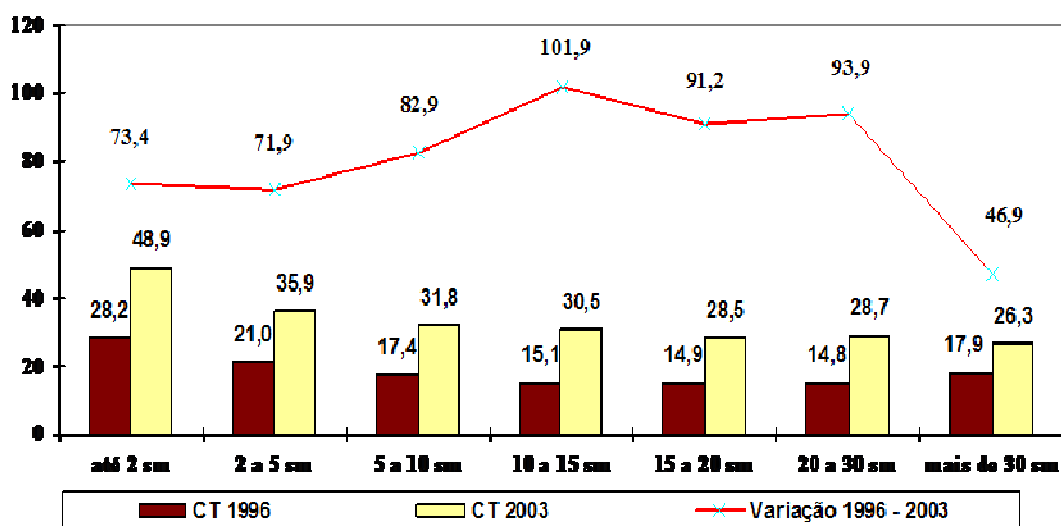
Um dos enganos mais comuns na área fiscal é achar que não pagam impostos aqueles que não são descontados do imposto de renda no contracheque, ou que não recolhem IPVA por não terem carro, muito menos IPTU por não serem donos de imóvel. Diferente do resto do mundo, o Brasil usa e abusa de cobrar tributos embutidos nos preços dos bens, sem divulgar quanto pesam e ainda aplicados de forma cumulativa (um tributo incide sobre si próprio e sobre outros). Ao tributarmos mal e muito o consumo, como este absorve a maior parte da renda das famílias de menor renda, estas pagam proporcionalmente mais impostos que as mais abastadas. É um erro crer que quem ganha bolsa do governo não paga imposto: proporcionalmente pode estar pagando até mais do que um rico. Obviamente isso não é razão para lhe retirar o benefício mas uma política pública social efetiva também precisa atentar e repensar a tributação, que, em um traço peculiar brasileiro, é um forte determinante da nossa desigualdade.

Recentemente IPEA divulgou *power-point* (2008: slide 28) <sup>7</sup> comparando a carga tributária por renda familiar entre 1995/96 e 2003/04 – ver *slide* a seguir. Os cálculos, os

<sup>7</sup> Ver: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/08\\_05\\_15\\_Just\\_Tributaria.ppt](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/08_05_15_Just_Tributaria.ppt)

períodos cobertos e os resultados são muito semelhantes aos encontrados pela equipe da FIPE. A principal inovação do IPEA foi destacar que não apenas a regressividade era alta, como piorou nos últimos anos. Entre os períodos citados, a carga aumentou em 73,4% para famílias com renda até 2 salários-mínimos; o mais alto incremento foi de 101,9% para ganhos entre 10 e 15 salários; e a menor variação, de 46,9%, foi imposta às rendas superiores a 30 salários.

**Evolução da Incidência Tributária na Renda Familiar  
segundo Faixas de Renda e Variação entre 1995/06 x 2003/04**  
(em % da renda do extrato)

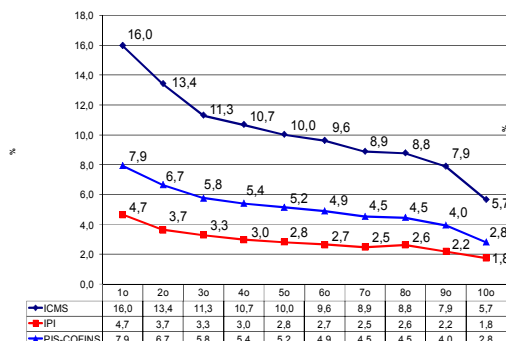


Fonte: IPEA (2008).

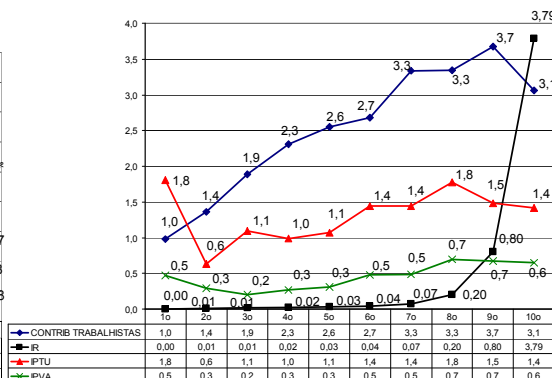
Portanto, se a carga tributária já era mal distribuída em meados da década passada, depois que foram criados CPMF e CIDE e fortemente majorados PIS e COFINS, a iniquidade piorou ainda mais porque a carga dobrou sobre a classe média alta e muito aumento sobre a mais pobre, enquanto o menor impacto foi sobre os mais ricos. Por outro lado, se não for tributária a explicação para a piora da regressividade, cabe examinar com mais cuidado a apuração da estrutura de renda e de consumo familiar. Não é de se esperar que, num prazo tão curto, tivesse ocorrido uma mudança mais relevante na propensão a consumir das famílias. Uma vantagem da apresentação de dados do IPEA relativamente à da FIPE é que aquele abriu a incidência familiar para os maiores impostos – como apresentado nos dois gráficos a seguir.



Brasil: Carga Tributária Indireta por Décimos de Renda, 2002-2003, a partir da POF - principais tributos



Brasil: Carga Tributária Direta, por Décimos de Renda, 2002-2003, a partir da POF - principais tributos



Quando uma contribuição aplica uma alíquota uniforme sobre todos os bens e serviços, ela muito contribui para a extrema regressividade que só agora começa a se denunciar em nosso sistema tributário: os mais pobres gastam toda ou quase toda sua renda em consumo, logo, pagam proporcionalmente mais tributos relativamente à sua renda, do que os mais ricos.

Pior do que as famílias mais pobres suportarem uma carga tributária 86% superior a das mais ricas é descobrir que tal regressividade avançou nos últimos anos, justamente ao contrário do discurso governamental de que desonerações teriam sido feitas em favor dos mais pobres. O mesmo pode se depreender da evolução da receita federal administrada (exclusive a previdenciária) por atividade.

Evolução da Receita Federal Administrada (RAD) por atividade				
Atividades	2009	2002	Variação 2009/02	
	R\$ correntes	R\$ constantes (IPCA)	Acum.	%aa
Primário	1.281.886.287	1.316.327.689	-2,6%	-0,4%
Minério Ferro	3.778.440.374	1.138.939.097	231,8%	18,7%
Ind. Alimentos	18.040.089.176	9.750.321.239	85,0%	9,2%
Vestuário	5.361.855.474	3.542.396.786	51,4%	6,1%
Petróleo	31.733.358.407	30.472.556.858	4,1%	0,6%
Petroquímica	45.313.125.989	42.006.006.219	7,9%	1,1%
Maquinas e Equip.	17.878.777.599	11.981.474.608	49,2%	5,9%
Fabrica Auto	12.025.106.781	8.775.162.565	37,0%	4,6%

Ind. Automotiva	21.601.742.589	13.590.497.056	58,9%	6,8%
Água e Esgoto	3.839.928.511	1.311.785.479	192,7%	16,6%
Ind. Ambiente	4.386.596.759	1.463.440.199	199,7%	17,0%
Ind. Construção	13.598.703.477	5.153.655.957	163,9%	14,9%
Com. Alimentos	3.335.855.620	2.740.720.065	<b>21,7%</b>	2,8%
Comércio Total	54.829.552.594	35.596.577.538	54,0%	6,4%
Telecomunicações	10.601.208.089	6.884.808.641	54,0%	6,4%
Bancos	68.440.633.060	74.963.969.489	<b>-8,7%</b>	-1,3%
Financeiro	111.322.453.611	118.527.197.041	<b>-6,1%</b>	-0,9%
Governo	24.838.378.088	14.553.543.594	70,7%	7,9%
Ensino	4.302.312.766	2.874.933.651	49,6%	5,9%
Saúde	5.302.859.074	3.660.830.098	44,9%	5,4%
Demais	81.954.238.368	50.502.075.502	62,3%	7,2%
<b>Total</b>	<b>456.125.578.719</b>	<b>353.015.581.774</b>	<b>29,2%</b>	<b>3,7%</b>

Fonte: Elaboração própria. Fonte primária: tabulações especiais Secretaria Receita Federal do Brasil. Total exclui receita previdenciária.

Entre 2002 e 2009, o total coletado cresceu 29.2% em termos reais, mas foi maior a variação em ramos que produzem bens essenciais para consumo dos mais pobres - como a indústria de alimentos (85%), de vestuário e calçados (51%), telecomunicações sem fio (79%), energia elétrica (64%), concessionárias de água (212%) e coleta de esgoto (443%). Cresceram abaixo da média, dentre outros, a fabricação de automóveis (37%) e, sobretudo, de petróleo (4%) – todos sabem que carro próprio e seu combustível pesam mais no orçamento dos mais ricos. Outra curiosidade é um aumento acima da média da arrecadação proveniente da fabricação de equipamentos e máquinas (49%) e da indústria da construção (164%), mais uma vez na contramão do discurso do alívio tributário dos investimentos.

Lógica semelhante pode ser observada quando se olha para setores não produtivos, mas de absoluta predominância das classes de renda mais altas. Os bancos, que nos últimos anos batem recordes de lucros em um momento de demanda alta de créditos para o consumo, pagam, em termos reais, menos impostos hoje do que pagavam em 2002. O movimento observado em relação aos bancos também ocorre com o setor financeiro (reduções de 9% e 6%, respectivamente).

## **Estrutura do Gasto Social**

A Constituição de 1988 representou uma mudança profunda no padrão de financiamento e de gasto das políticas sociais no Brasil. Aproximou da experiência europeia do *Welfare State*. Foram universalizados os direitos de acesso à saúde e à assistência social, além de consolidar no caso da educação. A legislação posterior montou um aparato de proteção social, que, no campo institucional, pouco deixa a desejar ao modelo europeu – em que proteção aparece como um seguro social, nos melhores moldes desenhados em Marshall (1967). Por vezes, o avanço da Constituição foi na formatação legal: por exemplo, seguridade social se tornou um conceito inscrito no próprio corpo constitucional. Outras vezes, a mudança envolveu viabilizar a oferta de um benefício público já existente (como era o caso do seguro-desemprego) que, na prática, era incipiente e irrisório porque carecia de uma fonte firme de recursos, que foi solucionado pela reforma constitucional que realocou para tal fim a contribuição do PIS/PASEP.

Retomando a provocação inicial deste trabalho, na comparação entre Brasil e demais países Latinos, é importante destacar que a Constituição de 1988 garantiu um esquema de financiamento tripartite, no qual o Estado passou a aportar de forma firme e crescente (ainda que na forma do que arrecadava através de contribuições sobre lucros e faturamento, e depois também sobre movimentação financeira e valor adicionado). Isto permitiu descolar e reduzir gradualmente a dependência da base *folha salarial* e apenas das contribuições dos empregadores e empregados – modelo tradicional que prevaleceu no resto da América Latina. Dito de outra forma, não só o Brasil arrecada mais que os demais países, como arrecada de forma muito diferente. Aliás, é tão diferente que se tornou até objeto do desejo (para não dizer, de inveja) de outros países latinos, que se perguntaram se há um modelo brasileiro por copiar (SERRA; AFONSO, 2007a).

Se a avaliação financeira da política social fosse limitada à capacidade do sistema tributário de disponibilizar recursos para a realização da despesa pública nas áreas sociais, o caso brasileiro seria de um sucesso ímpar. A diversificação das bases de cálculo das contribuições sociais e o espetacular aumento da carga tributária delas resultante constituem um diferencial inegável em relação aos sistemas que

tradicionalmente dependem apenas da folha salarial e acabam arrecadando relativamente pouco em relação à economia.

Vale comentar brevemente a evolução da despesa, ainda que concentrada inicialmente apenas no governo federal. Num período de uma década e meia, os benefícios sociais explicam a maior parte do aumento do gasto público federal: entre o realizado 1991 e o projeto para 2008, dobrou a carga dos desembolsos federais para gastos sociais segundo Giambiagi (2008), de 6,4 para 12,8 pontos do PIB, sendo quase 60% explicado apenas pelo aumento dos benefícios previdenciários do regime geral (3,8 pontos) ou subindo para 80% se também computados benefícios com LOAS, seguro-desemprego e bolsas (1,3 pontos do PIB entre 1994 e 2008). É marcante o contraste para a evolução dos gastos sociais ditos estruturantes e menos apoiados por contribuições: Giambiagi (2008) calcula que os desembolsos para custeio da saúde em 2008 serão iguais aos realizados em 1994 (quando não havia vinculação para o segmento – ou seja, a emenda não aumentou o aporte de recursos federais, só impediu que caísse); já o custeio da educação terá incremento de 0,3 pontos do PIB no mesmo período.

Infelizmente, o bom desempenho arrecadador tem efeitos colaterais também. Já foi comentado como o atual sistema é danoso para a competitividade das empresas que produzem no Brasil. Saindo do campo econômico, podemos começar por introduzir outras duas distorções desse padrão de financiamento.

Primeiro, foi desarrumada a divisão federativa de recursos acordada na Constituinte porque permitiu à União recuperar boa parte da perda antes sofrida da participação no “bolo” da receita tributária nacional, em detrimento de redução da fatia proporcional dos outros governos, especialmente dos estaduais – como demonstrado na tabela a seguir e detalhado em análise de Serra e Afonso (2007b).

<b>DIVISÃO FEDERATIVA DA RECEITA TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL</b>					
	Carga	Divisão Federativa - % do Total			
	% do PIB	União	Estados	Municípios	Total
1965	19,71	54,79	35,11	10,11	100,00
1988	22,43	60,09	26,61	13,30	100,00
1991	25,24	54,70	29,60	15,70	100,00
2007	36,42	58,00	24,70	17,30	100,00
Elaboração própria, a partir de STN/SRF/CONFAZ/MPAS/CEF.					
Receita disponível contempla arrecadação direta mais/menos transferências constitucionais					
Metodologia das contas nacionais incluindo contribuições, dívida ativa e royalties					
Estimativa preliminar para 2007.					

Segundo, foi desbalanceada a composição do gasto social, pois se este muito cresceu nos últimos anos, foi quase sempre puxado pela concessão de benefícios (especialmente os previdenciários, como também do seguro-desemprego, os de assistência e da bolsa família), gastos concentrados no governo federal, enquanto “patinaram” os gastos com educação e saúde, programas universais e com execução e mesmo custeio descentralizados (Afonso, 2007). Como detalhado na tabulação a seguir, entre 2000 e 2007, numa apuração simplificada, é identificado que pouco menos de 70% do significativo aumento da carga tributária da União realizado (em 4,2 pontos do PIB) equivaleu à expansão de gastos sociais do mesmo governo (em 2,8 pontos do PIB), sendo que uma parcela insignificante foi canalizada para incremento dos gastos com vinculações constitucionais aos programas universais (apenas 0,3 pontos do PIB para educação e saúde), enquanto a maior parte foi convertida em mais benefícios previdenciários e assistenciais (em 2,5 pontos do PIB).

## Evolução dos Principais Componentes do Gasto Social realizado pelo Governo Federal: 2000/2011 (em % do PIB)

	2000	2006	2007	2008	2011	2000/07
<b>Vinculações Universais (A)</b>	<b>2,23</b>	<b>2,63</b>	<b>2,51</b>	<b>2,50</b>	<b>2,50</b>	<b>0,27</b>
Educação	0,51	0,74	0,76	0,76	0,76	0,25
Saúde	1,73	1,90	1,75	1,74	1,74	0,02
<b>Benefícios Sociais (B)</b>	<b>6,21</b>	<b>8,54</b>	<b>8,78</b>	<b>8,88</b>	<b>9,74</b>	<b>2,57</b>
Benefícios Previdenciários	5,58	7,10	7,23	7,24	7,80	1,65
Seguro-Desemprego e Abono Sal.	0,39	0,62	0,68	0,70	0,87	0,29
Benefícios Assist. (BPC+RMV)	0,22	0,49	0,53	0,56	0,69	0,31
Bolsas (escola até família)	0,01	0,33	0,34	0,38	0,38	0,33
<b>= Soma (C = A+B)</b>	<b>8,44</b>	<b>11,18</b>	<b>11,29</b>	<b>11,38</b>	<b>12,24</b>	<b>2,84</b>
<i>Carga Tributária Federal (D)</i>	<i>20,77</i>	<i>24,26</i>	<i>24,93</i>	<i>25,48</i>	<i>25,83</i>	<i>4,16</i>
Soma Gastos/Carga (C/D)	41%	46%	45%	45%	47%	68%

STN, Relatório Exec.Orçamentária/LRF, dezembro cada ano - Vinculações Ensino/Saúde; Min. Humberto Costa (Saúde, 2000)

Amir Khair - benefícios previdenciários até 2006

MDAS - até 2003, outros benefícios; a partir de 2004, bolsa família

MP/Propostas Orçamentária 2008 e Plano Plurianual 2008/2011 - projeções a partir de 2007; suposto que vinculações em 2009/11 mantenham peso no PIB

Essa mudança no padrão de gasto social também tem repercussões federativas relevantes – e não deixa de espelhar o movimento anteriormente comentado sobre os impactos da mudança no padrão de tributação (recentralização via contribuições). A divisão federativa da execução direta do gasto social (ou seja, importa quem efetua o gasto e não quem financia) mostra uma fronteira muito claramente delimitada: os benefícios previdenciários e mesmo assistenciais são centralizados enquanto os gastos com programas universais são dominados pelos governos estaduais e municipais, conforme a tabulação a seguir.

## Gasto Público com Funções de Governo da Área Social: execução direta por nível de governo (2005)

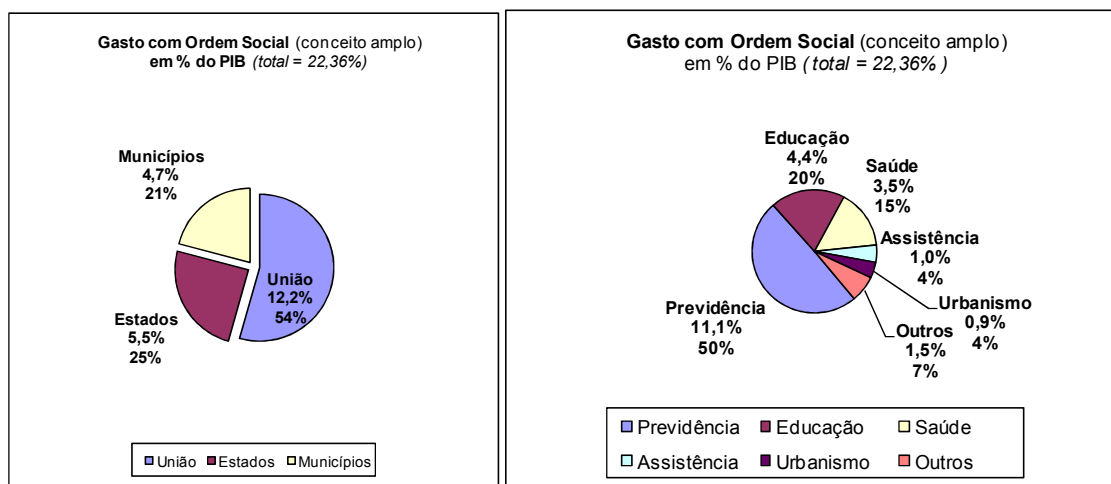
Função SubFunção	% do PIB				% do Governo Geral				% da Despesa	
	União	Estados	Muni- cipios	Global	União	Estados	Muni- cipios	Global	com Serv Dívida	Líquida Encargos
ORDEM SOCIAL	12,53%	5,46%	4,93%	22,92%	54,7%	23,8%	21,5%	100,0%	52,9%	69,8%
PREVIDÊNCIA + TRABALHO	10,38%	1,38%	0,41%	12,17%	85,3%	11,4%	3,3%	100,0%	28,1%	37,0%
DEMAIS	2,16%	4,07%	4,53%	10,75%	20,1%	37,9%	42,1%	100,0%	24,8%	32,7%
<b>ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>	<b>0,74%</b>	<b>0,11%</b>	<b>0,21%</b>	<b>1,05%</b>	<b>70,4%</b>	<b>10,0%</b>	<b>19,6%</b>	<b>100,0%</b>	<b>2,4%</b>	<b>3,2%</b>
<b>PREVIDÊNCIA SOCIAL</b>	<b>9,73%</b>	<b>1,35%</b>	<b>0,39%</b>	<b>11,47%</b>	<b>84,9%</b>	<b>11,8%</b>	<b>3,4%</b>	<b>100,0%</b>	<b>26,5%</b>	<b>34,9%</b>
<b>SAÚDE</b>	<b>0,67%</b>	<b>1,33%</b>	<b>1,55%</b>	<b>3,55%</b>	<b>18,9%</b>	<b>37,3%</b>	<b>43,7%</b>	<b>100,0%</b>	<b>8,2%</b>	<b>10,8%</b>
<b>TRABALHO</b>	<b>0,65%</b>	<b>0,04%</b>	<b>0,02%</b>	<b>0,70%</b>	<b>92,1%</b>	<b>5,0%</b>	<b>2,9%</b>	<b>100,0%</b>	<b>1,6%</b>	<b>2,1%</b>
<b>EDUCAÇÃO</b>	<b>0,63%</b>	<b>2,18%</b>	<b>1,73%</b>	<b>4,54%</b>	<b>13,8%</b>	<b>48,0%</b>	<b>38,1%</b>	<b>100,0%</b>	<b>10,5%</b>	<b>13,8%</b>
<b>CULTURA</b>	<b>0,02%</b>	<b>0,06%</b>	<b>0,07%</b>	<b>0,15%</b>	<b>15,3%</b>	<b>39,0%</b>	<b>45,7%</b>	<b>100,0%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,5%</b>
<b>DIREITOS DA CIDADANIA</b>	<b>0,03%</b>	<b>0,12%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,15%</b>	<b>16,9%</b>	<b>80,6%</b>	<b>2,5%</b>	<b>100,0%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,5%</b>
<b>URBANISMO</b>	<b>0,05%</b>	<b>0,07%</b>	<b>0,74%</b>	<b>0,86%</b>	<b>5,4%</b>	<b>8,7%</b>	<b>85,9%</b>	<b>100,0%</b>	<b>2,0%</b>	<b>2,6%</b>
<b>HABITAÇÃO</b>	<b>0,02%</b>	<b>0,07%</b>	<b>0,05%</b>	<b>0,14%</b>	<b>16,1%</b>	<b>49,7%</b>	<b>34,3%</b>	<b>100,0%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,4%</b>
<b>SANEAMENTO</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,13%</b>	<b>0,17%</b>	<b>0,31%</b>	<b>0,4%</b>	<b>43,7%</b>	<b>55,9%</b>	<b>100,0%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,9%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>50,70%</b>	<b>11,58%</b>	<b>6,96%</b>	<b>69,24%</b>	<b>73,2%</b>	<b>16,7%</b>	<b>10,0%</b>	<b>100,0%</b>		
<b>LÍQUIDO ENCARGOS ESPECIAIS</b>	<b>16,23%</b>	<b>10,00%</b>	<b>6,62%</b>	<b>32,85%</b>	<b>49,4%</b>	<b>30,4%</b>	<b>20,2%</b>	<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>

Elaborado por Afonso (2007)

Baseado na consolidação nacional dos balanços das administrações públicas divulgados pela STN/MINIFAZ.

Execução direta apurada pela exclusão do total da despesa daquelas realizadas com transferências intergovernamentais.

À parte a questão federativa, a apuração anterior, dos recursos diretamente aplicados pelas três esferas de governo em 2005, dá uma boa dimensão do tamanho das despesas na área social. No seu conjunto, já estava na casa de 23% do PIB; o que deve ter crescido, no mínimo em mais um ponto do produto, nos anos seguintes. Conforme ilustrado nos gráfico a seguir, exatamente a metade era explicada pela previdência – um volume bastante expressivo. Educação, com 20% do gasto social total, e saúde, com 15%, respectivamente, vinham a seguir.



A exemplo da análise comparativa internacional realizada ao abordar a tributação, é interessante também recorrer à estrutura internacional das principais regiões internacionais para cotejar com o padrão de gasto social brasileiro. A tabela a seguir foi extraída de estudo recente de Clements (2007). Inicialmente, chama a atenção que o volume de gasto brasileiro é quase o dobro da média observada na América Latina (abaixo de 13% do PIB), se assemelha a média do Leste Europeu e está abaixo da média da OCDE. Tomando este último como paradigma, é possível identificar que a distância entre o gasto brasileiro e a média dos países ricos está bem abaixo no caso da saúde (a metade); menor no caso da educação e da proteção social (um terço a menos); e equivalente no caso dos demais gastos.

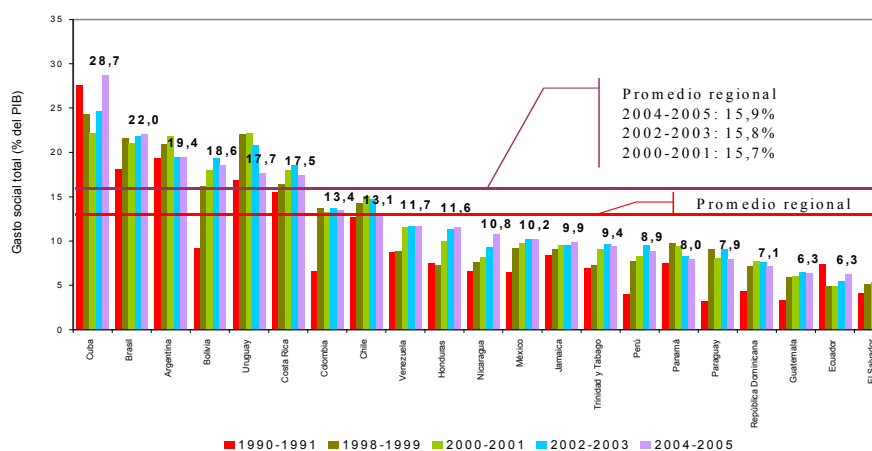
**Table 7. General Government Social Spending in Latin America and Other Regions, 2004**  
(In percent of GDP) 1/

	Education	Health	Social protection	Housing and community amenities	Total 2/
Latin America 3/	4.2	2.6	5.4	0.9	12.7
Emerging Asia 4/	3.5	1.3	2.2	1.1	8.4
Eastern Europe and Central Asia	4.8	4.4	12.1	1.5	22.8
Middle East and North Africa 5/	4.2	2.0	1.8	1.1	9.1
Sub-Saharan Africa 6/	5.5	2.9	3.7	0.5	13.8
OECD	6.4	6.9	17.3	0.8	32.6

Sources: Government Financial Statistics, IMF; Social Indicators and Statistics database, ECLAC; national authorities; and IMF staff estimates.

O caso brasileiro espelha com cores mais vivas padrão semelhante ocorrido na América Latina e mapeado pela CEPAL, conforme gráficos reproduzidos a seguir. Nos últimos anos, houve uma importante expansão do gasto público na área social, porém, quando decomposto por categoria de gasto, se revela um incremento muito acentuado na previdência e assistência, um aumento moderado em educação e uma estabilidade do gasto com saúde e serviços urbanos, como habitação.

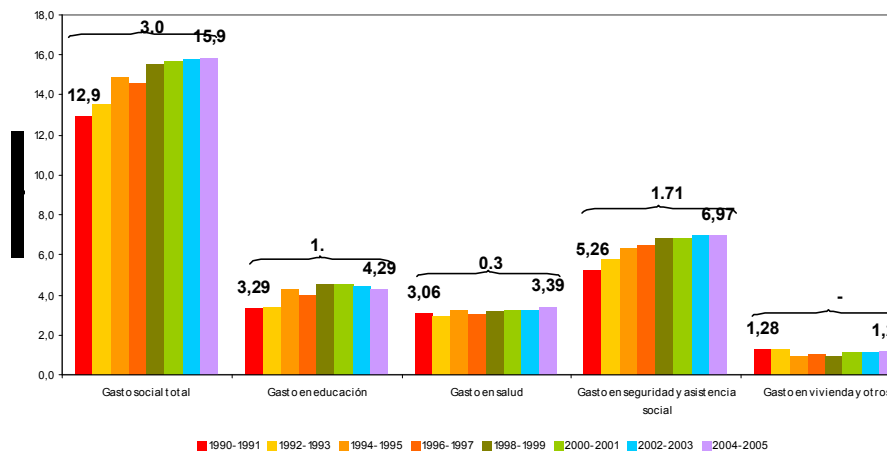
#### EVOLUÇÃO DO GASTO PÚBLICO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA E CARIBE: 1990 E 2005



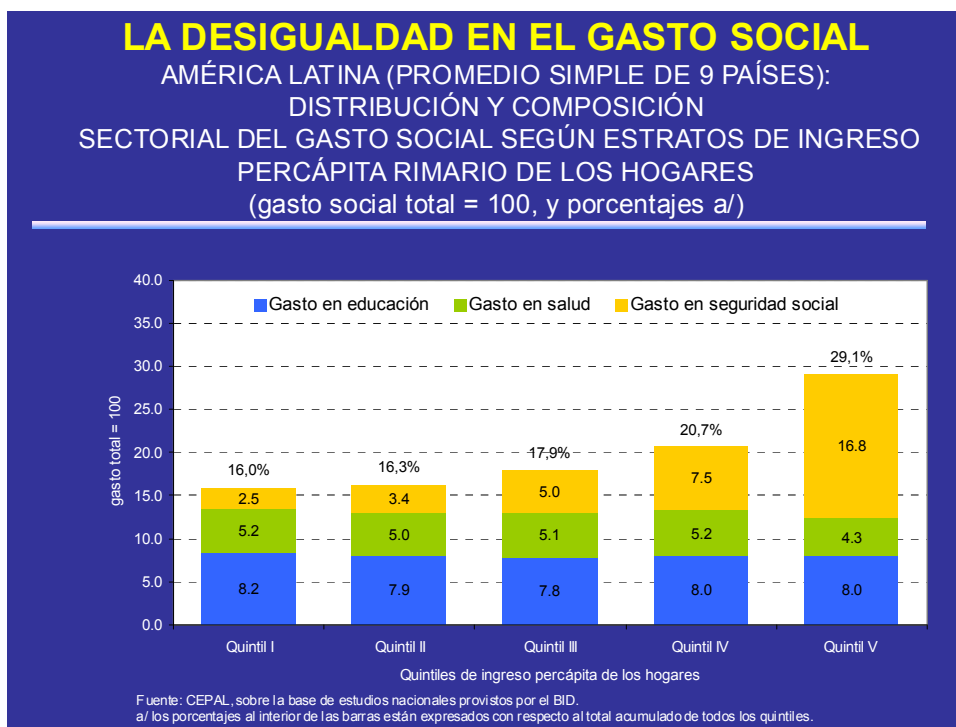
Fonte: CEPAL (2007).



## Evolução do Gasto Público Social na América Latina - 1990 / 2005 (em % do PIB)



O mais interessante nas avaliações da CEPAL, porém, é o cálculo do impacto diferenciado que o tipo de gasto público social apresenta sobre as desigualdades. O *slide* seguinte, mais uma vez extraído de Hopenhayn (2008), mostra como os gastos com seguridade (previdência e assistência no conceito latino) beneficiam proporcionalmente mais a quem mais ganha, enquanto educação e saúde acabam tendo a mesma importância relativa. Dispensável lembrar que muito da expansão recente do gasto social no Brasil foi puxada pelos maiores gastos com aposentadorias e subsídios, enquanto programas universais permaneceram com o mesmo tamanho relativo, logo, valeria replicar cálculos e aprofundar as avaliações dos impactos por parcelas da população.



Em particular, sobre a criação do bolsa-família e o gasto com tal programa, vale comentar, à parte, que o incremento de gasto foi menor do que parece pela propaganda governamental e pelo senso comum (pois já eram distribuídos auxílios antes, dispersos entre vários programas), e que tal valor é irrisório diante de outra despesa pública com transferência de renda, como os encargos financeiros. Vejamos algumas evidências estatísticas.

Inicialmente, vale comparar a evolução recente de dois gastos públicos com transferência de renda. De um lado, o bolsa-família foi implantado entre 2003/2004 e até 2009 representou um gasto médio anual de 0.28% do PIB (ver na tabela a seguir a série de gasto a partir do reportado pelo Ministério da Ação Social). De outro, os juros nominais devidos pelo setor público, que, no mesmo período de 2003/2009, implicou num gasto médio anual de 6.58% do PIB (conforme reportado pelo Banco Central). A comparação entre esses dois gastos não deixa a menor dúvida de quão reduzida foi a renda transferida aos mais pobres relativamente aos juros, que uma parcela importante do gasto acabou revertendo em favor da renda das famílias mais ricas.

<b>GASTOS PÚBLICOS COMPARADOS</b>		
		EM % DO PIB
<b>Ano</b>	<b>Bolsa</b>	<b>Juros</b>
	<b>Família</b>	<b>Nominais</b>
2003	0,03%	8,47%
2004	0,20%	6,59%
2005	0,27%	7,31%
2006	0,32%	6,78%
2007	0,35%	6,06%
2008	0,36%	5,45%
2009	0,40%	5,40%
<b>Período:</b>		
Soma	1,93%	46,06%
Média	0,28%	6,58%
Fontes: MPS; MDS; BCB; IBGE		
Bolsa-Família foi criado 2003/04.		
Juros Nominais do setor público conforme metodologia usada pelo Banco Central.		

A mesma constatação aparece também se a abrangência for limitada ao governo federal e focado apenas o incremento do bolsa-família, uma vez que, embora a denominação e o programa fossem novos, na prática, deu continuidade e substituiu diversos benefícios existentes até 2002 e disperso entre vários programas. Em 2009, o gasto do programa bolsa-família foi de R\$ 12,5 bilhões ou 0,4% do PIB. Para análise comparada, importa o incremento realizado depois de sua criação – ou seja, a diferença entre o que era gasto em 2002 e o realizado em 2009. Segundo estudo da (Fazenda, 2005),<sup>8</sup> em 2002, foram gastos R\$ 4,23 bilhões ou 0,29% do PIB com vários auxílios financeiros às famílias prestados pelo governo federal – como bolsa escola, vale gás,

<sup>8</sup> Ver na tabela da página 26 do documento *Orçamento Social do Governo Federal, 2001-2007*. Brasília, SEF/MINIFAZ, Abril de 2005, os gastos da União com assistência social nesse período.

bolsa amamentação, PETI, dentro outros. O incremento do gasto com o bolsa-família no período 2002/2009 foi de 0.11% do PIB – como ilustrado na figura seguinte:

<b>BOLSA FAMÍLIA*</b>			
<b>Ano</b>	<b>Gasto (R\$ bilhões correntes)</b>	<b>% PIB</b>	<b>Gasto (R\$ bilhões de dez/09 - INPC)</b>
<b>2002</b>	<b>4,23</b>	<b>0,29%</b>	<b>6,80</b>
2009	12,45	0,40%	12,65
<b>2002/09</b>	<b>8,23</b>	<b>0,11%</b>	<b>5,85</b>

Para contrastar com outra modalidade de transferência de renda realizada pelo governo, vale mencionar os gastos com o serviço da dívida. Em 2009, a execução financeira do governo federal, segundo relatório exigido pela LRF (fonte STN),<sup>9</sup> aponta as seguintes despesas empenhadas com o serviço da dívida: R\$ 389 bilhões ou 12.4% do PIB – sendo juros e encargos da dívida de 4.0% do PIB (R\$ 124, 2 bilhões) mais amortização de 8.5% do PIB (R\$ 265,6 bilhões). Comparados, o incremento do bolsa-família de 0.11% do PIB (entre 2002 e 2009) equivale a exatamente a menos de 1% do que o governo federal gastou com o serviço da dívida no ano passado. Na mesma linha, podem ser citados resultados de um estudo recente do Banco Mundial – ver Goni (2008) – sobre a eficiência em redistribuir renda do sistema fiscal de países latino americanos. Conclui que a diferença na desigualdade de renda da América Latina para a Europa Ocidental antes de tributos e transferências é modesta se comparada à diferença na desigualdade de renda após tributos e transferências. Isso acontece porque o sistema fiscal dos países latino-americanos ajuda pouco na redução da desigualdade (se comparado ao da Europa Ocidental). Em países com boa transferência de renda via fiscal, esse bom resultado é alcançado principalmente através de transferências ao invés de tributos.

<sup>9</sup> Ver relatório resumido de execução orçamentária da União de dezembro de 2009 em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei\\_responsabilidade/RROdez2009.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/RROdez2009.pdf)

Na literatura nacional, só recentemente esse debate vem sendo levantado, mas ainda limitado ao campo da academia.<sup>10</sup> Um bom exemplo é a tese de Gaiger (2008) que procurou avaliar os impactos distributivos da tributação direta e indireta e da previdência e assistência sociais. Suas principais conclusões foram a de que houve baixo impacto distributivo das transferências, devido à regressividade dos regimes de previdência; assim como dos impostos, devido à alta participação de tributos indiretos na carga tributária total (apesar de os tributos diretos serem satisfatoriamente progressivos).

### **Observações Finais**

Das raras vezes em que se discutiu recentemente no Brasil o custo das políticas sociais acabou se resvalando para uma possível contradição entre programas sociais universais e focalizados. Se não há recursos para todas as demandas sociais, seria preciso escolher entre gastar com as *criancinhas* ao invés dos *velhinhos* – como se fosse uma *escolha de Sofia*. Alguém até poderia dizer que, nessa vertente do debate, o Brasil já estaria no primeiro mundo. Ora, esta é uma discussão que vai aparecer no documento do *Task Force* que discutiu o crescimento da iniquidade na sociedade norte americana (American Political Science Association, 2004). A crítica é a mesma: que faltaria um eixo mais claro e consistente nas políticas públicas. Daí se esbarra para duas questões. Primeiro, focalizar as ações e os gastos não seria mais barato? Segundo, transferir renda, via bolsas, seria uma forma de calar a boca dos pobres e não discutir as causas da desigualdade?

Na literatura, também é possível encontrar um alerta recente de Ocampo (2008) para um importante desafio envolvendo o balanceamento entre universalização e focalização.<sup>11</sup> O desejo de exigir direitos para todos sem que a sociedade esteja pronta para atendê-los, em geral termina distribuindo recursos para alguns poucos. A universalização certamente exige um volume elevado de recursos, algo sempre apontado por seus críticos, mas não é verdadeiro indicar que sempre os recursos serão mal focalizados.

---

<sup>10</sup> Domingues e Soares (2005), vale mencionar, avaliaram se o financiamento de saúde é progressivo ou regressivo.

<sup>11</sup> Ocampo (2008, pg. 60) assim conclui: “un requisito fundamental en el giro hacia una concepción universal de la política social es fortalecer los sistemas tributarios y hacerlos más progresivos. Por lo tanto, el avance hacia una política social de corte universal no será posible sin un nuevo pacto fiscal que refuerce en particular la tributación directa.”

Há muito que se faz no Brasil para ampliar e melhorar o debate em torno dos aspectos fiscais da desigualdade. Além da necessária politização da questão, ainda há uma agenda incompleta de avaliações no campo acadêmico. Acima de tudo, falta aplicar aqui uma pesquisa ampla e atualizada sobre equidade fiscal com a metodologia adotada na OCDE e repetindo o que já foi feito para países andinos e da América Central. Tal ausência é justificada parcialmente pela ausência de uma pesquisa nacional de qualidade de vida e uso de serviços públicos, como existe em muitos países latinos. Isto exigirá um esforço adicional de pesquisa para mensurar as famílias por extrato de renda que acessem os serviços públicos básicos, como os de educação e saúde. Portanto, é preciso revisar a distribuição dos tributos por classe de renda, especialmente revisitando a incidência dos tributos indiretos e o consumo; atualizar os gastos com benefícios sociais, ampliados depois das últimas pesquisas (bolsa-família); e estimar uma distribuição familiar do uso de serviços públicos essenciais sociais (como educação e saúde).

Se todos já sabem que a carga tributária aumentou muito nos últimos anos, poucos atentam que tal incremento foi maior para os mais pobres do que para os mais ricos, de modo que aumentou ainda mais a distância entre eles. A complexidade da cobrança e a falta de transparência também são fatores-chaves para manter a desigualdade social (não prejudicam só empresas brasileiras, que suportam a maior carga indireta de obrigações no mundo). Mais do que a quantidade, a qualidade da tributação é o maior desafio para uma reforma. É preciso mudar a forma como os tributos são cobrados e por isso a proposta do Senado Federal faz uma opção radical pela simplificação. Para começar, os compradores devem ser informados do imposto que pagam numa compra (ainda que por estimativa) e deve ser adotado um só cadastro nacional (de indivíduos e empresas) e integradas as fiscalizações de todos os governos (por exemplo, seria possível saber no ato que um comprador de uma Ferrari declarou para o Leão uma renda mensal de mil reais; nem a CPMF seria tão ágil). Já a reforma constitucional precisaria se ocupar da fusão de impostos para que cada base fique sujeita a uma só cobrança. Fica fácil saber o que se paga bem como fiscalizar o que se exige. É um sonho? Não é uma necessidade real para quem, de fato, se preocupa com as injustiças sociais e que não deveria se conformar com um sistema tributário que funciona exatamente como idealizado pelo Robin Hood, mas às avessas.

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

### Referências Bibliográficas

AFONSO, J.R. Descentralização fiscal, políticas sociais, e transferência de renda no Brasil. *Serie Gestión Publica n. 63*. Santiago do Chile, CEPAL: Feb. 2007

\_\_\_\_\_. Reforma Tributária e o Custeio dos Programas Sociais: provocações para o debate. Caderno NEPP, n. 81. NEPP/UNICAMP. 2008

AFONSO, J.R.; MEIRELLES, B. Carga Tributária Global no Brasil, 2000/2005: Cálculos Revisitados. *Cadernos NEPP/Unicamp n° 61*. Campinas, UNICAMP: Mar., 2006.

American Political Science Association. *American Democracy in an Age of Rising Inequality*. Task Force, Washington, DC. 2004.

BARREIX, A.; ROCA J. Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta. *Revista de la CEPAL, n.92*. Santiago, CEPAL, agosto de 2007.

BARREIX, A., ROCA, J.; VILLELA, L. Fiscal Policy and Equity. *Working Paper n. 33*. Washington, IADB: Sept. 2007.

BARROS, R.P.; FOGUEL, M.H.; ULYSSWA G. (Org.). *Distribuição de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA, 2007.

BIASOTO, G.; AFONSO, J.R. *Tributação e Previdência: Formas versus Reformas*. UNICAMP/ANFIP: Jun., 2008. (no prelo).

BRASIL. Fazenda, Ministério. *Orçamento Social do Governo Federal, 2001-2007*. Brasília, SEF/MINIFAZ, Abril de 2005

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Reforma Tributária*. Brasília: Fevereiro. 2008

CEPAL. *Panorama Social 2007*. Santiago do Chile. 2007.

CETRANGOLO, O.; SABAINI, J. C. *La tributacion directa en America Latina y los desafios a la imposición sobre la renta., mimeo* (paper elaborado como parte del Proyecto: "La Tributación Directa en América Latina, Equidad y Desafíos", Santiago, CEPAL: Octubre.2007.

CLEMENTS, B.; FAIRCLOTH, C.; VERHOEVEN, M. Public Expenditure in Latin America: Trends and Key Policy Issues. *IMF Working Paper 07/21*. Washington: IMF, Febr.,2007.

DOMÍNGUEZ UGA, M.A.; SOARES, I. *Uma análise da equidade do financiamento do sistema de saúde brasileiro*. Projeto Economia de Saúde, Cooperação Técnica Brasil - Reino Unido, Rio de Janeiro, 2005.

ERIS, Ibrahim et al. *Distribuição da Renda e o Sistema Tributário no Brasil. mimeo*. ANPEC, 1979



- GAIGER, F. *Tributação, Previdência e Assistência Sociais e Políticas Públicas: impactos distributivos*. 2008 (Tese de Doutorado em Economia Aplicada). Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas.
- GIAMBIAGI, F. 18 Anos de Política Fiscal no Brasil: 1991/2008". *Revista de Economia Aplicada*: número especial, São Paulo, USP. 2008 (no prelo).
- GONI, E.; LÓPEZ, J.H.; e SERVEN, L. Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America. *Working Paper* n.4487. Washington, The World Bank: January. 2008
- HEISE, A. The Political Economy of Meritocracy: a Pos-Kaleckin, Post-Olsonian Approach to Unemployment and Income Inequality in Modern Varieties of Capitalism. *Review of Radical Political Economics*: Sage,2008.
- HOPENHAYN, M. *Informalidad e Inequidad – un Círculo Vicioso Sistémico en América Latina*". *Seminário Tributación, Equiad y Evasión*. Santiago: CEPAL, noviembre, 2008.
- KACEF, O. *Equidad, Informalidad y Evasión Tributaria*. *Seminário Tributación, Equiad y Evasión*. Santiago: CEPAL, noviembre. 2008.
- KEYNES, J. M. *Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro*. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Os Economistas).
- IMMERVOLL, H. et al. The Impact of Brazil's Tax-Benefit System on Inequality and Poverty. *Discussion Paper Series IZA-DP, n. 2114*. Bonn: Institute for the Study of Labor: May,2006.
- IMMERVOLL, H. et al. Simulating Brazils tax-benefit system using Brahms, the Brazilian household microsimulation model. *Economia Aplicada*, Ribeirão Preto, v. 10, n. 2, 2006.
- IPEA. *O Estado da Nação*. Brasília. 2006.
- LEVI, H. et al. *Simulating the impacto f inflation on the progressivity of personal income tax in Brazil*. mimeo. IMA: 2007.
- IPEA. *Justiça Tributária: iniquidades e desafios*. *power-point*. Brasília: Maio.2008
- MARSHALL, T.H. *Política Social*, Rio de Janeiro: Zahar. 1967
- MARX, K. *O Capital*, México DF: Siglo XXI, 1975.
- MUSSI, C.; AFONSO, J.R. Como Conciliar Desenvolvimento Econômico com Bem Estar Social? Algumas Reflexões a cerca dos Novos Desafios Latino Americanos. *Nueva Sociedad*, n.215. Buenos Aires: Mayo-Junio, 2008.

NOGUEIRA, J.R. et al. Simulating the impact of inflation on the progressivity of personal income tax in Brazil. *Latinmod Working Papers Series 2008*.

OCAMPO, J. *Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización*. Nueva Sociedad, maio/junho. 2008

PAES, N.; BUGARIN, M. Parâmetros Tributários da Economia Brasileira. *Estudos Econômicos*, v.36, n.4, pp.699-720. São Paulo, FIFE: Out/Dez., 2006.

PERRONS, D. et al. Work, Life and Time in the New Economy, an introduction. *Time & Society*, 14(1), London: Sage. 2005.

RAWLS, J. *Uma teoria da justice*. Lisboa: Presença. 1993

REZENDE, F., et al. *O Dilema Fiscal: remendar ou reformar?* Rio, FGV/CNI. 2007.

ROSSEAU, J.-J. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. São Paulo: Abril Cultural,1999. (*Os Pensadores*)

SERRA, J. O sistema tributario: diagnóstico e reforma. *Revista de Economia Política*, vol. III, n.º 1, pp.5-29, janeiro-março. 1983.

\_\_\_\_\_. *Ampliando o Possível*. São Paulo, Editora Campus, 2002. (cap. 7 -O pensamento progressista: dos anos 60 aos anos 90).

SERRA, J.; AFONSO, J.R. *Tributación, seguridad y cohesión social en Brasil*. Santiago do Chile: CEPAL: Septiembre. 2007a. (*Serie CEPAL Políticas Sociales n. 133*).

\_\_\_\_\_. "El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica". *Revista de la CEPAL*,. Santiago do Chile: CEPAL, v. 91, p. 29-52, 2007b Abril, 2007b.

SIQUEIRA, R.; NOGUEIRA J.; SOUZA, E.. A Incidência Final dos Impostos Indiretos no Brasil: Efeitos da Tributação de Insumos. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v.55, n.4. 2001.

TANZI, V. Foreword: Tax Systems and Tax Reforms in Latin America. In: BERNARDI, L. et al. *Tax systems and tax reforms in Latin America*. *Società italiana di economia pubblica*. Working paper, n. 591: April. 2007.

ZOCKUN, M. (Edd. *Simplificando o Brasil. Texto para Discussão n. 3*, São Paulo, FIFE: Março, 2007.



**UNICAMP**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

**NEPP**

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3521-2495 / 3521-2499

FAX: (019) 3521-2140

E-mail: [nepp@nepp.unicamp.br](mailto:nepp@nepp.unicamp.br)

Homepage: [www.nepp.unicamp.br](http://www.nepp.unicamp.br)