

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA**

NILZA ELIANE SILVA DA COSTA BERNARDES

**A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM A
DESIGUALDADE DE TRIBUTAÇÃO**

Porto Alegre

2015

NILZA ELIANE SILVA DA COSTA BERNARDES

**A evolução da política tributária no Brasil e sua relação com a desigualdade de
tributação**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Curso de Bacharelado em Políticas Públicas da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul –
UFRGS como requisito à obtenção do título de
Bacharel em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Letícia Maria Schabbach

Porto Alegre

2015

Agradecimentos

Em primeiro lugar gostaria de explicitar meu agradecimento à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, mais precisamente ao Departamento de Sociologia – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, pelo apoio institucional, ao Curso de Bacharelado em Políticas Públicas, aos professores que ampliaram meu espectro de conhecimentos e em especial à professora Letícia Maria Schabbach, por ser a grande incentivadora do trabalho, pela orientação, críticas e sugestões dadas durante a elaboração do mesmo.

Agradeço aos meus pais, Nilso (*in memoriam*) e Nicolina, que não mediram esforços para dar condições de estudos para os seus nove filhos.

A meu esposo, Gerson pelo apoio, carinho, paciência e incentivo que demonstrou desde sempre e aos meus filhos Airan e Zândor pela ajuda e compreensão nas horas de ausência às quais deixei de acompanhá-los em seus desafios.

Agradeço aos amigos e amigas do Curso de Políticas Públicas e demais cursos de graduação que, por um semestre ou mais, fui colega.

Aos colegas de trabalho da Receita Federal do Brasil que entenderam a minha ausência em alguns *happy hours* e um especial agradecimento aos membros da diretoria e colaboradores do Instituto Justiça Fiscal, pois foi conhecendo o objetivo dessa instituição que despertou em mim o interesse de cursar Políticas Públicas.

E a todos os amigos e familiares.

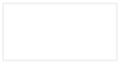
A maior desgraça de uma nação pobre é que em vez de produzir riqueza, produz ricos. Mas ricos sem riqueza. Na realidade, melhor seria chamá-los não de ricos mas de endinheirados. Rico é quem possui meios de produção. Rico é quem gera dinheiro e dá emprego. Endinheirado é quem simplesmente tem dinheiro ou que pensa que tem. Porque, na realidade, o dinheiro é que o tem a ele. A verdade é esta: são demasiados pobres os nossos "ricos".

Mia Couto (página “Mia Couto. Escritor” no *facebook*, post de 19 de julho de 2014)

RESUMO

Este Trabalho de Conclusão de Curso analisa a evolução da política tributária federal no Brasil, em um período de 15 anos (de 1995 a 2010, englobando os governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso e do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva), relacionando-a com a tributação das pessoas físicas. A política tributária é aqui entendida como política pública específica e condição para a realização de outras políticas públicas e sociais de âmbito federal. Pretendeu-se investigar se houve diferenças nas diretrizes das políticas tributárias adotadas pelos governos do Partido Social Democrata (PSDB) e do Partido dos Trabalhadores (PT), e quais foram elas. Ademais, buscou-se mapear a trajetória, ao longo do período temporal considerado, da arrecadação tributária federal (que é uma das fontes de receita governamental), destacando os seus principais componentes e sua repercussão sobre a desigualdade de tributação das pessoas físicas no país.

Palavras chave: Políticas Públicas. Política Tributária. Carga Tributária. Desigualdade de Tributação. Desigualdade Social.



ABSTRACT

This study analyzes the evolution of federal tax policy in Brazil, in a period of 15 years (from 1995 to 2010, encompassing governments of President Fernando Henrique Cardoso and President Luiz Inacio Lula da Silva), relating it to the taxation of individuals. The tax policy is here understood as a specific public policy and condition for holding other public and social policies at the federal level. It was intended to investigate whether there were differences in the guidelines of the tax policies adopted by the governments of the Social Democratic Party (PSDB) and the Workers Party (PT), and what were they. In addition, we sought to map the trajectory over the time period considered, the federal tax collection (which is one of the sources of government revenue), highlighting its main components and their repercussion on inequality of taxation of individuals in the country.

Keywords: Public policies. Tax policy. Tax burden. Tax inequality. Social inequality.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATB	Arrecadação Tributária Bruta
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CFB	Carga Fiscal Bruta
CFL	Carga Fiscal Líquida
COFINS	Contribuição Social sobre o Faturamento
CPMF	Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTB	Carga Tributária Bruta
CTN	Código Tributário Nacional
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FMI	Fundo Monetário Internacional
GSF	Gasto Social Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBPT	Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal de Comunicações
IJF	Instituto Justiça Fiscal
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRPF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ITR	Imposto Territorial Rural
IVA	Imposto sobre o Valor Agregado
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RFB	Receita Federal do Brasil
SAE/PR	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SEDES	Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
SIDRA	Sistema Integração de Recuperação Automática
Sindifisco	Sindicato Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil
Sinprofaz	Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional
SM	Salário- mínimo
SUS	Sistema Único de Saúde
URV	Unidade Real de Valor



Sumário

1	INTRODUÇÃO	8
1.1	Revisão Bibliográfica	12
2	POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICA TRIBUTÁRIA E POLÍTICAS SOCIAIS ..	17
2.1	Política Tributária	17
2.2	Arrecadação tributária federal – impostos federais (diretos e indiretos) e carga tributária	20
2.3	As estruturas elementares da política tributária e o financiamento de políticas sociais...	23
3	ANÁLISE DOS RESULTADOS	26
3.1	A política tributária nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002).....	26
3.2	A política tributária nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010).....	31
3.3	A participação do pagamento de impostos nas despesas familiares segundo dados das pesquisas de orçamentos familiares do IBGE	38
4	PROPOSTAS DE REDUÇÃO DA DESIGUALDADE TRIBUTÁRIA.....	45
4.1	A tributação pode ser um instrumento de redução das desigualdades sociais?.....	45
4.2	Propostas para um sistema tributário mais justo	46
5	CONCLUSÃO.....	50
	REFERÊNCIAS	53

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa as políticas tributárias adotadas pelos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva (englobando um período de 15 anos, de 1995 a 2010) e as possíveis repercussões sobre a desigualdade tributária em relação às pessoas físicas.

O período da pesquisa escolhido aglutinará quatro mandatos presidenciais de dois presidentes que foram reeleitos, e por isto tiveram um tempo maior de pôr em prática uma política tributária que poderia estar em seus planos de governo, ou de criarem uma política tributária, caso essa não existisse.

Na pesquisa com os dados empíricos, trabalhamos com a tributação das pessoas físicas, sem considerar as pessoas jurídicas, porque estas contribuem com um número mais abrangente de tributos (impostos e contribuições), possuem regimes de tributação diferenciados de acordo os lucros, faturamento e segmento empresarial, além de algumas empresas possuírem isenções e receberem benefícios fiscais. Por toda esta complexidade, dados específicos sobre pessoas jurídicas são menos acessíveis do que os relativos às pessoas físicas. Não obstante, um estudo aprofundado para saber se há equidade na tributação das pessoas jurídicas é sugestão para um próximo trabalho.

Como objetivos específicos, o estudo buscou identificar as características da política tributária adotada nas gestões presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (nos dois mandatos, no período de 1995 a 2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (nos dois mandatos, entre 2003 e 2010), com destaque para a existência (ou não) de propostas de enfrentamento da desigualdade de tributação¹ formuladas e/ou implementadas pelos governos federais.

Para alcançar este objetivo foi realizada pesquisa bibliográfica e documental (artigos, planos de governo, legislações), além de levantamento de informações em fontes de dados secundários (coleta de dados em *sites* oficiais: Portal da Transparência, Receita Federal do Brasil, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, entre outros). De posse das informações pertinentes, elaborou-se uma análise histórica das políticas tributárias adotadas pelos dois governos federais citados. Foi realizada também uma análise histórica da Carga Tributária Bruta(CTB) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), representada pelo percentual da receita tributária sobre o total da arrecadação das três esferas de governos) nos períodos de 1995 a

¹ A referência aos Presidentes, após esta apresentação, será realizada no restante do trabalho pelos seus nomes mais conhecidos: Presidente Fernando Henrique Cardoso será referido como Presidente FHC; Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como Presidente Lula.

2010, por meio de coleta de dados nos *sites* do Tribunal de Contas da União, Secretaria do Tesouro Nacional, além dos *sites* acima citados.

Para realizar a análise do peso do pagamento dos impostos sobre o total das despesas familiares, com a finalidade de identificar o quanto as famílias estão gastando de sua renda com o pagamento de impostos e qual é a classe de renda que está pagando mais impostos (se são os mais pobres ou os mais ricos) foram coletados dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) dos anos de 1987-1988, 1995-1996, 2002-2003 e 2008-2009 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponibilizadas no respectivo *site*. A POF foi a fonte de informações dos dispêndios e dos rendimentos utilizadas da mensuração dos tributos pagos pelas famílias, utilizando-se os chamados *dados agregados*, disponíveis no Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), que obedecem a um padrão pré-determinado pelo Instituto na organização das informações. Uma das formas de agregação disponibilizadas é a estratificação por faixas de renda familiar (por salários mínimos mensais).

O tema escolhido para realização do Trabalho de Conclusão de Curso surgiu desde o meu interesse em cursar Políticas Públicas, pois sou servidora pública federal há 30 anos. Deste tempo, dediquei 17 anos trabalhando com imposto de renda de pessoa física, no cargo de Auditora-Fiscal da Receita Federal do Brasil, analisando declarações do imposto de renda (malha fina). No decorrer do desenvolvimento de minha atividade profissional pude constatar que os assalariados, aposentados, pensionistas, desempregados (designou-se como desempregados aqueles que rescindiram seus contratos de trabalho por inúmeros motivos e acionaram suas empresas na Justiça do Trabalho, para receberem diferenças salariais devidas), entre outros, são os que mais pagam tributos, pois são pessoas físicas e a tributação ocorre no momento do recebimento dos rendimentos (salários, proventos, pensões, etc.)². Constatei, ainda, que esses contribuintes reclamavam por não verem os resultados dos tributos arrecadados aplicados na sociedade.

Também me interessei pelo assunto proposto durante o estudo de disciplinas do curso de bacharelado em Políticas Públicas que tratavam da questão da desigualdade social e concentração de riqueza. Além disto, realizei os estágios obrigatórios I e II no Instituto de Justiça Fiscal (IJF), que é uma associação sem fins lucrativos, com sede em Porto Alegre/RS e atuação em todo o território nacional. O IJF nasceu da iniciativa de um conjunto de pessoas

² Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, previsto pela CF/88, artigo 153, inciso III e regulamentado pelo Código Tributário Nacional e pelo Decreto nº 3000/99 (Regulamento do Imposto de Renda), incide sobre a renda ou proventos de todas as pessoas que tenham obtido um ganho acima de determinado valor mínimo.

(Auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil, professores universitários) e de entidades representativas que compartilham a ideia de que o sistema fiscal – que compreende a definição das políticas e a administração do ciclo das finanças públicas, da arrecadação à execução dos gastos e controles dos recursos públicos –, é elemento constituinte do Estado e definidor do seu modelo. Para o IJF, aperfeiçoar o sistema fiscal tendo por base os fundamentos da justiça fiscal é uma forma de contribuir para a construção de uma sociedade justa, livre e solidária.

Nos estágios tive a experiência de compartilhar com os técnicos do Instituto a elaboração de indicadores de evasão fiscal e a análise de dados tributários, tais como: arrecadação federal, tipos de lucros das empresas (real, presumido e simples), segmentos empresariais com maior arrecadação, distribuição da carga tributária, dentre outros itens.

As atividades desenvolvidas nos estágios alimentaram o interesse em pesquisar a evolução da política tributária e possíveis reflexos na desigualdade de tributação das pessoas físicas, em um determinado período de tempo (1995 a 2010).

No meu entendimento, os tributos que pagamos devem ser considerados não apenas como uma obrigação do cidadão, mas também como um meio de efetivar o exercício da cidadania. Eles servem para financiar as atividades do Estado, que necessita de recursos para cumprir com suas obrigações de prestação de serviços essenciais à população, satisfazendo as necessidades coletivas que não podem ficar por conta do setor privado. A receita pública, composta principalmente por tributos, é fundamental para o desenvolvimento econômico, social e cultural do país. Todo um conjunto de serviços – segurança, educação, saúde, previdência e assistência social, transporte e comunicações, entre outros – depende e continuará dependendo, em larga medida, da ação do Estado.

Estas questões suscitadas ao longo de minha trajetória profissional e acadêmica, bem como a experiência vivenciada nos estágios curriculares desembocaram na formulação das seguintes perguntas de pesquisa: a) qual a trajetória da política tributária nos governos federais de 1995 a 2010? b) as medidas adotadas ao longo deste processo repercutiram sobre a desigualdade tributária no tocante às pessoas físicas? c) Se sim, de que forma?

Ao analisarmos estudos sobre a temática deste trabalho, verificamos que a desigualdade de tributação é a temática mais frequente, geralmente abordada na área econômica e inserida no fenômeno mais amplo da desigualdade social e concentração de riqueza. Já na área de políticas públicas, existem poucos estudos sobre a política tributária do país e sobre a desigualdade de tributação das pessoas físicas, em descompasso com a importância desta questão para a viabilidade das ações governamentais.

No meio acadêmico de ciências humanas, discutir temas econômicos como política tributária, tributação, carga tributária, arrecadação, entre outros, não é muito comum, mas as disciplinas estudadas no Curso de Políticas Públicas permitiram conhecer que, para o governo garantir políticas sociais, como o Bolsa-Família ou o Sistema Único de Saúde (SUS), é necessário ter recursos públicos, e partes destes recursos são oriundos de tributos. Debater a relação entre recursos federais advindos com a tributação e financiamento de benefícios sociais e serviços públicos, tema que afeta a todos os cidadãos, reforça a multidisciplinaridade que o Curso de Políticas Públicas busca, especificidade que me fez escolher cursá-lo e que incorpora a temática do presente trabalho.

Além do relacionamento entre tributação e políticas públicas, que pode ser mais bem explorado nessa área acadêmica, o presente trabalho percorre, de forma implícita, o seguinte questionamento: Se a tributação, além de sua função original de prover recursos para o financiamento de políticas públicas, poderia converter-se em um poderoso instrumento para a redução da desigualdade social e para a construção de uma sociedade justa, tributando quem realmente pode pagar?

Neste sentido, este TCC busca contribuir com o desvelamento de um tema técnico, complexo e de certa forma inacessível para a maioria das pessoas, bem como demonstrar que a arrecadação tributária realizada pelas três esferas de governo pode ser distribuída de uma forma mais equânime, de modo que possa contribuir para a redução das desigualdades tributárias.

O trabalho, além desta introdução e da conclusão, está organizado em três capítulos. Na sequência desta introdução, o segundo capítulo apresenta os principais pilares teóricos relacionados à política tributária que serviram como fio condutor da análise: os conceitos de política pública, política tributária e políticas sociais. Além de apresentar as estruturas elementares da política tributária, são desenvolvidos os conceitos de arrecadação tributária federal, identificando os impostos diretos e os indiretos, bem como os gastos sociais federais e seus financiamentos. No terceiro capítulo são apresentados os resultados da pesquisa bibliográfica e documental e são analisados os dados das quatro Pesquisas de Orçamentos Familiares (POF) e da carga tributária bruta, bem como a sua evolução no período de 1995 a 2010. Em um primeiro momento, são apontados alguns aspectos das políticas tributárias adotadas pelos Presidentes FHC e Lula nos dois mandatos, relacionando-os com os índices da carga tributária dos anos de 1995 a 2010. Segue a análise dos dados das POF, apurando-se o peso dos impostos diretos nas despesas correntes das famílias distribuídas por faixas de salários-mínimos. No quarto capítulo são apresentados alguns argumentos que sustentam que a

tributação pode ser um instrumento de diminuição das desigualdades sociais, enumerando-se algumas propostas para a reforma tributária com a finalidade de tornar o sistema mais justo. Por fim, são apresentadas as conclusões desta pesquisa, analisando-se os resultados apurados com o intuito de verificar se há relação entre a política tributária existente no país e a desigualdade de tributação da pessoa física.

1.1 Revisão Bibliográfica

Segundo Galliano (1981 *apud* SCHABBACH, 2014), desigualdade social pode ser considerada como a existência de relações hierárquicas entre os grupos societários, sendo elas produzidas pela distribuição diferenciada de recursos socialmente valorados, tais como renda e propriedades, escolaridade, capital político, prestígio, dentre outros. Nesta configuração, as posições superiores usufruem de vantagens e privilégios (poder, prestígio, status) em relação aos inferiores. Para Dubet (2003 *apud* SCHABBACH, 2014), trata-se de um fenômeno multidimensional que abrange um conjunto de processos sociais, mecanismos e experiências coletivas.

Já a desigualdade de tributação corresponde, neste trabalho, à alta incidência de tributos na renda das pessoas físicas, principalmente à decorrente de salários, em detrimento de uma maior tributação sobre o capital, a propriedade, os lucros. Ou seja, se os tributos deixassem de incidir de forma regressiva sobre os salários e incidisse de forma progressiva sobre quem ganha mais, atingiriam os possuidores de real capacidade contributiva, entre estes, os capitalistas.

Neste estudo, foram consultados estudos relacionados com desigualdade na tributação de pessoas físicas, os quais serviram de base para a elaboração deste trabalho.

Para a elaboração do presente trabalho, examinamos artigos acadêmicos que tratavam de alguns aspectos das desigualdades tributárias no governo do Presidente FHC, levando-se em conta o caráter regressivo da carga tributária, mas com destaque para o Índice de Gini; assim como um artigo que menciona a preocupação do Presidente Lula em tornar o Imposto de Renda mais progressivo, são eles: Salvador e Amorim (2010), Samuels (2003), Giambiagi (2002), Pessôa (2011), Farias e Siqueira (2012), Ribeiro (2010), Souza (2015). Não encontramos trabalhos acadêmicos que tratassem diretamente da relação da política tributária com a desigualdade de tributação durante os governos do Presidente FHC e do Presidente Lula, correspondentes ao período de 1995 a 2010.

Dos estudos considerados mais relevantes, destacamos o artigo de Salvador e Amorim (2010) onde os autores procuram identificar os limites do Índice de Gini³ como instrumento de medidor de desigualdades. Para tanto, evidenciam quatro dimensões fundamentais das desigualdades socioeconômicas: a renda do trabalho, o mercado de trabalho, a distribuição funcional da renda e as desigualdades tributárias. Na visão dos autores, o índice de Gini mede, relativamente, as diferenças entre os indivíduos com maior e menor renda de cada país, mas não permite a comparação entre ricos e pobres.

Os autores citam Cattani (2006) que identifica um *déficit* nas variáveis que são avaliadas para calcular o índice de Gini, pois apenas a renda oriunda do trabalho é analisada. Assim, classes sociais que concentram riqueza são ignoradas como se não existissem. Ademais, a renda de capital (juros, lucros e aluguéis), as transferências de renda da seguridade social (aposentadorias, pensões e benefícios de prestação continuada) e o trabalho informal ficam de fora do Índice de Gini.

No aspecto da política tributária, Salvador e Amorim (2010) destacam que no governo do Presidente FHC houve uma concentração de renda via redistribuição às avessas⁴ dos recursos do orçamento público. O sistema tributário que consta na Constituição Federal de 1988⁵ foi sendo alterado por legislação tributária infraconstitucional, aprofundando a regressividade do sistema. Entende-se por regressividade, quando há maior incidência tributária proporcional à medida que a renda diminui e a capacidade contributiva do indivíduo é desconsiderada. (CATTANI, 2012, p. 25). Ou seja: paga mais quem ganha menos.

Os autores mencionam um estudo realizado com base na POF/IBGE de 1996, revelando que, no Brasil, quem ganha até dois salários mínimos gasta 26% de sua renda no pagamento de tributos indiretos, enquanto que o peso da carga tributária para famílias com renda superior a 30 salários mínimos é de apenas 7%. Para os autores, o sistema tributário brasileiro tem sido um instrumento a favor da concentração de renda, agravando o ônus fiscal dos mais pobres e aliviando o das classes mais ricas, de modo que esse mesmo sistema passa a ser uma forma de exploração econômica que reforça a estrutura de classes.

³ O Índice de Gini é o coeficiente expresso em pontos percentuais (é igual ao coeficiente multiplicado por 100), que mede o grau de distribuição de renda.

⁴ Redistribuição às avessas dos recursos: de um lado, cobrança de impostos sobre os mais pobres e os trabalhadores; de outro, a redistribuição desses recursos a favor dos rentistas. (SALVADOR; AMORIM, 2010, p.41).

⁵ O atual sistema tributário nacional encontra-se detalhadamente inserido na Constituição Federal de 1988, que traz em seu corpo, dentre outras matérias tributárias, a repartição da competência tributária, os limites ao poder de tributar, as regras de incidências e as espécies de tributos (FERREIRA, 2007, p. 67).

Na visão de Pessôa (2011) reduzir as desigualdades é matéria de mudança constitucional, visto que, em uma medida maior de qualquer outro país no mundo, no Brasil o Direito Tributário está previsto na Constituição Federal de 1988. Para o autor, a tributação brasileira atinge a renda dos mais pobres; apropriando-se do “mínimo vital” (uma expressão europeia), que é o valor recebido indispensável para o sustento próprio e da família. O autor enfatiza que quem recebe o “mínimo vital” não deveria pagar tributo, pois tudo que recebe é vital para a sua sobrevivência.

Conforme o mesmo autor, antes de assumir o primeiro mandato, o Presidente Lula declarou que a estrutura do Imposto de Renda deveria ser mais progressiva: ou seja, quem ganha mais deveria pagar mais tributo. Ele menciona que, durante o primeiro mandato deste presidente, foram introduzidas duas novas alíquotas⁶ de imposto de renda da pessoa física, com o intuito de tributar os ricos. Contudo, os críticos do governo de Lula afirmavam que um sistema tributário mais progressivo seria prejudicial ao desenvolvimento econômico do país, pois os ricos dispõem de mecanismos sofisticados de planejamento tributário⁷ e teriam como evitar uma maior incidência de impostos. Dizia-se que o aumento da tributação, se efetuada naqueles moldes, acabaria recaindo sobre uma pequena parcela da população: os assalariados com altos salários. Estes críticos defendiam a tendência internacional de tributação, um sistema proporcional, onde a tributação deixa paulatinamente de incidir sobre a renda, para incidir em maior escala sobre o consumo, ou seja, tributação indireta.

De acordo com Farias e Siqueira (2012), no início da década de 1990 a onda neoliberal chegou ao Brasil recomendando que a carga tributária fosse distribuída sobre uma base mais ampla, isto é, com a exigência de um Imposto de Renda menos progressivo e a elevação da contribuição dos impostos sobre consumo (impostos indiretos). Segundo os autores, naquele contexto era defendido que a política tributária não deveria ser utilizada como instrumento de política social, sob pena de reduzir a eficiência da tributação.

⁶ Criação de novas duas alíquotas: 7,5 % e 22,5 % na Tabela Progressiva do Imposto de Renda através da Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009. A partir dessa lei, a tributação das pessoas físicas passou a ter quatro alíquotas: 7,5%, 15%, 22,5% e 27,5%. (BRASIL, 2009).

⁷ A expressão “planejamento tributário”, sob o aspecto semântico, implica a ideia de ação preventiva, de algo que é cuidadosamente engendrado com o objetivo de atingir determinado resultado, que, neste caso, é a economia de imposto. Esta expressão é também empregada como sinônimo de liberdade de ação e a realização de uma escolha entre duas ou mais possibilidades igualmente válidas. Quando o “planejamento tributário” tem por finalidade a economia de tributos, deve representar condutas inteiramente lícitas, caso contrário, não pode ser designado com esta expressão. (MALAQUIAS, 2010, p. 393-394).

Para os mesmos autores, a partir de 1995, a política tributária foi redesenhada para beneficiar o processo de mundialização do capital financeiro, por meio de reformas neoliberais. Houve uma redução da tributação do grande capital e dos capitalistas em geral, e uma elevação na tributação do consumo, atingindo os mais pobres, construindo os proclamados “recordes de arrecadação”.

Na questão da regressividade, Ribeiro (2010) analisa a evolução e a composição da carga tributária bruta e das transferências governamentais no Brasil no período pós-Plano Real, além de discutir como estas medidas se relacionaram com a regressividade tributária e a distribuição de renda. Segundo o autor, ao longo do horizonte temporal analisado – de 1995 a 2008 e o primeiro semestre de 2009 –, a carga tributária bruta experimentou um aumento considerável, motivado tanto pelas mudanças estruturais ocorridas na economia brasileira quanto por medidas de política econômica. Consoante com o autor, no período de 1995 a 2008 a economia brasileira estava relativamente estável e a carga tributária experimentou um aumento considerável, subindo de 27% do Produto Interno Bruto (PIB)⁸ para o patamar de 32,5%. Ribeiro (2010) relaciona tal crescimento a dois momentos distintos. No primeiro momento, diante de um cenário internacional desfavorável e de uma desvalorização cambial que pôs em risco o equilíbrio das contas públicas, o governo federal recorreu ao aumento de alíquotas das principais contribuições: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF)⁹, em 1998 e 1999. O segundo momento esteve relacionado ao ambiente macroeconômico favorável, quando o aumento da arrecadação foi em grande parte resultante do crescimento da renda, do lucro e do emprego.

De acordo com o autor supracitado, utilizando-se de dados da POF (1995-1996) é possível realizar uma avaliação mais apurada da regressividade do sistema tributário nacional, uma vez que na apuração dos tributos pagos pelas famílias residentes nos maiores centros, o cálculo da carga tributária direta considerou, além do Imposto de Renda Retido de Pessoa Física (IRPF), do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), do Imposto sobre

⁸ Produto Interno Bruto - PIB: representa a soma (em valores monetários) de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região (quer sejam países, estados ou cidades), durante um período determinado (mês, trimestre, ano, etc.). O PIB é um dos indicadores mais utilizados na macroeconomia com o objetivo de quantificar a atividade econômica de uma região.

⁹ A CPMF passou a vigorar em 23 de janeiro de 1997, com base na Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996. Tal contribuição foi extinta em 23 de janeiro de 1999, tendo sido substituída pelo IOF até o seu restabelecimento em 17 de junho de 1999. Neste momento, a alíquota, que era originalmente de 0,25%, foi elevada para 0,38%, depois baixada para 0,30% em 17 de junho de 2000 e novamente elevada para 0,38% em 19 de março de 2001. A proposta de prorrogação da contribuição foi rejeitada pelo Senado Federal em dezembro de 2007.

Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e da contribuição para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a contribuição sindical, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e algumas taxas de conselhos e associações de classe.

Nesta mesma linha, Arretche (2015) afirma que os impostos diretos reduzem a desigualdade, pois apenas os assalariados de maior renda, que não conseguem se evadir do fisco, pagam impostos, não incidindo ou incidindo menos sobre os de menor renda. Em contrapartida, os impostos indiretos aumentam a desigualdade porque os mais pobres – a fim de comprar bens essenciais –, precisam gastar uma parcela significativa de sua renda.

Por fim, Tânia Souza (2015) define dois grupos de agentes que atuam no campo da política fiscal brasileira: os dominantes e os desafiantes¹⁰. Para a autora, o tema justiça fiscal está relacionado com os temas carga tributária e justiça social, sendo que os dominantes e os desafiantes apresentam duas visões antagônicas quando o assunto é justiça fiscal. O grupo dos dominantes posiciona-se de uma forma neutra em relação às políticas fiscais na área tributária e sua relação com medidas de combate à corrupção, defendendo uma justiça social que proteja e não atrapalhe o mercado. Já o grupo definido como desafiantes abrange os que defendem a redistribuição da carga tributária entre os contribuintes, tornando-a menos regressiva, isto é, paga mais tributos quem tem mais renda e propriedades. Para este grupo, medidas como a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas (previsto na Constituição de 1988 e ainda não foi regulamentado), o combate aos crimes de “lavagem” de dinheiro nos paraísos fiscais e a punição da sonegação fiscal de modo exemplar são ações que uma política de Estado deveria adotar. Para a autora, a ideia de justiça fiscal do ponto de vista dos desafiantes está relacionada com redistribuição de riqueza e controle do poder econômico, sendo a política fiscal um instrumento de combate à corrupção.

¹⁰ Segundo Tânia Souza (2015), na Teoria dos Campos de Fligstein e Macadam (2012 *apud* SOUZA, 2015) há a noção de *continuum* de duas extremidades: de um lado alto nível de cooperação (o grupo dos desafiantes) e de outro lado alta hierarquia e desigual distribuição do poder (o grupo dos dominantes). Os dominantes são aqueles atores que mostram desproporcional influência dentro do campo, cujos interesses e ponto de vista podem estar dominando e refletindo o campo de ação estratégica da instituição dominante. Os desafiantes ocupam espaços menos privilegiados e exercem menos influência sobre as operações, reconhecem a natureza e a estrutura do campo comandado pelos dominantes, podendo articular visões alternativas.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICA TRIBUTÁRIA E POLÍTICAS SOCIAIS

Neste capítulo são abordados os conceitos de políticas públicas, política tributária, as estruturas elementares das políticas públicas aplicadas à política tributária, arrecadação tributária, carga tributária, tributos diretos e indiretos; os quais são imprescindíveis para o delineamento de nosso objeto de estudo. O capítulo analisa, ainda, estudo que trata da relação entre arrecadação tributária federal e gastos sociais por área de atuação no período de 1995 a 2010 (CASTRO *et al.* 2012).

2.1 Política Tributária

No contexto das políticas públicas, a política é entendida como um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder e se orienta à resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos; sendo assim, política pública é o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos são divergentes – tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade (RODRIGUES, 2010).

Para Souza (2007) não existe uma única, e nem melhor, definição sobre o que seja política pública. A autora, após analisar conceitos de alguns teóricos clássicos, diz que:

A definição mais conhecida continua sendo de Laswell (, ou seja, definições e análise de políticas públicas implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Já para a definição mais clássica, a autora atribui ao conceito de Lowi *apud* Rezende (2004: 13): política pública é “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa a intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas”. (SOUZA, 2007, p. 68)

Na visão de Eduardo Lora *et al.* (2007), a política tributária é um bom ponto de partida para se examinar como funciona o processo de formulação de políticas, visto que ela é uma área fundamental das políticas públicas, onde grandes números de decisões estão relacionados com os recursos dos impostos e afetam partes dos aspectos da economia e da sociedade. Conhecer o tamanho do Estado, as políticas redistributivas e as decisões quanto ao consumo e investimento são aspectos relacionados com a política tributária.

Os autores ressaltam que no processo de formulação das políticas públicas surge uma infinidade de interesses, tanto públicos quanto privados, e que apesar do profundo impacto econômico dos impostos, somente considerações econômicas não ajudam a explicar as características das políticas tributárias adotadas nos diferentes países.

Dentre as políticas públicas podemos situar a política econômica, um conjunto de medidas tomadas pelo governo de um país com o objetivo de atuar e influir sobre os mecanismos de produção, distribuição e consumo de bens e serviços. Ela se refere à intervenção do governo na economia, cujos principais objetivos são a manutenção de elevados níveis de emprego e de taxas de crescimento econômico, com estabilidade de preços. Para realizar essa intervenção, o governo utiliza-se das ferramentas de política econômica, tais como: política fiscal, política monetária e política cambial. Na presente pesquisa, centraremos o foco na política tributária considerada como parte da política fiscal.

A política fiscal pode ser dividida em política tributária e política de gastos públicos. A política tributária é a parte dos instrumentos de política fiscal à disposição do governo que é utilizada para captação de recursos de origem tributária. Com ela o governo define onde irá buscar os recursos necessários para o custeio das despesas públicas. A política tributária possui tanto natureza fiscal, cuja finalidade é obter receitas públicas tributárias, quanto extrafiscal, como fomentar o desenvolvimento por meio de incentivos fiscais, controlar a economia, o comércio exterior e o câmbio, bem como redistribuir renda (FERREIRA, 2007).

Silva e Souza (2010) realizam uma descrição dos objetivos elencados pelo Estado para realizar a política macroeconômica, cujos principais instrumentos são a obtenção de pleno emprego dos recursos produtivos, a taxa de inflação reduzida e a boa distribuição de renda. Em sua visão, para definir as políticas públicas que serão adotadas pelo Estado, é preciso estabelecer, primeiramente, os objetivos que serão priorizados, porque as políticas são instrumentos (meios utilizados para alcançar um determinado fim). A opção por um objetivo poderá implicar o adiamento da realização de outro ou a consecução indireta de um terceiro.

Para eles, a política tributária é uma divisão da política fiscal ligada à arrecadação de impostos e demais fontes de renda para o governo, que além daqueles abrangem contribuições, taxas, tarifas e multas. Uma segunda divisão da política fiscal, definida pelos autores citados acima, é a política de gastos do governo, que cuida do direcionamento das despesas governamentais por transferências, subsídios, investimentos e políticas setoriais (agrícola e industrial, por exemplo), dentre outras.

Silva e Souza (2010) enfatizam que tanto a política tributária quanto a política de gastos são utilizadas pelo governo para incentivar ou inibir o consumo, por conseguinte o crescimento econômico equilibrado, pois os gastos governamentais e seu financiamento (fontes de receitas, como os impostos) precisam estar programados em um orçamento. Assim, se o governo tem como objetivo reduzir as taxas de inflação, ele reduz os seus gastos e aumenta as alíquotas de

impostos (inibindo o consumo); se o objetivo é distribuir melhor a renda, o governo pode aumentar os seus gastos e diminuir as alíquotas de impostos, favorecendo os grupos que mais necessitam de recursos governamentais (as classes mais baixas). Com o exposto pelos autores, vimos que a política tributária é uma ferramenta fundamental para a expansão econômica do Brasil.

Segundo B. Guy Peters (1991 *apud* AZEVEDO; MELO, 1997, p.2)¹¹ quando as questões tributárias são produzidas em uma arena decisória elas apresentam quatro características, a saber:

- a) As políticas na área tributária, em contraste com as decisões relativas ao gasto público, possuem certa invisibilidade para os atores sociais. Um mesmo volume de benefícios que teria grande visibilidade em uma autorização de gasto poderia passar despercebido na legislação tributária. A relativa “invisibilidade” e incerteza quanto aos impactos da renúncia fiscal e dos impostos indiretos constituem um incentivo para que atores políticos e elites burocráticas escolham esses mecanismos em lugar de instrumentos que produzem maior conflito.
- b) Diferentemente de outras políticas públicas associadas à provisão de bens e serviços de natureza social (saúde, saneamento, educação, entre outros), as políticas tributárias raramente podem ser usadas na arena eleitoral para o benefício de seus mentores. Enquanto os benefícios das primeiras tendem a ser difusos, os ônus fiscais de seu financiamento são normalmente concentrados.
- c) Trata-se de uma arena onde predominam decisões de grande complexidade, cujas tecnicidades só são acessíveis a especialistas. Para Peters (1991 *apud* AZEVEDO; MELO, 1997, p.3), essa especificidade está estreitamente relacionada à relativa invisibilidade da política tributária, que “é percebida como extremamente técnica pelos políticos e cidadãos, é usualmente mais fácil para empreendedores políticos criarem benefícios por via do sistema tributário do que pelo gasto direto”.
- d) A invisibilidade e a tecnicidade das decisões tributárias conferem grande importância à “política das ideias”, ou seja, ao papel desempenhado por ideologias (econômicas) e pelo consenso de especialistas.

As características apontadas por Peters (1991 *apud* AZEVEDO; MELO, 1997, p. 2-3) na arena decisória, quando o assunto é política tributária, não são diferentes do que se conhece

¹¹ PETERS, B. Guy. (1991), **The politics of taxation: a comparative perspective**. Cambridge, Blackwell *apud* AZEVEDO; MELO, 1997, p.2-3.

quando o tema envolve tributos. É um tema técnico, difícil, no entanto está incluído em todos os aspectos de nossas vidas, seja na alimentação, na educação, na locomoção, no vestiário, etc. Esta pesquisa pretende demonstrar, ao analisar a influência dos impostos sobre os gastos familiares, o quanto as pessoas físicas são oneradas com a tributação, mostrando que o que precisa ser mudado é o perfil das pessoas atingidas com a tributação e não baixar as alíquotas de incidência dos tributos, pois dela depende o financiamento das políticas sociais.

No capítulo dedicado à análise dos resultados será verificado quanto o governo federal arrecadou de tributos no Brasil, no período de 1995 a 2010, e a evolução da carga tributária. A seguir será apresentado o conceito de carga tributária federal, bem como a sua forma de apuração.

2.2 Arrecadação tributária federal – impostos federais (diretos e indiretos) e carga tributária

Os tributos federais, de competência da União, são administrados (arrecadados e fiscalizados) pela Receita Federal do Brasil, inclusive os tributos previdenciários e aqueles incidentes sobre o comércio exterior (MARIA; LUCHIEZI JÚNIOR, 2010, p. 101).

O tributo, modalidade de receita derivada¹², é definido no artigo 3º do Código Tributário Federal (CTN) como sendo “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, constituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa, plenamente vinculada”.

A Constituição Federal de 1988 previu expressamente três espécies de tributos fiscais: impostos, taxas e contribuições de melhoria. Impostos são instituídos por lei e recolhidos ao fisco sem contrapartida específica de prestação de serviços pelo Estado; taxas somente podem ser cobradas pelo Estado quando estão associadas a uma ação governamental; e as contribuições de melhoria são cobradas em decorrência da valorização que um serviço prestado pelo Estado (obras públicas) proporciona a um bem imóvel, sem vínculo necessário com a variação positiva no seu valor. Segundo o artigo 153 da Constituição Federal, compete à União instituir impostos sobre:

- I - importação de produtos estrangeiros;
- II- exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
- III - renda e proventos de qualquer natureza;

¹² Receitas derivadas são aquelas que procedem do setor privado da economia para compor os rendimentos do setor público, sendo devidas por pessoas físicas e jurídicas.

- IV - produtos industrializados;
- V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;
- VI - propriedade territorial rural;
- VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

O Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza é pago pelas pessoas jurídicas (empresas) e pelas pessoas físicas.

Estudos realizados pelo Departamento de Estudos Técnicos do Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (SINDIFISCO NACIONAL) em 2006¹³ revelam que o Estado vem desrespeitando o princípio da capacidade contributiva previsto na Constituição Federal de 1988 (artigo 145, § 1º)¹⁴, ao tributar o mínimo existencial, isto é, cobrar imposto sobre uma parcela da renda que as pessoas deveriam destinar às necessidades vitais.

Os impostos podem ser classificados, ainda, em impostos diretos e impostos indiretos, conforme segue.

i) Imposto Direto reúne em uma só pessoa as condições de contribuinte de direito (aquele que é obrigado por lei ao recolhimento) e de fato (aquele que sofre o ônus). O imposto direto incide sobre uma pessoa, a renda ou o capital e grava fatos que ocorrem periodicamente. Exemplo: Imposto de Renda.

ii) Imposto Indireto é aquele embutido no preço final do produto. É assim denominado devido à forma de auferir e recolher, pois o contribuinte de direito não se confunde com o de fato. O imposto indireto incide sobre um ato, fato ou objeto e grava fatos intermitentes que ocorrem cotidianamente. Exemplo: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal de Comunicações (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Para Silva e Souza (2010), a estrutura tributária brasileira está fundada principalmente nos impostos indiretos, definido pelos autores como aqueles impostos que incidem sobre o

¹³ Os estudos são os seguintes: **Um retrato do sistema tributário nos últimos dez anos (1996 a 2005)** - documento produzido em agosto de 2006 para subsidiar as discussões e debates de candidatos a presidente, senadores e deputados federais nas eleições de 2006; **Justiça tributária ainda que tardia**; estudo lançado no Fórum Social Mundial de Porto Alegre em janeiro de 2003, em conjunto com outras entidades e sindicatos. **Consenso Brasil – Por um novo pacto tributário**; trabalho apresentado no Congresso Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (CONAF) de 2002. SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL – UNAFISCO SINDICAL. **10 anos de Derrama**: a distribuição da Carga Tributária no Brasil. Brasília. 2006.

¹⁴ Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: § 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

consumo. Os consumidores pagam o tributo ao governo, mas com a intermediação de empresas (lojas, supermercados, etc.), os quais constituem a principal fonte de arrecadação do governo nos três níveis federativos.

Após citarmos os impostos de competência da União e conceituarmos os tributos previstos na Constituição Federal de 1988, definiremos Carga Tributária Bruta (CTB), um indicador que expressa a relação entre o volume de recursos que o Estado extrai da sociedade sob a forma de impostos, taxas, tarifas e contribuições para financiar as atividades que se encontram sob sua responsabilidade e o PIB.

A Carga Tributária é representada matematicamente como:

$$\text{Carga Tributária Bruta} = \text{Arrecadação Tributária Bruta} / \text{PIB}$$

Ao se analisar as definições adotadas pela Receita Federal do Brasil (RFB) para Carga Tributária, notou-se uma variação no que compunha este termo. No ano de 1995, o Texto para Discussão da Secretaria da Receita Federal¹⁵ definiu como Arrecadação Tributária Bruta (ATB) o total de tributos e contribuições arrecadados nas três esferas da administração pública (União, Estados e Municípios) e definiu que a Carga Tributária Bruta (CTB) seria a ATB subtraída de restituições, retificações de pagamento e incentivos fiscais, relativos à receita administrada pela Secretaria da Receita Federal.

Já nos anos de 1996 e 1997, foi adotado o conceito de Carga Fiscal no lugar de Carga Tributária, com o intuito de evitar a polêmica quanto à inclusão de contribuições sociais, trabalhistas e econômicas no conceito de tributo. Isso tudo, considerando a Carga Fiscal Bruta (CFB), além dos institutos citados no CTN (impostos, taxas e contribuições de melhoria), as contribuições sociais, econômicas e para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e Carga Fiscal Líquida (CFL) como sendo a CFB subtraída dos saques do FGTS e dos incentivos fiscais, restituições e retificações relativas aos tributos administrados pela RFB, como já foi mencionado.

¹⁵ SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Carga fiscal no Brasil 1995**: Texto para Discussão. Brasília, 1995. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga_Fiscal/1995/default.htm>. Acesso em: 13 nov. 2014.

A partir de 1998 a nomenclatura utilizada pela RFB para Carga Tributária tornou-se padronizada, compreendendo os tributos definidos no CTN, além das contribuições sociais, econômicas e para o FGTS. A justificativa para isso foi que, embora alguns desses institutos possam ter natureza tributária juridicamente contestada, produzem efeitos econômicos idênticos aos tributos, portanto foram considerados nos cálculos das cargas. Bem como utilizados os valores em sua forma bruta, sem qualquer redução relativa à restituição, retificação ou incentivos fiscais.

Após conhecermos as definições adotadas pela RFB para carga tributária, utilizaremos para esta pesquisa o termo arrecadação tributária bruta, que é mais abrangente, faz uso de todos os tributos sem fazer nenhuma redução (dos saques do FGTS, dos incentivos fiscais, das restituições e das retificações) ou diferenciação entre os componentes.

No capítulo dedicado à análise de resultados são apresentados os valores nominais da arrecadação tributária, como a evolução da carga tributária no período de 1995 a 2010, relacionando-as com as políticas tributárias dos respectivos governos federais.

2.3 As estruturas elementares da política tributária e o financiamento de políticas sociais

Quando examinamos a produção de políticas públicas, uma referência importante é o trabalho de Di Giovanni (2009), para quem política pública vai além da ideia de uma simples intervenção do Estado em uma situação social considerada problemática. Significando, também, uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante da complexa interação entre Estado e a sociedade, inclusive as relações sociais na área econômica.

Para o autor, as políticas públicas abrangem as seguintes estruturas elementares: estrutura formal (teoria, práticas e resultados); estrutura material (financiamento, suportes e custos); estrutura substantiva (atores, interesses e regras) e estrutura simbólica (valores, saberes e linguagens). Tais estruturas inter-relacionam-se.

Sendo a política tributária uma política pública, podemos identificar as mesmas estruturas elementares propostas por Di Giovanni (2009). Em primeiro lugar, na estrutura formal, o autor refere que teoria, práticas e resultados são elementos primários que estão presentes em todas as políticas públicas. No caso da política tributária, o aspecto “teoria” condensa as definições de contribuintes, os princípios tributários, a definição dos impostos, entre outras. Quanto à prática, citam-se as diversas operações realizadas pela Receita Federal do Brasil no intuito de obtenção de resultados satisfatórios.

Em segundo lugar, quanto à estrutura substantiva, o Estado, bem como os agentes arrecadadores (auditores-fiscais) são exemplos de atores da política tributária. Os agentes arrecadadores atuam baseados em regras (legislações), pois cada tributo possui finalidade específica e vinculada à lei, em prol de interesse público, uma vez que são agentes públicos.

Em terceiro lugar, a estrutura material da política tributária envolve os aspectos econômicos da tributação, as fontes de financiamento, os custos e suporte da política. Quanto ao financiamento, a política tributária faz parte da política econômica do Estado, estabelecendo relações entre ele e o mercado. Quanto aos custos da política tributária, o governo destina parte de seus recursos em atividades de preparo de ações fiscais, programas de refinanciamentos, parcelamentos, de modo que a política tributária tenha o resultado esperado, refletindo nas demais políticas (econômica, fiscal, monetária, entre outras). A estes se somam os custos relacionados com a manutenção e ampliação das estruturas administrativas e pagamento dos servidores públicos.

Finalmente, no tocante à estrutura simbólica, no elemento valores, a política tributária enfrenta diferenciações no poder de tributar, devendo obedecer aos limites constitucionais existentes para as três esferas governamentais que determinam as competências para instituir e administrar seus tributos. Quando se trata de saberes, a política tributária é dotada destes, tanto dos agentes arrecadadores que fazem a política acontecer, como do Estado que necessita instrumentalizá-los para que a política tributária aconteça, por meio de atos dos poderes Executivo e Legislativo.

Quanto às linguagens, a política tributária é composta de muitas siglas, principalmente na identificação dos impostos e contribuições entre os agentes executores. Além disto, a legislação tributária é complexa e abundante, sendo necessárias interpretações das leis por instruções normativas, notas explicativas e outros atos, na tentativa de transformar a linguagem técnica em linguagem comum, para aproximar o contribuinte (quem paga os tributos) do órgão arrecadador e de seus servidores.

Segundo estudo de Castro *et al* (2008), o Gasto Social Federal (GSF) no Brasil é quase totalmente financiado com recursos tributários, daí a importância de se cruzarem os dados do gasto social com a carga tributária. Para os autores, o gasto público social está diretamente associado ao montante de recursos que o Estado tem a sua disposição para repassar às parcelas de indivíduos que mais necessitam, através de políticas sociais.

Os autores agrupam as políticas sociais em dois objetivos: a) o de proteção social - onde se encontram as políticas sociais vinculadas à seguridade social, destinadas a reduzir os riscos e

vulnerabilidades (por velhice, morte, doença, desemprego, etc.). E b) o de promoção social - onde estão as políticas que, a partir de determinados instrumentos, procuram garantir aos cidadãos oportunidades e resultados mais amplos e mais iguais de acesso aos recursos e benefícios conquistados historicamente pela sociedade, como educação, políticas de trabalho e renda.

Em outro estudo de Castro *et al.* (2012) é mencionada uma pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que traz dados sobre o montante total e a distribuição do gasto social por área de atuação. O estudo demonstra que o GSF cresceu consideravelmente no período 1995 a 2010, partindo de R\$ 234,0 bilhões em 1995 para R\$ 638,5 bilhões em 2010, e de 11,24% para 15,54% do PIB. Foram 172% de crescimento em valores reais (acima da inflação); e, se for levado em conta o crescimento populacional ocorrido nesses 16 anos, observa-se que o GSF mais que dobrou em termos reais, passando de R\$ 1.471,46 *per capita* em 1995 para R\$ 3.324,84 em 2010. Entretanto, o GSF é distribuído de forma desigual entre as áreas sociais. Isto é, embora em todas as áreas sociais tenha havido crescimento acima da inflação, a previdência social, benefícios a servidores públicos, saúde, assistência social, educação, emprego e defesa do trabalhador concentraram cerca de 95% do total dos recursos no período. Além disto, enquanto a previdência social respondeu por quase a metade do gasto social federal, a área de assistência social obteve apenas em torno de 1/15 do mesmo. Em contrapartida, áreas como saneamento e desenvolvimento agrário, além de receberem menos recursos, apresentaram tendência declinante ou oscilante no tocante à sua parcela do GSF.

Remetendo à Di Giovanni (2009), a realização das políticas públicas depende do volume de recursos tributários arrecadados, sendo assim, este último é indispensável para o financiamento de políticas sociais, representando um elemento central de sua estrutura material.

3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo buscou-se, inicialmente, conhecer as políticas tributárias dos governos FHC e Lula, analisando-se os seus planos de governo e estudos elaborados pelos seguintes autores: a) governo FHC (SAMUELS, 2003, GAMBIAGI, 2002, GREGGIANIN, 1998, SANT'ANNA, 1997, COLOMBO, 2008); b) governo Lula (SOUZA, 2015). Complementa esta primeira parte uma análise da evolução da arrecadação tributária bruta e da carga tributária, no período 1995 a 2010. Por fim, com o intuito de apreendermos a repercussão das medidas adotadas em termos de políticas tributárias pelos governos federais sobre a tributação de pessoas físicas, foi verificado quanto as famílias despenderam com impostos diretos a partir de dados das pesquisas de orçamentos familiares realizadas pelo IBGE, pesquisados e organizados pela autora deste trabalho.

3.1 A política tributária nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002)

Segundo David Samuels (2003), o regime militar de 1964-1985 centralizou a receita pública e, por isso, o processo de democratização no Brasil foi acompanhado da descentralização fiscal. Para o autor, a descentralização fiscal interessava aos políticos recém-eleitos nos estados e municípios, mas contribuiu para piorar os *déficits* primários, que aumentaram sistematicamente em relação ao PIB durante a década de 80, sendo que o equilíbrio dos *déficits* só foi alcançado com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso. A razão disso é que as despesas do governo federal aumentavam mais rápido que receitas, visto que a nova Constituição Federal, além de determinar a descentralização fiscal, dificultou as reformas da Previdência e da Administração Pública, provocando um aumento de gastos em vários outros setores. Estes gastos públicos e a prática dos governos estaduais de transferir as dívidas para a União contribuíam para a incapacidade de conter o *déficit* fiscal global do país e domar a inflação. (SAMUELS, 2003, p. 808).

Em 1993, Fernando Henrique Cardoso tomou posse como ministro da Fazenda no governo de Itamar Franco. O ano de 1994 marcou uma mudança de longo alcance na economia brasileira. Após uma série de planos de estabilização fracassados, o Plano Real obteve o primeiro sucesso na contenção da expansão do nível dos preços. A implementação gradual da

troca de moedas por meio da Unidade Real de Valor (URV)¹⁶ assegurou aos agentes econômicos que não haveria quebra de contratos, como os que foram utilizados em planos anteriores. O Plano Real não teve como objetivo apenas o “controle” da inflação, mas também introduzir o equilíbrio fiscal nas contas dos governos federal, estadual e municipal.

De acordo com David Samuels (2003), o então ministro da fazenda começou a se destacar, e com o início da campanha para a eleição presidencial de outubro de 1994, Fernando Henrique Cardoso apareceu como candidato do governo. Tendo em conta o fato de que não haveria tempo para concluir a implantação do Plano Real durante o governo de Itamar Franco, FHC passou a ser visto como o candidato ideal, comprometido em dar continuidade ao plano econômico na futura administração.

Em 1994 Fernando Henrique Cardoso foi eleito presidente do Brasil, tendo em sua proposta governamental a execução de reformas em várias áreas, inclusive no setor tributário. Todavia, a reforma que mais prevaleceu no primeiro mandato foi a estrutural, com a tentativa de aprovação de emendas constitucionais e de legislação voltadas para a redução do *déficit* previdenciário e alterações na estrutura administrativa do setor público, além de ações patrimoniais como a privatização e o reconhecimento de passivos contingentes (dívidas cuja existência depende de fatores imprevisíveis).

A instauração do plano econômico (Plano Real) teve reflexos em outras áreas no setor econômico do país, como cambial, monetária, no entanto, o objetivo dessa pesquisa é centrar a atenção nos aspectos tributários do governo do Presidente FHC, sendo assim o foco ficará restrito a eles.

Em 21 de setembro de 1995 foi aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, o “Plano Diretor da Reforma do Estado¹⁷” elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. De acordo com o Presidente FHC, o “Plano Diretor” procurou criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. Houve encaminhamentos ao Congresso Nacional de propostas de Emenda Constitucional para as

¹⁶ Unidade Real de Valor ou URV (sigla pela qual se popularizou) foi a parte escritural da atual moeda corrente do Brasil, cujo curso obrigatório iniciou-se em 1º de março de 1994. Foi um índice que procurou refletir a variação do poder aquisitivo da moeda, servindo apenas como unidade de conta e referência de valores. Teve curso juntamente com o Cruzeiro Real (CR\$) até o dia 1º de julho de 1994, quando foi lançada a nova base monetária nacional, o Real (R\$).

¹⁷ BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodi>>. Acesso em: 14 mar. 2015

reformas nas áreas administrativa e previdenciária (neste último caso, no que respeita às aposentadorias e pensões dos servidores públicos).

A política econômica do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) deu absoluta ênfase à consolidação do ambiente de estabilidade de preços, caracterizando-se como um período de estabilização com desequilíbrios fiscais e externos. A recorrente contração monetária teve efeitos também sobre a situação fiscal. Houve uma tríplice mudança de regime econômico (fiscal, monetário e cambial) sedimentada com a assinatura de um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1998.

O foco das ações na área fiscal desse período voltou-se para as ações de alcance estrutural, e mesmo assim, a maior parte das iniciativas de mudanças tiveram forte resistência legislativa e política.

De acordo com Giambiagi (2002), os dois períodos do Governo de FHC foram marcados por mudanças estruturais importantes no campo de finanças públicas, as quais podem ser divididas em quatro categorias:

- a) mudanças que afetaram os estados e municípios;
- b) privatização;
- c) mudanças que afetaram a previdência social; e
- d) reforma do sistema financeiro.

Giambiagi (2002) ressalta que, embora houvesse dificuldades inegáveis para viabilizar uma estratégia fiscal ortodoxa, as autoridades não se empenharam, antes de 1998, com o mesmo rigor na adoção de mecanismos de controle das contas públicas. A partir do momento da assinatura do compromisso com o FMI é que o governo procurou ajustar as metas fiscais, pois o ajuste fiscal era uma imposição das circunstâncias, uma vez que, sem ele, o Brasil teria caminhado na direção de uma moratória da dívida interna. O segundo mandato do Presidente FHC foi marcado por algumas mudanças na área fiscal. Somente neste mandato é que houve a tentativa de reverter o desequilíbrio no regime fiscal com o anúncio do Programa de Estabilidade Fiscal em 28 de outubro de 1998 (GREGGIANIN, 1998), que propôs um ajuste fiscal voltado à geração de *superávits* primários, baseado em aumento de receitas e redução de despesas.

No ponto de vista de David Samuels (2003), as medidas macroeconômicas do governo FHC não tiveram apenas um custo fiscal direto. A política fiscal do governo impediu que se fizessem reformas mais amplas, principalmente no sistema tributário brasileiro. No Brasil, os esforços da reforma tributária concentraram-se no aperfeiçoamento da “qualidade” da

tributação, na redução do chamado “custo Brasil”, que tornavam os produtos brasileiros menos competitivos. Algumas metas específicas da reforma fiscal incluem a eliminação de impostos cumulativos, a ampliação da base tributária, a redução do número de impostos, a criação de incentivos para aumentar a receita, o fim das isenções fiscais estaduais para atrair investimentos industriais e a mudança do modo de tributação da produção e do consumo.

Antes da posse de FHC havia no Brasil um amplo e forte apoio à reforma fiscal. Ainda na função de ministro da Fazenda, Fernando Henrique dizia que o país necessitava urgentemente de uma reforma fiscal e durante sua campanha para presidente da República declarou que ela seria uma prioridade de seu governo. Sete meses após a sua posse do primeiro mandato, o presidente enviou ao Congresso Nacional um projeto de reforma fiscal – Proposta de Emenda Constitucional nº 175 (PEC 175) –, que tinha como meta, segundo Sant’Anna (1997), melhorar a qualidade do sistema tributário, mediante quatro objetivos:

- i) simplificação do sistema;
- ii) combate à sonegação e às injustiças fiscais;
- iii) ampliação da competitividade da economia;
- iv) distribuição mais justa da carga tributária.

Luciléia Colombo (2008) ressalta que a proposta de Reforma Tributária visava adotar um princípio de harmonização tributária, a fim de obter uma maior integração da economia brasileira com os demais países. Para a autora a proposta que reordenaria o Sistema Tributário Nacional portava duas premissas básicas. A primeira era a manutenção do arranjo redistributivo entres os três níveis de governo, como consolidado pela Constituição de 1988. A segunda estava vinculada à necessidade de reformular o sistema nacional, adequando-o ao novo cenário nacional e internacional.

Para a autora, a PEC 175 objetivava a manutenção da carga tributária global (federal, estadual e municipal), pois segundo a Comissão Especial de Reforma Tributária¹⁸, a mesma já era elevada e representava o máximo que o contribuinte brasileiro poderia sustentar. Se ultrapasse este limite, estimular-se-ia a sonegação. Por isso existiam muitos desacordos em torno desta questão.

¹⁸ A Comissão Especial da Reforma Tributária era formada por Germano Rigotto, que ocupava o cargo de Presidente, e pelos Vice-Presidentes, Antonio Kandir, Antônio Palocci e Romel Anízio. O relato era o deputado Mussa Demes. Faziam parte da Comissão, ainda, alguns líderes do governo: deputado Arnaldo Madeira e Everardo Maciel (na época era Secretário da Receita Federal. (COLOMBO, 2008, p. 112)

Outros objetivos, em médio prazo, da PEC 175, eram, na visão de Colombo (2008), a simplificação do sistema tributário, o combate à sonegação visando uma melhor distribuição da carga tributária em termos regionais e sociais e, em longo prazo, um aumento na arrecadação tributária. E, se isso acontecesse, estava prevista até uma redução de alíquota. Enfim, a PEC 175 conservava alguns princípios constitucionais, como a manutenção dos direitos e garantias dos contribuintes, as limitações do poder de tributar, a autonomia de estados e municípios e a descentralização tributária. Todavia, a reforma proposta não visava o aumento da carga tributária, mas buscava meios para redistribuí-la melhor na sociedade, combatendo a evasão e a elisão fiscal.

Mesmo com esses objetivos definidos, a mudança no sistema tributário não se concretizou no governo do Presidente FHC. Na visão de David Samuels (2003), a principal prioridade da gestão federal foi sustentar o Plano Real, o que exigiu o conservadorismo fiscal. Uma vez que a receita vinha aumentando regularmente, o governo posicionou-se a favor da manutenção do *status quo* e jamais empenhou os recursos políticos necessários à aprovação de seu próprio projeto.

Dentre os objetivos relacionados nas Diretrizes Básicas do Programa de Governo¹⁹ do segundo mandato do Presidente FHC estava escrito que o governo atuaria com firmeza para simplificar o sistema tributário e reduzir o peso dos impostos sobre a produção, o investimento e a exportação. Como requisito essencial da estratégia de crescimento seria necessário efetuar uma reforma tributária que tornasse mais racional o sistema existente, com a eliminação das distorções da tributação indireta, a ampliação do número de contribuintes, a simplificação e a progressividade do sistema, a desoneração dos investimentos, a adequação dos recursos às principais demandas e, ainda, o reforço e a modernização das atividades de arrecadação, fiscalização e controle.

Como vimos, as intenções propostas no programa de governo do Presidente FHC estavam também incluídas nas justificativas do governo para a PEC 175, porém, as principais mudanças necessárias para deixar o sistema tributário mais justo não foram realizadas em seus

¹⁹ No segundo mandato o Presidente FHC apresenta as diretrizes do programa de governo com as quais se comprometeu, caso fosse reeleito para um novo mandato. Segundo o programa eleitoral, eram diretrizes e metas ao mesmo tempo consistentes e ambiciosas. Consistentes porque se baseavam em uma visão realista das possibilidades do país. Ambiciosas porque apontavam para uma virada histórica no desenvolvimento da sociedade brasileira. PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB. Plano de Governo de Fernando Henrique Cardoso: Um novo estado para a sociedade. 1999. Disponível em: <<http://www.psdb.org.br/plano-de-governo-fhc—99-02/>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

dois mandatos, a não ser o reaparelhamento do órgão arrecadador, a Receita Federal do Brasil, com o propósito de arrecadar mais e não necessariamente dos mais afortunados.

3.2 A política tributária nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010)

Diferentemente do presidente que o antecedeu, a política tributária constava no Plano de Governo de 2002 do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva como uma das prioridades. A reforma tributária era vista como um dos princípios para configuração de um novo pacto federativo, tornando possível corrigir as históricas desigualdades regionais agravadas nos oito anos anteriores.

No programa de reformas previstas no Plano de Governo do Presidente Lula em 2002 foi dedicado um item para explanar as pretensões da reforma tributária. Segundo a equipe econômica do presidente, esta seria a primeira das reformas a serem encaradas pelo novo governo ainda no primeiro mandato, e teria como objetivo o aumento da eficiência econômica e a redução das desigualdades sociais através da correção de distorções na área tributária.

Para o presidente e sua equipe, a meta era simplificar o sistema tributário nacional, especialmente com o fim da cumulatividade das contribuições e a redução em longo prazo da carga tributária incidente sobre a produção e os assalariados de baixa e média renda. E para a reforma acontecer seria necessário um processo negociado com a sociedade, por meio do Congresso Nacional, de modo a não confundir a necessidade estrutural de tornar o país mais justo do ponto de vista tributário, e mais competitivo internacionalmente, com as restrições impostas por um quadro que viesse a estourar o equilíbrio fiscal do Estado ou que prejudicasse os investimentos sociais ou a classe média brasileira.

Como consta no Programa de Governo do primeiro mandato do Presidente Lula²⁰, a Reforma Tributária teria também a função de corrigir distorções como a sonegação e o planejamento tributário realizado com caráter abusivo (quando pelo menos um de seus atos ou negócios afrontarem a lei tributária ou o ordenamento jurídico)²¹, além de encaminhar projeto para manutenção da CPMF para efeitos de fiscalização das transações financeiras efetuadas pelos correntistas bancários.

²⁰ PARTIDOS DOS TRABALHADORES. **Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo.** Programa de Governo 2002: Coligação Lula Presidente. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. 72 p.

²¹ Segundo Claudemir Malaquias (2010, p.397), o planejamento tributário será considerado lícito quando todos os atos ou negócios a ele relacionados estejam em total conformidade com a lei tributária e com o ordenamento jurídico em que está inserida, e, *contrariu sensu*, o planejamento tributário será abusivo quando, pelo menos um de seus atos ou negócios afrontarem a lei tributária ou o ordenamento jurídico.

As propostas apresentadas pelo governo ao debate foram as seguintes:

- a) desoneração da produção, com o fim da cumulatividade das contribuições (PIS, COFINS, CPMF);
- b) simplificação do ICMS, transformando-o em Imposto sobre o Valor Agregado (IVA);
- c) desoneração das exportações;
- d) desoneração do investimento produtivo.

Ao mesmo tempo, o governo iria investir na negociação de uma política tributária justa e progressiva, que contemplava:

- i) tributação da fortuna e da herança, conforme já previa a Constituição desde 1988;
- ii) redução da carga tributária que recai sobre os setores médios assalariados;
- iii) redução da carga tributária sobre os bens de consumo de massa (alimentos, vestuário, material de construção e outros).

Destas propostas do Programa de Governo do primeiro mandato do Presidente Lula, quanto às mudanças necessárias no sistema tributário, foram realizadas as seguintes:

- i) Edição da Medida Provisória nº 107 em maio de 2003, que elevou a COFINS para as instituições financeiras de 3% para 4%; e a Contribuição Social para o Lucro Líquido (CSLL) para as prestadoras de serviços, ampliando a base de cálculo de 12% para 32% do faturamento para as empresas que pagam imposto de renda sobre o lucro presumido²². Essas mudanças causaram um aumento na arrecadação desses tributos.
- ii) Edição da Medida Provisória 135, em outubro de 2003, transformada na Lei 10.833/2003²³ que elevou a alíquota da COFINS de 3% para 7,6% sobre o valor agregado²⁴, a partir de fevereiro de 2004, para a maioria dos setores econômicos, embora mantivesse cumulativa grande parte das alíquotas para estes setores.

²² O Lucro Presumido é uma forma de tributação simplificada para determinação da base de cálculo do Imposto de Renda e da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido - CSLL das pessoas jurídicas. Em termos gerais, trata-se de um lucro fixado a partir de percentuais- padrão aplicados sobre a Receita Operacional Bruta (ROB). Sobre o referido resultado somam-se as outras receitas auxiliares (receitas financeiras, aluguéis esporádicos, entre outras). Assim, por não se tratar do lucro contábil efetivo, mas uma mera aproximação fiscal, denomina-se de Lucro Presumido.

²³ BRASIL. Lei nº 10.833, de 29 de janeiro de 2003. Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 30 jan. 2003

²⁴ Valor agregado: tributação sobre o valor acrescido em uma operação, basicamente, a diferença entre o valor de compra e o de venda (VELOSO, 2009).

Em síntese, a proposta de Reforma Tributária prevista no Programa de Governo 2002 citava que era preciso investir sistematicamente na modernização e profissionalização da Receita Federal e na simplificação da legislação infraconstitucional, de modo a combater eficientemente a sonegação e a elisão fiscal.

Para ratificar a preocupação do Presidente Lula com a falta de aparelhamento do Estado na gestão das receitas, o Programa de Governo previu alguns determinantes básicos para a captação de recursos para os diferentes programas propostos, além das fontes já existentes, tais como o FGTS, o Fundo de Apoio ao Trabalhador (FAT), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), entre outros.

Além disso, tendo conhecimento do alto nível de sonegação e inadimplência no país, da precariedade da gestão das receitas públicas, da insuficiente informatização e integração dos diferentes sistemas de arrecadação e de que, ainda assim, as receitas vinham crescendo com as melhorias constantes das gestões fazendárias em todos os níveis de governo, o programa apontou alguns aperfeiçoamentos no tocante à política tributária. A ampliação da informatização a ser desenvolvida pelo novo governo, o cruzamento de cadastros dos diversos sistemas de arrecadação inter e intragovernamentais e o aperfeiçoamento da máquina fazendária com a ampliação e a valorização dos profissionais do setor, permitindo que novos recursos fossem obtidos para o financiamento de novos programas.

Em continuidade às propostas do primeiro mandato em relação à matéria tributária para o segundo mandato (Programa de Governo 2007/2010) foram previstos os seguintes objetivos:

- a) prosseguir em programas seletivos de desoneração tributária, buscando fortalecer a expansão do sistema produtivo;
- b) finalizar a criação da “Super Receita”²⁵, que unificaria todo o corpo de fiscalização, simplificando procedimentos, resultando em economia de tempo e precisão nas informações para o contribuinte, tornando mais eficiente o combate à evasão fiscal e reduzindo custos operacionais.

Na visão de Tânia Souza (2015), o Presidente Lula somente recuperou a credibilidade do grupo dos desafiantes, no segundo mandato, pelo bom desempenho das políticas sociais de redistribuição de renda, entre outros aspectos. Entretanto, a autora ressalta que nesse mandato

²⁵ A Medida Provisória nº 258, editada em 21/7/2005, criou a RECEITA FEDERAL DO BRASIL, unificando as atribuições da Secretaria da Receita Federal e da Secretaria da Receita Previdenciária, a partir de 15/08/2005, sendo que somente em 2007, através da Lei nº 11.457 de 16/03/2007, é que a Secretaria da Receita Federal passou a ser denominada de Secretaria da Receita Federal do Brasil, a qual foi chamada popularmente de “Super Receita” devido às atribuições de administrar os tributos federais e as contribuições sociais.

permaneceram as críticas quanto ao não enfretamento do poder econômico das grandes corporações e a não regulamentação do capital financeiro. Quanto às políticas fiscais, havia uma percepção de continuísmo das propostas de seu antecessor, especialmente a elevação da arrecadação tributária para sustentar o programa de estabilização; o gerenciamento dos conflitos federativos; a desoneração das exportações e a manutenção de alíquotas de Imposto de Renda sem atualização conforme os índices da inflação.

Ainda conforme a autora, o segundo mandato do Presidente Lula inicia com a Receita Federal tomada por conflitos corporativos e pela disputa de seu papel na definição da política fiscal e, conseqüentemente, do modelo de Estado a ser buscado. Em maio de 2007 houve a concretização da unificação dos fiscos – criação da “Super Receita” –, processo que se iniciou em 2005 e com previsão de conclusão no segundo mandato de Lula, o que realmente aconteceu. Com a “Super Receita” instituída e com a nomeação de uma integrante do grupo dos desafiantes, Lina Maria Vieira como secretária da Receita Federal em 2008, os desafiantes imaginaram que havia chegado a oportunidade aguardada para proporem as medidas que entendiam adequadas à política fiscal, no sentido de reduzir as desigualdades tributárias e promover a justiça social, a partir de uma concepção de Estado Social, onde o ônus da carga tributária ficaria com os que têm maior poder econômico.

As propostas do grupo dos desafiantes – defensores da justiça fiscal e que estavam no comando da RFB no período de 2008 – envolviam temas que trariam ao debate assuntos polêmicos e poderiam gerar alguns desconfortos a certos setores. A distribuição da carga tributária, a taxação das grandes fortunas, a dívida pública brasileira, a mudança na legislação fiscal que privilegiava setores e promovia parcelamento e anistias (até para ilícitos criminais), o combate aos paraísos fiscais e a punição da sonegação de forma exemplar, além de outros exemplos.

Como refere Tânia Souza (2015), no mesmo período em que o grupo dos desafiantes esteve na gerência da RFB, aconteceu a crise internacional de 2008 e, conseqüentemente, houve uma queda na arrecadação tributária federal, motivada, segundo noticiava a mídia, pelas novas orientações da administração da RFB, causando um desgaste do grupo desafiante. Os desafiantes foram ficando sem espaço para a realização da política fiscal nos moldes desejados, mesmo com a continuidade do Partido dos Trabalhadores no governo federal. Aos poucos, o

grupo foi fracionando-se, passando a defender as suas ideias em outras frentes, como por exemplo, atuando no âmbito da Educação Fiscal²⁶.

Depois de analisarmos as principais propostas e medidas de política tributária defendidas e/ou adotadas pelos governos FHC e Lula, verificaremos, a seguir, como foi a evolução da arrecadação tributária no período estudado, conforme aparece na tabela 1.

Tabela 1 - Brasil: PIB e Arrecadação Tributária Valores Correntes

Em R\$ milhões

Ano	Arrecadação Tributária Bruta	PIB
1995	192.185	705.641
1996	225.560	843.966
1997	251.394	939.147
1998	269.048	979.276
1999	306.258	1.065.000
2000	358.017	1.179.482
2001	407.668	1.302.135
2002	479.368	1.477.822
2003	543.344	1.699.948
2004	633.810	1.941.498
2005	724.113	2.147.239
2006	790.361	2.369.484
2007	903.419	2.661.345
2008	1.034.060	3.032.203
2009	1.055.440	3.230.404
2010	1.233.491	3.770.085

Fonte: Receita Federal do Brasil - Carga Tributária 1995 a 2010; IBGE – PIB.

Nota: Dados trabalhados pela autora.

A Tabela 1 mostra o crescimento da arrecadação tributária em valores correntes, no período de 1995 a 2010, saindo de R\$ 192,2 bilhões para R\$ 1,233 trilhões, uma elevação de 541,8%.

Ao comparar-se a evolução da arrecadação tributária nos dois períodos governamentais dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, verificamos que houve maior crescimento dessa arrecadação nos dois mandatos de FHC, passando de R\$ 192,2

²⁶ O Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), arquitetado pelos Ministérios Educação e da Fazenda por meio da Portaria Interministerial nº 413, de 31 de dezembro de 2002, sob a coordenação da Escola de Administração Fazendária (ESAF), visa promover e institucionalizar, nos estados e distrito federal, a Educação Fiscal para o pleno exercício da cidadania, proporcionando a formação da conscientização sobre a necessidade de participação do cidadão sobre os controles fiscal e social do Estado. Este tema é detalhadamente abordado na tese de Tânia Santos Coelho de Souza (SOUZA, 2015).

bilhões em 1995 para R\$ 479,4 bilhões em 2002, uma elevação de 149%. Já nos dois mandatos de Lula, o crescimento atingiu 127,0%, passando de R\$ 543,3 bilhões em 2003 para R\$ 1,233 trilhões em 2010.

Internamente a cada período, verificamos que a variação dos valores arrecadados no primeiro governo de FHC foi de 40%, e no segundo foi de 57%; ao passo que nos governos de Lula, os valores cresceram 33% e 37%, respectivamente.

No mesmo período de 1995 a 2010, a carga tributária (que é calculada pelo quociente entre a arrecadação tributária bruta e o PIB) saltou de 27,24% para 32,72%, conforme se vê no gráfico 1, a seguir. O crescimento da carga tributária foi contínuo entre os anos de 1997 e 2002, sofrendo uma pequena queda em 2003, recuperando-se no ano seguinte e se mantendo elevada de 2005 até 2008, com exceção do ano de 2006, que apresentou um pequeno decréscimo de 0,36 pontos percentuais. Os últimos dois anos da análise, apresentaram uma carga tributária ainda mais retraída, quando comparadas com os índices dos últimos cinco anos, chegando a apresentar, no ano de 2009, valores muito próximos ao apresentado em 2004, com a diferença de apenas 0,02 pontos percentuais.

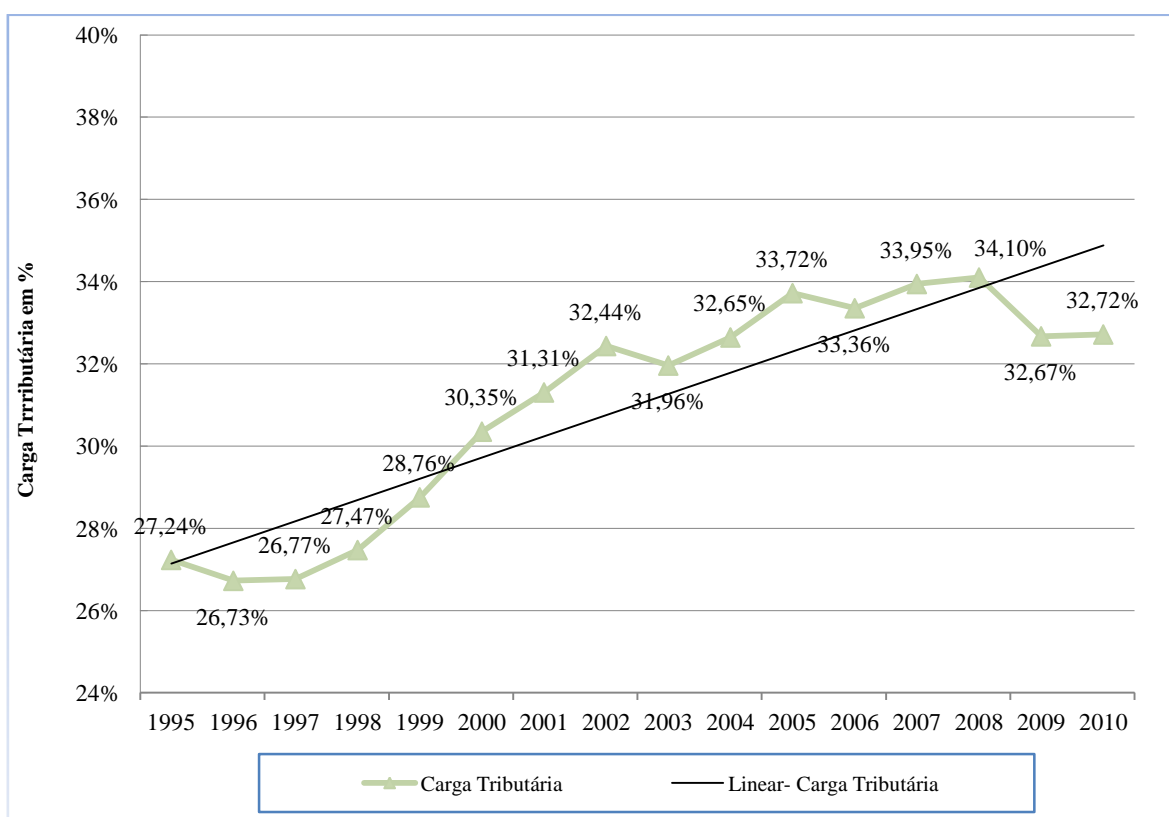


Gráfico 1 - Evolução da Carga Tributária Brasileira 1995 - 2010

Fonte: Receita Federal do Brasil – Carga Tributária 1995 a 2010; IBGE- PIB

Nota: Dados elaborados pela autora.

Ainda quanto ao gráfico 1, nota-se que a elevação da carga tributária entre 1995 e 2010 ocorreu acentuadamente nos governos do Presidente FHC, confirmando a avaliação efetuada por David Samuels (2003) de que houve um conservadorismo da política fiscal adotada naquele período para sustentar o Plano Real e a manutenção do *status quo*, em detrimento da aprovação da PEC 175, uma vez que a receita tributária vinha aumentando regularmente.

O crescimento da arrecadação e da carga tributária manteve-se com a troca governamental, apresentando uma pequena variação nos índices (vide gráfico 1), embora poucas propostas quanto à política tributária identificadas nos programas de governo dos dois ex-presidentes tenham sido implementadas de fato.

Como exemplo, no governo do Presidente Lula houve algumas alterações que podem ter causado elevação da receita tributária, a unificação dos fiscos (Super-Receita), juntamente com a ampliação dos sistemas de informatização e a integralização dos diversos sistemas de arrecadação, aspectos que estavam previstos em seu plano de governo. A outra mudança foi a instituição de mais duas alíquotas de imposto de renda na tabela progressiva das pessoas físicas (7,5% e 22,5%), fazendo com que os assalariados que, anteriormente, estavam na faixa de isenção²⁷, começassem a pagar imposto. As distorções existentes na área tributária continuaram a existir, inibindo a redução das desigualdades sociais defendidas pelos grupos dos desafiantes, conforme Souza (2015). Todavia, analisando mais detidamente o gráfico 1, verificamos que no período do governo de Lula (2003 a 2010) o crescimento da carga tributária foi mais irregular do que no período de FHC (1995 a 2002), quando tal elevação foi constante e linear.

Após analisarmos as propostas das políticas tributárias dos dois governantes federais que mais tempo ficaram no poder e tiveram maiores possibilidades de colocar em prática as proposições de seus planos de governo, e depois de visualizarmos a evolução da arrecadação tributária bruta e da carga tributária, no item a seguir será examinada a participação dos impostos diretos nas despesas familiares. Foram utilizados os dados das quatro últimas POF com a finalidade de identificar quanto as famílias brasileiras estão gastando com impostos diretos. A intenção principal aqui é verificar se houve repercussão das políticas tributárias dos governos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva sobre a desigualdade de tributação.

²⁷ Limite de rendimentos recebidos sobre o qual incidirá a alíquota de Imposto de Renda, de acordo com a Tabela Progressiva Mensal.

3.3 A participação do pagamento de impostos nas despesas familiares segundo dados das pesquisas de orçamentos familiares do IBGE

Na introdução desse trabalho foi mencionado que um dos objetivos da pesquisa era a análise do peso do pagamento dos impostos sobre o total das despesas familiares no período de 1995 a 2010. Para efetuar este estudo foram coletados dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares dos anos de 1987, 1995, 2002 e 2008 do IBGE, dados disponíveis no SIDRA. A justificativa de termos analisados somente os quatro períodos de realização da pesquisa – 1987, 1995, 2002 e 2008 –, deve-se ao fato da inexistência de dados oficiais disponíveis, além dos anos citados.

Partindo da hipótese de que a forma como está estruturada a tributação no Brasil não contribui para a redução da desigualdade tributária e social do país, e que a tributação brasileira tem-se baseado crescentemente na tributação indireta, a qual incide, inclusive, sobre os produtos essenciais, como a alimentação, analisaremos os dados dos impostos diretos da POF com a finalidade de verificar se há, também, regressividade da tributação direta. De acordo com definições adotadas na POF 2008-2009, os impostos pagos correspondem aos impostos: sobre propriedade de imóveis; de renda; sobre serviços; sobre propriedade e emplacamento de veículos.

Segundo Salvador Vianna *et al.* (2000) com os dados da Pesquisa de Orçamento Familiares é possível calcular o percentual dos impostos indiretos (ICMS, IPI, PIS e COFINS), no total das despesas das famílias, porém é preciso adequá-los utilizando os microdados, pois os dados sobre o consumo e utilização de serviços pelas famílias aparecem agregados no site do IBGE (plano modular da POF). Desta forma, restringimo-nos nesta pesquisa a apurar o percentual de impostos pagos (diretos) sobre o total das despesas familiares²⁸, sem examinar os impostos indiretos embutidos nas despesas de consumo e serviços, uma vez que seria necessário outro procedimento metodológico a fim de contabilizar os tributos indiretos bem como o

²⁸ Foram utilizadas as despesas correntes que é um subgrupo da despesa total/desembolso total, pois de acordo com definições do IBGE, classificam-se como despesas correntes as despesas formadas por dois tipos de despesas: despesas de consumo, constituídas dos seguintes grupamentos: alimentação, habitação, vestuário, transporte, higiene e cuidados pessoais, assistência à saúde, educação, recreação e cultura, fumo, serviços pessoais e despesas diversas e outras despesas correntes: integradas por impostos, contribuições trabalhistas, serviços bancários, pensões, mesadas, doações e outras.(comentário.pdf. <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2002/comentario.pdf>. Acesso em 22 jun. 2015.

manuseio dos microdados das POF's com vistas à realização de uma análise levando-se em conta a tributação indireta no consumo das famílias.

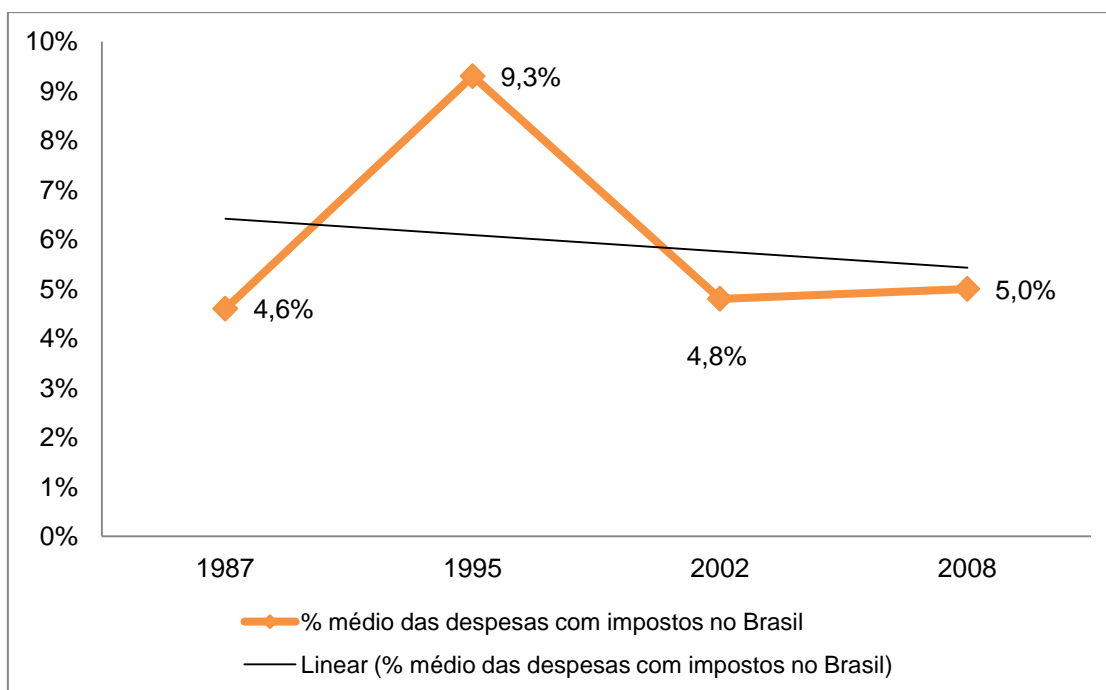


Gráfico 2 - Evolução do percentual médio das despesas com impostos sobre as despesas correntes das famílias no Brasil, 1987/2008

Fonte: Tabelas no SIDRA/IBGE: POF 1987- tabela 383, POF 1995- tabela 383, POF 2002–tabela 2309, POF 2008–tabela 1608. Cálculos pela autora.

O Gráfico 2 mostra a evolução da participação das despesas com impostos no Brasil em relação ao total das despesas correntes²⁹. O resultado evidencia que no ano de 1995 houve uma elevação de 4,7 pontos percentuais das despesas com impostos, quando comparado com o ano de 1987. O gráfico ainda demonstra que entre 1995 e 2002 houve um decréscimo das despesas com impostos de 4,5 pontos percentuais. Entre 2002 e 2008, a participação das despesas com imposto manteve-se praticamente a mesma.

O que chama a atenção neste gráfico é o salto no percentual das despesas com impostos em 1995, primeiro ano do primeiro governo de FHC, seguido de uma redução significativa nos anos posteriores: 2002, que representa o final do segundo governo de FHC e 2008, que corresponde ao segundo governo de Lula. Não obstante a citada elevação, o sentido da linha de

²⁹ De acordo com o IBGE, despesas correntes envolvem dois subgrupos: **1) despesas de consumo:** alimentação, habitação, aluguel, vestuário, transporte, higiene e cuidados pessoais, assistência à saúde, educação, recreação e cultura, fumo, serviços pessoais, despesas diversas (jogos e apostas, comunicação, cerimônias e festas, serviços profissionais, imóveis de uso ocasional) e **2) outras despesas correntes:** impostos, contribuições trabalhistas, serviços bancários, pensões, mesadas e doações, previdência privada e outras.

tendência sinaliza uma trajetória de leve decréscimo dos gastos com impostos ao longo dos anos no país. No Gráfico 3 aparece a distribuição do percentual do gasto com impostos sobre o total de despesas correntes por classes de renda familiar, agrupadas por quantidades de salários-mínimos.

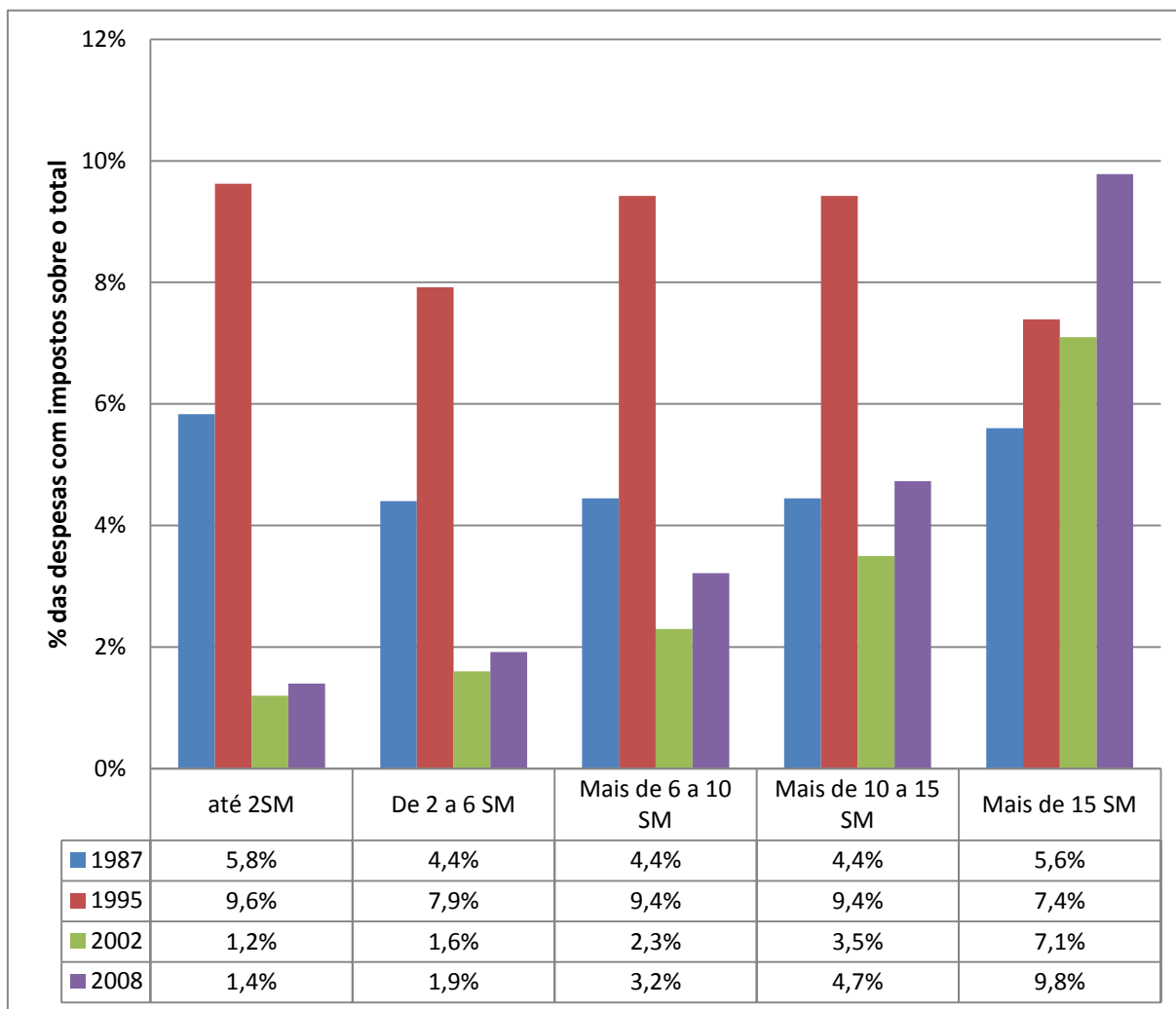


Gráfico 3 – Distribuição das despesas com impostos sobre o total de despesas correntes, conforme classes de renda familiar, Brasil, quatro períodos (1987, 1995, 2002, 2008).

Fonte: Tabelas SIDRA/IBGE: POF 1987- Tabela 383; POF 1995-Tabela 383; POF 2002 - Tabela 2309; POF 2008-Tabela 1608.

Nota:

- Impostos pagos envolvem: impostos sobre propriedade de imóvel e de veículo; de renda; sobre serviços; sobre emplacamento de veículos.

- Para a composição dos estratos de renda do gráfico, foi preciso compatibilizar os períodos de cada POF.

De acordo com os dados do Gráfico 3, constatamos que no ano de 1995 houve uma elevação no total das despesas das famílias com relação a todas as classes de rendimentos, quando comparadas com o ano de 1987. No ano de 1995 quem mais gastou com impostos foi o grupo familiar de até dois salários-mínimos, cujo gasto foi de 9,6%, enquanto quem ganhou

mais de 15 salários-mínimos gastou 7,4% com impostos. Isto confirma a proposição de Salvador e Amorim (2010) de que no período de FHC teria ocorrido uma concentração de renda via redistribuição às avessas (de um lado, cobrança de impostos sobre os mais pobres e os trabalhadores, e de outro, a redistribuição destes recursos a favor dos rentistas). Ou seja, foi exatamente no ano de 1995 que as famílias que ganhavam até dois salários-mínimos gastaram mais com impostos, em comparação com as famílias que auferiram mais de 15 salários-mínimos

Embora a diferença de 2,2 pontos percentuais no ano de 1995, a mais, entre as famílias que ganhavam até dois salários mínimos e as que auferiam até 15 salários mínimos não ser tão alta, o impacto do pagamento de impostos sobre o primeiro grupo é muito maior, retirando da renda familiar um valor expressivo que poderia ser utilizado para suprir outras necessidades, como saúde, estudo, alimentação, vestuário, etc.

Os anos de 2002 e 2008 são os que apresentam uma pequena progressividade nos gastos das famílias com impostos, denotando que, a evolução das despesas com impostos acompanha o crescimento da renda familiar. A exemplo do ano de 2008 quando as famílias que ganham até dois salários-mínimos utilizam 1,4% de sua renda com impostos, as de dois a seis salários-mínimos gastam 1,6%, as de 10 a 15 salários-mínimos comprometem 2,3%, e as que ganham mais de 15 salários-mínimos utilizam 7,1%. Os dados apurados nos percentuais de comprometimento das rendas das famílias com impostos nos dois anos (2002 e 2008) apresentam uma ideia de justiça fiscal.

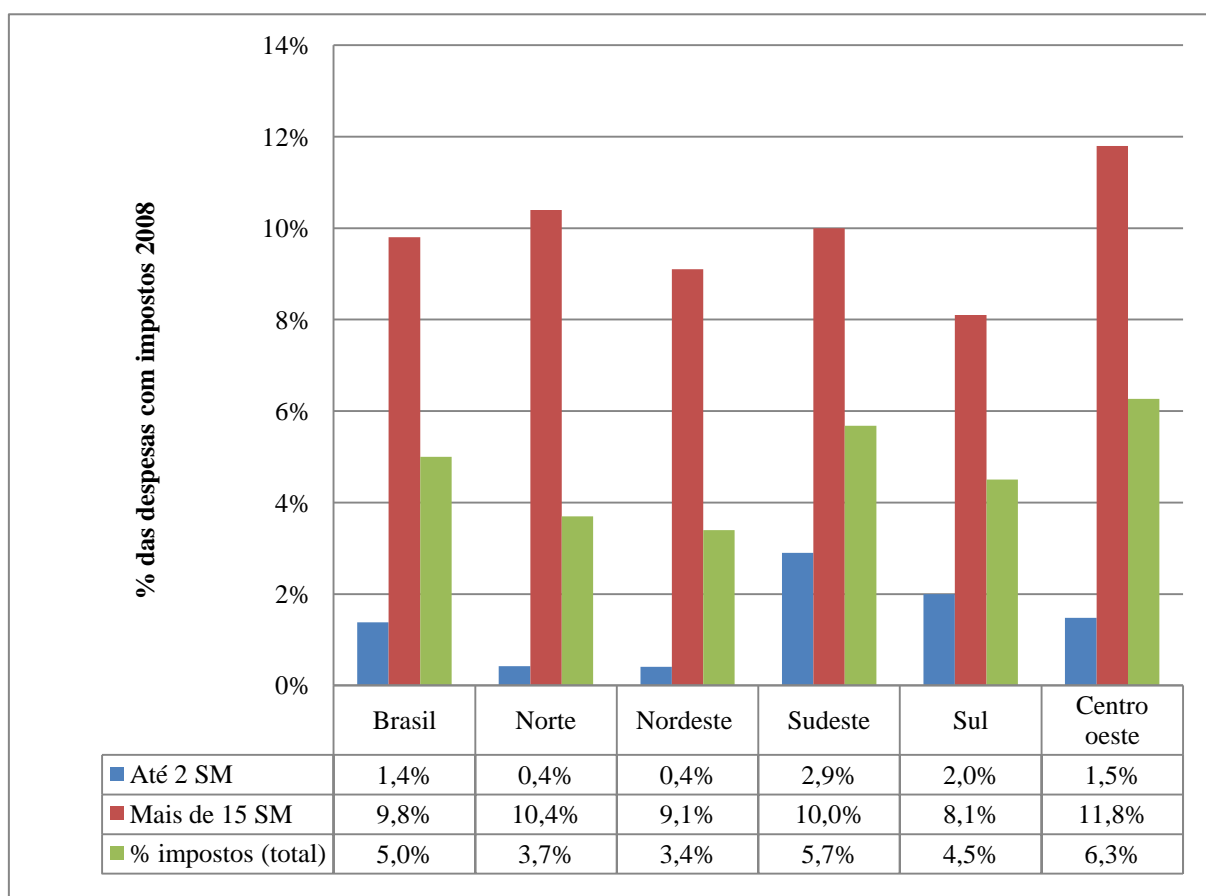
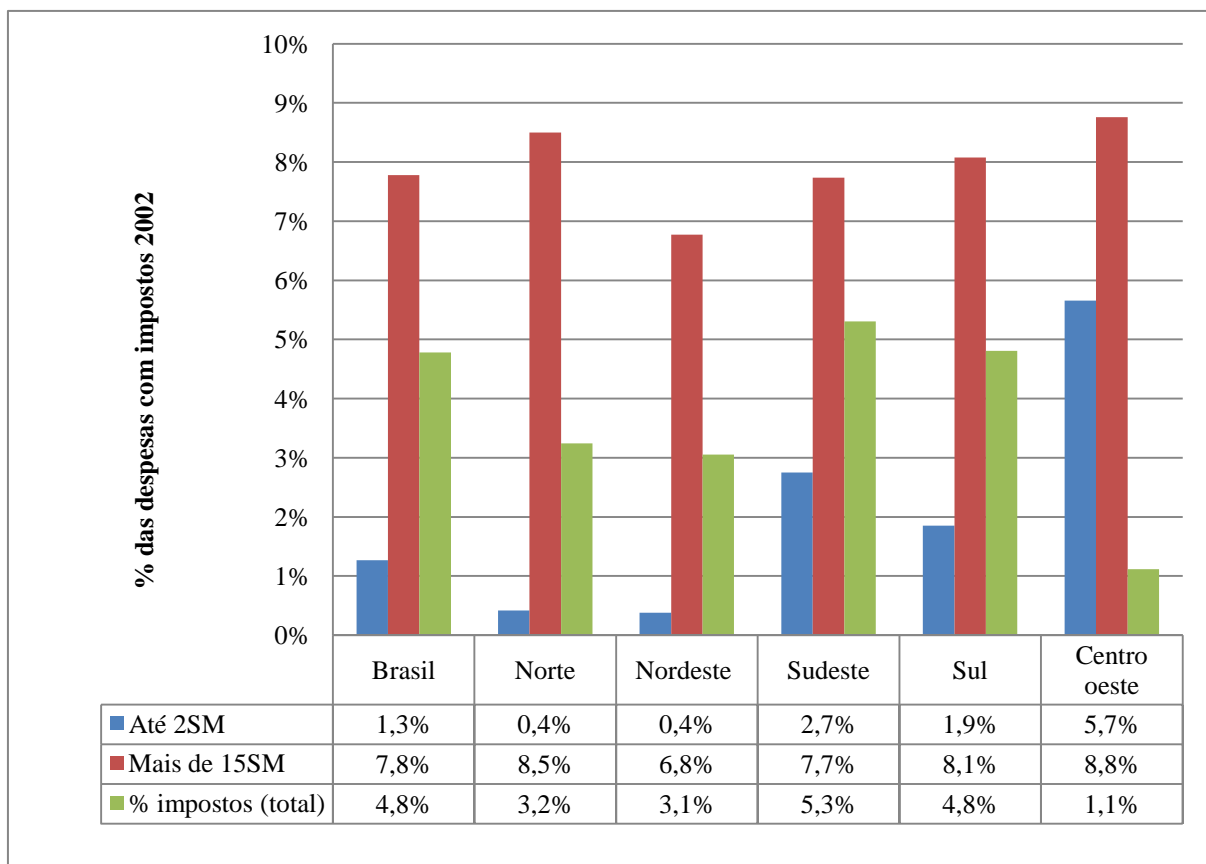
Todavia, comparando-se o impacto do pagamento de impostos em 2008 para as famílias da primeira e quarta colunas do gráfico 3 em relação a sua renda, verifica-se que, enquanto uma família que recebe 15 salários mínimos dista 7,5 vezes de uma que recebe até dois salários mínimos, quanto às despesas com impostos a diferença entre as mesmas famílias é de apenas 3,3 vezes. Isto demonstra que a família que recebe menos acaba onerando mais de sua renda para pagar os impostos.

Considerando os dois períodos analisados (FHC e Lula), e relacionando os dados da POF 2002 com o governo FHC e os da POF 2008 com o de Lula, constatamos que a política tributária que prevaleceu durante o governo de FHC, de aumentar a arrecadação para manter o *superávit* primário, custou mais caro para as classes mais baixas, pois, mesmo sem alteração dos critérios de tributação, a arrecadação tributária continuava a crescer, e a população de classes mais baixas arcava com a fatia maior do “bolo arrecadatório”. Isto acabou não reduzindo as desigualdades sociais, não sendo atingido um dos objetivos da proposta de reforma tributária prevista na PEC 175, de simplificar o sistema tributário, aumentando a eficácia para o

contribuinte e reduzindo as injustiças sociais, de forma a permitir uma distribuição mais justa da carga tributária.

O governo Lula não foi diferente, pois a política tributária instituída não trouxe maior equidade dentro do sistema tributário. A instituição de duas novas alíquotas de incidência do imposto de renda aumentou a faixa de pessoas que começaram a pagar tributos, atingindo sobremaneira os trabalhadores assalariados. Os resultados das análises da POF 2008 mostram que o comprometimento da renda das famílias com impostos é progressivo, mas as famílias de baixa renda ainda continuam pagando comparativamente mais. Por exemplo, comparando-se as famílias que recebem de 10 a 15 salários-mínimos (que consomem 4,7% de sua renda com impostos) com as situadas na faixa superior aos 15 salários-mínimos (que gastam 9,8% da renda), à primeira vista estes percentuais parecem coerentes e progressivos. No entanto, considerando-se o último grupo, nele também se encontram as famílias que recebem 30 salários-mínimos, as quais também gastam 9,8% de suas despesas correntes com impostos, ou seja, à medida que a renda cresce a regressividade da carga tributária brasileira começa a se destacar.

Os gráficos 4 e 5, a seguir, apresentam o percentual de incidência das despesas com impostos nos polos baixo (até dois salários mínimos) e alto de renda (mais de 15 salários mínimos), em 2002 e 2008, no Brasil e por regiões demográficas.



Gráficos 4 e 5 – Distribuição do percentual de despesas com impostos sobre o total de despesas correntes conforme os polos de renda familiar. Brasil e cinco regiões demográficas. 2002 e 2008.

Fonte: IBGE. Pesquisa de Orçamento Familiares, 2002-2003 e 2008-2009. Cálculos pela autora.

Os resultados do gráfico 4 mostram que há uma grande disparidade de percentuais de comprometimento da renda com impostos para o polo de renda familiar de até dois salários-mínimos, comparando-se a região centro-oeste com as regiões norte e nordeste, pois enquanto as regiões norte e nordeste gastam 0,4 % com impostos, a região centro-oeste gasta 14 vezes mais.

Esta disparidade já não acontece quando o polo familiar é o de mais de 15 salários mínimos, onde os valores dos gastos com impostos são mais próximos entre as regiões. Na região nordeste, as famílias com renda mais alta comprometem menos os seus recursos pagando impostos. Em relação ao peso de impostos sobre o total de despesas no Brasil, as regiões sul e sudeste aproximam-se da média dos gastos com impostos no Brasil, pois os valores foram de 4,8% e 5,3%, respectivamente, ao passo que a região centro-oeste está 3,7 pontos percentuais abaixo da média do Brasil.

Relacionando os dados apurados pela POF 2002 com a política tributária adotada pelo Presidente FHC no seu segundo mandato, nota-se que há certa estabilidade nos gastos com impostos para o estrato mais rico (mais de 15 salários-mínimos). Isto não deixa de ser um reflexo da própria política adotada por esse governante, de não realizar reformas amplas no sistema tributário que viesse a comprometer o Plano Real, mantendo assim o conservadorismo fiscal.

Os resultados do Gráfico 5 sinalizam que, no Brasil, entre as famílias que ganham até dois salários-mínimos, os moradores das regiões sudeste e sul são as que mais gastam com impostos diretos, sendo que a região sudeste gasta mais do que o dobro da média nacional. Já entre as famílias que auferem mais renda, observa-se um maior percentual de gasto com impostos na região centro-oeste, ao passo que no sul esse estrato de renda apresentou o menor comprometimento da renda com impostos.

As disparidades regionais no tocante à incidência dos gastos tributários nos polos de renda em 2008, durante o governo do Presidente Lula, acentuam as desigualdades regionais brasileiras. Na região sudeste, que é a mais desenvolvida do Brasil, os estratos mais ricos não são os que mais contribuem com a arrecadação tributária. Ao contrário, na região centro-oeste, estes mesmos estratos são aqueles que, na comparação com as outras regiões, mais gastam com impostos.

4 PROPOSTAS DE REDUÇÃO DA DESIGUALDADE TRIBUTÁRIA

Neste capítulo são apresentadas algumas propostas que visam a utilização da política tributária como meio de redução das desigualdades sociais, de forma a desonerar os trabalhadores e assalariados de classes baixas e cobrar mais dos setores mais ricos da sociedade, cuja renda provém lucros, dividendos, juros e aluguéis.

4.1 A tributação pode ser um instrumento de redução das desigualdades sociais?

A política tributária pode tornar-se um poderoso instrumento de reversão de desigualdades sociais quando, adequadamente, distribuído o ônus tributário entre os diversos agentes privados geradores de riqueza. A tributação deveria possibilitar a transferência de recursos individuais dos grupos sociais economicamente privilegiados para aqueles menos privilegiados, e, para que isso ocorra, são necessárias mudanças no sistema tributário brasileiro. Tanto a prevista na Constituição Federal de 1988, o caso da tributação das grandes fortunas, como outras enumeradas, relacionadas, discutidas nas políticas econômicas dos governos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, e, até o momento, não implementadas.

O sistema tributário depende também da nossa concepção de Estado: qual é o modelo de Estado que desejamos construir? Um Estado mínimo ou um Estado de Direito Democrático e Social, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça?

Nesta linha, Tânia Souza (2015) refere que o debate interno na Receita Federal em relação à justiça fiscal – separado em duas grandes vertentes denominadas de desafiantes e dominantes – passa por dois outros temas, a carga tributária e a justiça social. De um lado estão os dominantes que defendem um Estado neoliberal que desenvolva políticas fiscais e econômicas que preservem o livre mercado, a manutenção do *superávit* primário nas contas governamentais, a redução dos gastos públicos e os incentivos fiscais como instrumento de desenvolvimento da indústria nacional, além de não incluírem na política fiscal o combate à corrupção. Do outro lado, estão os desafiantes que defendem um Estado social com políticas sociais contempladas, revisão dos índices de reajuste da dívida pública, política de incentivos fiscais para quem precisa, combate aos paraísos fiscais e política fiscal utilizada como instrumento de combate à corrupção.

Segundo a autora, além do Sindifisco Nacional e do IJF, há o Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (Sinprofaz) que atua mostrando à sociedade a importância de não sonegar tributos, por meio do “sonegômetro”, um aplicativo que calcula, com base em estimativas, a sonegação no Brasil. Este aplicativo foi criado para mostrar que tributos são necessários para aplicação dos valores coletados em benefícios sociais.

Em contrapartida, o “impostômetro”, criado pela Associação Comercial de São Paulo, com o apoio do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT)³⁰, visa divulgar os valores da arrecadação de impostos dos três níveis federativos, baseando-se em dados dos órgãos governamentais oficiais. O objetivo é questionar o peso da carga tributária, seja pelo viés da arrecadação, seja pelo da aplicação de recursos. Para Tânia Souza (2015), o argumento enfatizado nas campanhas do impostômetro é o de que o tributo é um valor retirado da sociedade, inibindo a atividade econômica e encarecendo os valores dos produtos, além de ser questionada a aplicação dessa arrecadação em programas sociais. Podemos dizer que os criadores do sonegômetro estão no grupo dos desafiantes, com todas as características já mencionadas neste trabalho, ao passo que os instituidores do impostômetro estão do lado dos dominantes, pois a visão econômica destes é de um Estado neoliberal. Estes dois instrumentos são um exemplo da disputa acirrada existente no campo da política fiscal.

Ampliando a resposta ao questionamento inicial acerca de se a tributação pode ser um instrumento de redução da desigualdade social, afirmamos que sim, se a política tributária for realizada nos moldes das proposições dos atores sociais, entidades paraestatais e até mesmo conforme a proposta de reforma tributária “desenhada” e não efetivada. Desta forma, teríamos um maior volume de arrecadação sendo cobrado de quem realmente pode contribuir e, conseqüentemente, teríamos mais fontes de financiamento para as políticas sociais voltadas à redução das desigualdades.

4.2 Propostas para um sistema tributário mais justo

A constatação de que o sistema tributário brasileiro apresenta deficiências foi uma das intenções desta pesquisa e após o conhecimento dos índices da arrecadação tributária e da crença de que há possibilidade de tornar o sistema tributário mais justo, serão apresentadas no fim desta seção algumas propostas para que a tributação seja mais equânime na sociedade.

³⁰ De acordo com o *site* do IBPT, o instituto foi criado em 1992 e seu objetivo é a redução do impacto dos tributos, a racionalização da arrecadação em todos os níveis, o aumento da lucratividade empresarial, o crescimento da economia e da sociedade (IBPT, 2015).

Em 2009 foi elaborado o primeiro relatório do Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)³¹, cujo objetivo foi apresentar os problemas existentes no Sistema Tributário Nacional, vistos pelo ângulo da injustiça tributária. Nesse relatório, o CDES observou a necessidade de construção de uma estrutura tributária justa, simples, racional e progressiva, como requisito indissociável da agenda de desenvolvimento com justiça social no Brasil. Para compor as informações e subsidiar os debates e as proposições sobre o tema, o Observatório da Equidade obteve a colaboração do Comitê Técnico do Observatório, composto pelo IPEA/IBGE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES), além de uma ampla rede de especialistas e instituições, que, ao final das discussões e debates, redigiram um parecer ao Presidente da República com algumas recomendações a serem consideradas na tentativa de tornar o sistema tributário mais justo, as seguintes:

- a) um amplo processo, continuado e gradativo, de reformulação do Sistema Tributário Nacional na direção da justiça fiscal e da equidade na distribuição da carga tributária, com base no princípio da capacidade contributiva;
- b) prioridade aos impostos sobre a renda e o patrimônio como forma de permitir desonerações e reduções graduais na carga dos impostos indiretos, considerados os maiores responsáveis pela regressividade do sistema;
- c) garantia à vinculação das aplicações e à diversidade das fontes no financiamento da seguridade social, conforme está constitucionalmente definido;
- d) que os critérios de distribuição dos recursos tributários permitam que todo cidadão, independentemente de sua localização no território, tenha acesso qualificado aos serviços públicos, suficiente para atender o tamanho e a natureza da demanda;
- e) que sejam envidados esforços para que a informalidade seja mensurada, conhecida e combatida em suas diversas formas;
- f) que o perfil dos gastos públicos, e não apenas da arrecadação, seja objeto de discussão com a sociedade, dado que a questão tributária é parte de uma gestão fiscal mais ampla. (BRASIL, 2009).

Para o grupo dos desafiantes apontado por Tânia Souza (2015), que almeja um Estado social mais igualitário, as propostas de um sistema tributário mais justo importam em projetos como a regulação do imposto sobre grandes fortunas, o combate aos paraísos fiscais e a

³¹ BRASIL. Presidência da República. **Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional**, 2009.

fiscalização ostensiva e autônoma sobre as transações das grandes empresas que atuam no país. Para esse grupo, ações de combate à corrupção estão entre as prioridades da política fiscal, juntamente com uma transformação estrutural significativa, reformando o sistema fiscal e penal no que diz respeito às atividades econômicas lesivas ao interesse público. O objetivo é a retomada da supremacia estatal e do interesse público sobre os interesses privados, garantido a justiça social pela justiça fiscal.

Dentre as entidades privadas que buscam um aperfeiçoamento do sistema fiscal está o Instituto Justiça Fiscal (IJF), criado em 2011, tendo por base os fundamentos da justiça fiscal como uma forma de contribuir para a construção de uma sociedade justa, livre e solidária. Muitos dos fundadores do IJF eram participantes do grupo dos desafiantes que estiveram na administração da Receita Federal no período de 2008 (governo do Presidente Lula) e não permaneceram no governo federal pós 2010. No entanto, as suas ideias prevalecem tanto na área de disseminadores da Educação Fiscal – cujo foco sofreu modificação em 2014, adotando temas como tributação e desigualdade social, imposto sobre as grandes fortunas e mudança na relação da educação fiscal e a política de combate corrupção –, quanto nos debates do IPEA, fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicas da Presidência da República (SAE/PR)³². Nos debates estão incluídos temas como a regulação do poder de agentes econômicos e dos paraísos fiscais, para evitar os desvios de recursos financeiros com origem em prática de corrupção, assim como a efetivação da justiça social e o uso de instrumentos fiscais de redistribuição de renda. (SOUZA, 2015, p. 148).

O Sindifisco Nacional, órgão que representa a categoria dos servidores federais responsáveis pela arrecadação da administração tributária federal, é integrante do grupo dos desafiantes, conforme os critérios definidos por Tânia Souza (2015), por ser a principal entidade sindical de abrangência nacional ligada à administração tributária que promove debates relacionados à educação fiscal. Dada a relevante *expertise* de seus membros, este Sindicato interfere nos rumos da política fiscal, defendendo uma tributação mais justa. Em 2010, o Sindifisco elaborou estudos técnicos que mostravam que seria necessário reorientar a tributação para que houvesse maior incidência sobre o patrimônio e a renda do que sobre o consumo. Para a entidade, o pilar do sistema tributário deveria ser o imposto de renda, que é o mais relevante

³² A Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) foi criada pela Lei nº 11.754, de 23 de julho de 2008, e teve sua estrutura regimental aprovada pelo Decreto nº 6.517, de 28 de julho de 2008. A ela compete assessorar, direta e imediatamente, a presidenta da República, no planejamento nacional e na formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é entidade vinculada à SAE/PR, cujas atividades de pesquisa subsidiam a formulação e a reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento do país.

dos impostos diretos, com capacidade de garantir o caráter pessoal e a graduação em conformidade com a condição econômica do contribuinte.

Nos anos de 2011 e 2012, juntamente com o DIEESE, o Sindifisco Nacional realizou ações para debater a questão fiscal e a necessidade da reforma tributária. Realizou, ainda, seis oficinas sindicais para discutir a proposta de uma reforma tributária a fim de tornar a tributação mais justa. As ideias foram publicadas em uma cartilha (DIEESE, 2013), sendo elas:

- a) aumentar a transparência sobre a tributação;
- b) desonerar a cesta básica;
- c) tributar os bens supérfluos e de luxo;
- d) corrigir a tabela do imposto de renda e a aumentar a progressividade;
- e) tributar os lucros e dividendos distribuídos;
- f) melhorar a cobrança do imposto sobre heranças e doações;
- g) aumentar os impostos sobre a propriedade da terra;
- h) tributação sobre a remessa de lucros;
- i) cobrar Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) sobre embarcações e aeronaves;
- j) instituir o imposto sobre grandes fortunas.

Apesar de terem sido publicadas em 2012, as ideias sobre tributação mais justa já haviam sido discutidas em anos anteriores, sobretudo a de que, com a adoção das medidas propostas, seria possível construir uma reforma tributária com maior eficiência na fiscalização, aliada à diminuição da regressividade na tributação, porquanto os setores mais abastados da sociedade contribuiriam conforme a sua capacidade econômica (TOLENTINO FILHO, 2011). Isto resultaria em um sistema tributário com mais recursos para reverter às classes de menor condição econômica, as quais consumiriam mais e contribuiriam para o desenvolvimento do país.

Um movimento em torno da maior progressividade do sistema tributário existente incluiria tributar artigos de luxo; instituir impostos sobre grandes fortunas; aumentar a incidência do imposto sobre a propriedade rural (utilizando-o como instrumento de reforma agrária ou de controle ambiental); instituir maior progressividade na tributação sobre a renda, atingindo os possuidores de real capacidade contributiva, entre estes, os capitalistas; tributar os lucros; diminuir isenções e benefícios fiscais; elevar a tributação das operações financeiras; reduzir a elevada carga de tributos indiretos (p.ex. ICMS) que sobrecarrega os segmentos de baixa renda, etc. (FARIAS; SIQUEIRA, 2012, p.55).

5 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou identificar as características das políticas tributárias adotadas nas gestões dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, procurando destacar a existência (ou não) de propostas formuladas e/ou implementadas por esses governos para o enfrentamento da desigualdade de tributação das pessoas físicas, além de apurar o comprometimento da renda familiar com o pagamento de impostos diretos, baseando-se nos dados das POF's 1987-1988, 1995-1996, 2002-2003 e 2008-2009. Definindo-se desigualdade tributária a alta incidência de tributos na renda das pessoas físicas, principalmente à decorrente de salários, em detrimento de uma maior tributação sobre o capital, a propriedade e lucros, escolheu-se o período de 1995 a 2010 para a realização da pesquisa, tendo em vista que, neste lapso temporal tivemos dois presidentes que foram reeleitos e tiveram mais condições de concluir os projetos de seus planos de governo. Para tanto, analisamos as propostas de política tributária constantes nos programas de governos dos dois ex-presidentes.

Com o intuito de obter mais dados sobre as propostas da política tributária de FHC, a pesquisa tomou por base o artigo de David Samuels (2003), no qual o autor cita que a prioridade desse presidente foi manter a estabilidade econômica decorrente do Plano Real em detrimento das reformas no sistema tributário brasileiro. Contribuiu também para o estudo da política tributária do Presidente FHC, a visão de Giambiagi (2002), quando comenta que no primeiro mandato daquele presidente a ênfase foi para a reforma estrutural, deixando a reforma tributária para o segundo mandato que, de acordo com Luciléia Colombo (2008), mesmo sendo encaminhada a proposta de alteração do sistema tributário brasileiro (PEC 175) ao Congresso Nacional, esta não foi implementada durante o governo de seu último período presidencial.

Quanto às propostas de política tributária que constavam nos programas de Governo do presidente Lula, constatou-se que pouco foi realizado por este governante no tocante às reformas necessárias no sistema tributário com a finalidade de deixá-lo mais justo, diminuindo a carga tributária das classes mais baixas (formadas por trabalhadores e assalariados).

Além disto, através de dados da Arrecadação Tributária Bruta obtidos no site da Receita Federal do Brasil e do PIB publicado pelo IBGE, foi possível calcular a Carga Tributária Bruta e sua evolução no período analisado, constatando-se a elevação da arrecadação tributária nos 15 anos transcorridos entre 1995 e 2010, relacionando-se estes achados com os respectivos governos, dos Presidentes FHC e Lula.

A fim de se verificar o quanto das rendas familiares foi comprometido com a tributação, utilizaram-se os dados das POF 1987, 1995, 2002 e 2008, calculando-se o peso das despesas com impostos diretos em relação às despesas correntes totais classes de renda e por região demográfica. Examinou-se a relação entre arrecadação tributária, carga tributária e comprometimento da renda familiar com tributos, visando apurar a existência ou não de desigualdade de tributação com relação às pessoas físicas no período pesquisado.

O presente trabalho concluiu que, em um período de 15 anos (1995 a 2010), a política tributária teve poucos avanços que permitissem desonerar as classes mais baixas de comprometerem sobremaneira a sua renda com impostos, independentemente de qual coalizão partidária estava no governo. As alterações ocorridas no sistema tributário desde a Constituição Federal de 1988 privilegiaram os setores mais afortunados da sociedade: tributando mais a renda do trabalho em detrimento da renda do capital.

Quanto ao percentual de impostos diretos pago pelas famílias dentre suas despesas correntes, constatou-se uma tímida progressividade dos tributos diretos, a qual acaba sendo neutralizada pela regressividade dos tributos indiretos da POF, conforme constatada pelos autores analisados.

Percebeu-se que a arrecadação tributária tem-se elevado, sendo que o produto deste acréscimo poderia ser utilizado para a redução das desigualdades sociais, pois a principal fonte de financiamentos dos gastos sociais federais são os tributos e quanto mais se arrecada mais recursos teríamos para subsidiar tais gastos. Se houvesse uma cobrança de impostos de quem ganha mais, tornaria o sistema tributário mais progressivo, ao contrário do que vemos hoje – as pessoas mais pobres comprometendo mais a sua renda com pagamento de impostos.

Retomamos aqui algumas discussões teóricas da pesquisa. Eduardo Lora *et al.*(2007) cita que a política tributária é o ponto de partida para se examinar o funcionamento do processo de formulação de políticas, uma vez que ela é uma área fundamental das políticas públicas e onde grande parte das decisões depende dos recursos disponíveis e que é através da política tributária que o governo define onde irá buscar estes recursos necessários para o custeio das despesas públicas, ou seja, as fontes de financiamentos identificadas por Di Giovanni na estrutura material das políticas públicas que intermedia as relações do Estado e o mercado. Para Ferreira (2007) a política tributária possui também a natureza extrafiscal de redistribuição de renda, sendo que essa redistribuição teria o objetivo de reduzir desigualdades. Para Pessoa (2011) e Arretche (2015) na tributação brasileira é identificada uma desigualdade na forma de tributar. Para o primeiro autor a tributação atinge a renda dos mais pobres, alcançando até o mínimo para

sobrevivência, ao mesmo tempo afirma que reduzir as desigualdades tributárias implicaria em uma mudança constitucional. Já Arretche (2015) afirma que a tributação sobre os impostos diretos reduziria as desigualdades, pois pagariam mais aqueles que recebessem mais.

A reforma tributária tão esperada, que contemple as propostas apontadas nesta pesquisa para alcançarmos os objetivos e fundamentos previstos na atual Constituição brasileira, e com a finalidade de resgatarmos os princípios da justiça tributária, poderia ser realizada em conjunto: de um lado pelo Estado, que tem legitimidade para intervir na ordem social a fim de remover as injustiças sociais e, de outro, pela sociedade e atores societais, que esclarecessem a população sobre a importância de uma tributação justa e eficaz para o desenvolvimento do país.

Ações como tributar os lucros, diminuir isenções e benefícios fiscais, elevar a tributação das operações financeiras, etc., contribuiriam para fazer a política tributária executar a função de redistribuição de renda e diminuir as desigualdades sociais.

Dentre os limites do presente trabalho, podemos citar: a separação dos componentes da arrecadação tributária bruta, divulgada pela Receita Federal do Brasil (detalhamento das contribuições sociais e econômicas classificadas como “outras”), limites da POF (não permite separar impostos diretos e indiretos, as classes de renda divulgadas não são as mesmas para todos os anos, há variações), divulgações dos quantitativos anuais de contribuintes do imposto de renda pessoa física por nível de renda salarial (dados que a própria RFB possui, através das Declarações de Ajustes Anuais do Imposto de Renda das Pessoas Físicas).

Por fim, cabe salientar que o presente estudo permitiu rascunhar algumas possibilidades de investigação futura, tais como: uma análise da incidência dos gastos familiares com impostos separando entre diretos e indiretos (de acordo com a disponibilidade de dados); um estudo da incidência tributária sobre as pessoas jurídicas, de acordo com o segmento econômico e os tipos de lucros apurados.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto; REZENDE, Fernando; VARSANO, Ricardo. Reforma Tributária no Plano Constitucional: uma Proposta para o Debate. **Ipea. Texto para Discussão nº 606**, Brasília, p.01-19, nov. 2008.

ARRETCHE, Martha. Crise do PT ameaça trajetória de queda da desigualdade, diz pesquisadora. Entrevista. **Folha de São Paulo**, 07 de junho de 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/06/1638506-entrevista-marta-arretche-shtml>. Acesso em: 07 de junho de 2015.

AZEVEDO, Sérgio de; MELO, Marcus André. A Política da Reforma Tributária: Federalismo e Mudança Constitucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, p.1-29, 1997. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 20 maio 2015.

BRASIL. **Condicionantes e Perspectivas da Tributação no Brasil**: Estudo Tributário 07. Brasília, 2002. 37 p. Disponível em: http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/19_Condicionantes_e_Perspectivas_STB.pdf. Acesso em: 14 nov. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**. Brasília, 05 jan. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 nov. 2014.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de janeiro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Código Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF 25 jan. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 13 nov. 2014.

BRASIL. Lei nº 10.833, de 29 de janeiro de 2003. Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 30 jan. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.833compilado.htm. Acesso em: 05 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 19 jan.2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/111457.htm. Acesso em: 24 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 11.945, de 04 de janeiro de 2009. Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://www18.receita.fazenda.gov.br/legislacao/Leis/2009/lei11945.htm>. Acesso em: 09 jun. 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. 1995**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodi>. Acesso em: 14 mar. 2015

BRASIL. Presidência da República. Observatório da Equidade. **Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional**: Relatório de Observação nº 1. Brasília, 2009. 68 p.

BRASIL. RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil - 2002**: Estudos Tributários. 11. ed. Brasília, 2003. Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/26CargaTributaria2002.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

BRASIL. RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2003:** Estudos Tributários. 13. ed. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/28CargaTributaria2003.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

BRASIL. RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2004:** Estudos Tributários. 14. ed. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/historico/esttributarios/estatisticas/>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

BRASIL. RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2005:** Estudos Tributários. 15. ed. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2005.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

BRASIL. RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2006:** Estudos Tributários. 19. ed. Brasília, 2007. Tabelas. Estrutura por Tributos. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2006.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

BRASIL. RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2007:** Análise por Tributos e Bases de Incidência. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2007.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

BRASIL. RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2008:** Análise por Tributos e Bases de Incidência. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/esttributarios/estatisticas/CargaTributariaBR2008.htm>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

BRASIL. RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2009:** Análise por Tributos e Bases de Incidência. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/esttributarios/estatisticas/CargaTributariaBR2009.htm>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

BRASIL. RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2010:** Análise por Tributos e Bases de Incidência. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/esttributarios/estatisticas/CargaTributariaBR2010.htm>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

BRASIL. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Carga Fiscal no Brasil 1995:** Texto para Discussão. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga_Fiscal/1995/default.htm>. Acesso em: 13 nov. 2014.

BRASIL. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Carga Fiscal no Brasil 1996:** Texto para Discussão. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga_Fiscal/1996/default.htm>. Acesso em: 13 nov. 2014.

BRASIL. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Carga Fiscal no Brasil 1997**: Texto para Discussão. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/default.htm>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

BRASIL. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 1998**: Texto para Discussão. 4. ed. Brasília, 1999. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/07CargaTributaria1998.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

BRASIL. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 1999**: Texto para Discussão. 7. ed. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/10CargaTributaria1999.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

BRASIL. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2000**: Texto para Discussão. 13. ed. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/13CargaTributaria2000.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

BRASIL. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2001**: Texto para Discussão. 6. ed. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/17CargaTributaria1001.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

CASTRO, Jorge Abrahão; RIBEIRO, José Aparecido Carlos; CHAVES, José Valente; DUARTE, Bruno Carvalho. Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. **Nota Técnica Ipea**, Brasília, n. 9, p.01-31, set. 2012.

CASTRO, Jorge Abrahão; RIBEIRO, José Aparecido Carlos; CHAVES, José Valente; DUARTE, Bruno Carvalho; SIMÕES, Helenne Barbosa. Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005. **Ipea - Texto Para Discussão Nº 1.324: Políticas Sociais - acompanhamento e análise**, Brasília, n. 18, p.01-47, jan. 2008.

CATTANI, Antonio David. Desigualdades socioeconômicas Brasil/Canadá: um estudo a partir dos extremos. **Interfaces Brasil/Canadá**, Rio Grande, n. 6, p.49-74, 2006.

COLOMBO, Luciléia Aparecida. **Federalismo e reforma tributária no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002)**. 2008. 219 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008.

COMISSÃO DE PROGRAMA DE GOVERNO (Comp.). **Lula Presidente Programa de Governo 2007/2010**. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2007. 30 p.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Sindicato Nacional dos Auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil. **10 Ideias para uma Tributação mais Justa**. São Paulo: Dieese, 2013. 20 p.

DI GIOVANNI, Geraldo. As Estruturas Elementares Das Políticas Públicas. **Cadernos de Pesquisa: NEPP**, Unicamp, n. 82, p.1-32, 2009.

FARIAS, Fátima Gondim; SIQUEIRA, Marcelo Lettieri. Bases Tributárias Brasileiras: penalizando os pobres e beneficiando os rentistas. In: CATTANI, Antonio David; OLIVEIRA,

Marcelo Ramos (Org.). **A sociedade justa e seus inimigos**. Porto Alegre1: Tomo Editorial, 2012. p. 35-57.

GARCIA, Marco Aurélio et al. **Lula Presidente Programa de Governo 2007/2010**. 2007. Comissão de Programa de Governo. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_governo.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2015.

GIAMBIAGI, Fábio. A Política Fiscal do Governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público? Ipea - **Planejamento e Políticas Públicas -ppp**, Brasília, n. 27, p.01-60, dez. 2004.

GREGGIANIN, Eugênio. O Programa de Estabilidade Fiscal e o papel do Congresso Nacional. **Cadernos Aslegis - Câmara dos Deputados: Biblioteca Digital Câmara**, Brasília, v. 2, n. 6, p.30-41, dez. 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO – IBPT. Disponível em: <www.ibpt.org.br>. Acesso em: 09 jun. 2015.

INSTITUTO JUSTIÇA FISCAL. **Estatuto Social do Instituto Justiça Fiscal**. Disponível em: <www.ijf.org.br/?view=detalhe_publicacao&url_amigavel=estatuto>. Acesso em: 19 jun. 2014.

LORA, Eduardo; CÁRDENAS, Maurício; MERCER-BACKMAN, Valerie. A arte das políticas tributárias. In: Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID ; David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University. **A política das políticas públicas: progresso econômico e social da América Latina**. Rio de Janeiro : CAMPUS, 2007. Cap. 8. p. 183 – 200.

MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JR., Álvaro (Org.). **Tributação no Brasil**: em busca da justiça fiscal. Brasília: Sindifisco Nacional, 2010. 194 p.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB. **Plano de Governo de Fernando Henrique Cardoso**: Um novo estado para a sociedade. 1999. Disponível em: <<http://www.psdb.org.br/plano-de-governo-fhc---99-02/>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

PARTIDOS DOS TRABALHADORES. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. **Programa de Governo 2002**: Coligação Lula Presidente. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. 72 p.

PESSÔA, Leonel Cesarino. Redução da Desigualdade, Política Tributária e a Constituição. **Revista Brasileira de Direito Constitucional: RBDC**, São Paulo, n. 18, p.167-182, dez. 2011.

RIBEIRO, Bruno Márcio. Uma análise da carga tributária e das transferências de assistência e previdência no Brasil de 1995-2009: uma evolução, composição e suas relações com a regressividade e distribuição de renda. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (Org.). **Tributação e Equidade no Brasil**: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009. Brasília: Ipea, 2010. Cap. 3. p. 125-149.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010. 94 p. (Folha Explica).

SALVADOR, Evilásio; AMORIM, Álvaro André Santarém. Abordagens das desigualdades socioeconômicas no Brasil do século XXI. **Revista em Pauta: Revista da Faculdade de Serviço Social da Uerj**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 26, p.31-47, dez. 2010.

SAMUELS, David. A Economia Política da reforma Macroeconômica no Brasil, 1995-2002. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p.805-835, out. 2003.

SANT'ANNA, Gilson Carlos. **A Reforma Tributária do Governo de Fernando Henrique Cardoso numa perspectiva da Public Choice**. 1997. 116 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1997.

SCHABBACH, Letícia M. **Desigualdade, pobreza e violência metropolitana**. *Paper* apresentado, na Sessão da Área Temática “Violência Letal, Drogas e Políticas de Segurança Pública”, realizada durante o IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Brasília, 06 de agosto de 2014.

SILVA, Leonardo Xavier da; SOUZA, Marcelino de. Estado, Macroeconomia e Políticas Públicas: objetivos e instrumentos de política econômica e estrutura de análise macroeconômica. In: SILVA, Leonardo Xavier da (Org.). **Estado e Políticas Públicas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010. Cap. 2. p. 19-35. (Educação à Distância).

SILVEIRA, Fernando Gaiger et al. Qual o impacto da tributação e dos gastos públicos sociais na distribuição de renda no Brasil? Observando os dois lados da moeda. In: RIBEIRO, José Aparecido Carlos; LUCHIEZI JR., Álvaro; MENDONÇA, Sérgio Eduardo Arbulo (Org.). **Progressividade da Tributação e Desoneração da Folha de Pagamentos**: elementos para reflexão. Brasília: Ipea: Sindifisco; Dieese, 2011. Cap. 2. p. 25-63.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho de. **Gasto público, tributos e desigualdade de renda no Brasil**: XVII PRÊMIO TESOURO NACIONAL. 2012. 45 f. Monografia (Especialização) - Curso de Sociologia, Escola de Administração Fazendária - Esaf, Brasília, 2012.

SOUZA, Tânia Santos Coelho de. **Ideias, atores e campos estratégicos**: A transferência de ideias e práticas entre o campo de combate à corrupção e o campo da educação fiscal no Brasil. 2015. 238 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Sociologia, Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

TOLENTINO FILHO, Pedro Delarue. Progressividade da Tributação e Justiça Fiscal: algumas propostas para reduzir as inequidades do sistema tributário brasileiro. In: RIBEIRO, José Aparecido Carlos; LUCHIEZI JR., Álvaro; MENDONÇA, Sérgio Eduardo Arbulo (Org.). **Progressividade da Tributação e Desoneração da Folha de Pagamentos**: elementos para reflexão. Brasília: Ipea: Sindifisco; Dieese, 2011. Cap. 1. p. 09-24.

UNAFISCO SINDICAL - SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL. **10 anos de Derrama**: a Distribuição da Carga Tributária no Brasil. Brasília, 2006. 204 p.

VELOSO, Andrei Pitten. Não-cumulatividade e tributação do valor agregado. **Carta Forense**. São Paulo, 1 jun. 2009. Tributário. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/nao-cumulatividade-e-tributacao-do-valor-agregado/4222>>. Acesso em: 9 jun. 201

VIANNA, Salvador Werneck et al. **Carga Tributária Direta e Indireta sobre as Unidades Familiares no Brasil**: Avaliação de sua Incidência nas Grandes Regiões Urbanas em 1996. Brasília: Ipea, 2000. 62 p. (Texto para Discussão 757).

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA MAS NÃO CITADA NO TRABALHO

- ARVATTE, Paulo Roberto; LUCINDA, Cláudio Ribeiro; AVELINO, George. Existe influência da ideologia sobre o resultado fiscal dos governos estaduais brasileiros? **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 38, n. 4, p.789-814, dez. 2008.
- BELLI, Judith. **Projeto de pesquisa**: guia para pesquisadores iniciantes em educação, saúde e ciências sociais. 4ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.
- BRAMI - CELENTANO, Alexandrine; CARVALHO, Carlos Eduardo. A reforma tributária do governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p.44-53, jun. 2007.
- CATTANI, Antonio David. (org.). Sofismas da Riqueza. In: CATTANI, Antonio David; OLIVEIRA, Marcelo Ramos (Org.). **A sociedade justa e seus inimigos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012. p. 15-33.
- CATTANI. **A riqueza desmistificada**. Porto Alegre: Marcavisual, 2013. 208 p. (Marca da Palavra).
- CESIT- CARTA SOCIAL E DO TRABALHO n. 8, 2008, São Paulo. **Reforma Tributária, Equidade e Financiamento do Gasto Social**. São Paulo: Cesit- Instituto de Economia da Unicamp, 2008. 61 p.
- CINTRA, Marcos (Ed.). Fusão do PIS/Cofins. **Jornal do Brasil**. São Paulo, 24 nov. 2014. País - Sociedade Aberta, p. 1-2. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/sociedade-aberta/noticias/2014/11/24/fusao-do-piscofins/>>. Acesso em: 05 jun. 2015.
- FERREIRA, Alexandre Henrique Salama. **Política Tributária e Justiça Fiscal**: relações entre tributação e os fenômenos associados à pobreza. Campina Grande: Uepb, 2007. 198 p. Edição Especial.
- GIAMBIAGI, Fábio. Do Déficit de Metas às Metas de Déficit: A Política Fiscal do Período 1995-2002. **Pesquisa e Planejamento Econômico -ppe**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p.1-48, abr. 2002.
- HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. 398 p. Grafs. tabs.
- JOST, Leodegar. **Política Tributária**: base conceitual para uma reforma tributária. Porto Alegre: Age Editora, 2003. 373 p.
- JUNQUEIRA, Murilo de Oliveira. O Nó Tributário: porque não se aprova uma reforma tributária no Brasil. In: CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO - CODE 2011 CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 2. 2011, Brasília. **Anais do Circuito de Debates Acadêmicos**. São Paulo: Ipea, 2011. p. 1 - 23.
- LEVY, André. Não, o Estado brasileiro NÃO é grande. **Brasil Debate**. São Paulo, 1 abr. 2015. p. 1-5.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Brasília, v. 14, n. 41, p.69-89, out. 1999. FapUNIFESP (SciELO). DOI: 10.1590/s0102-69091999000300005
- MEDEIROS, Marcelo. **O que faz os ricos ricos**: o outro lado da desigualdade brasileira. São Paulo: Hucitec: Anpocs, 2005. 284 p. (Estudos Brasileiros).

MORE: Mecanismo online para referências, versão 2.0. Florianópolis: UFSC Rexlab, 2013.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudanças em condições adversas. **Tempo Social/USP**, São Paulo, p.196-217, nov. 2003.

PINTOS-PAYERAS, José Adrian. A carga tributária no Brasil: um modelo para análise dos impactos das políticas tributárias na arrecadação e distribuição: TEMA III Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Financeira Pública. **Finanças Públicas – XIII Prêmio Tesouro Nacional**, Brasília, p.01-61, 2008.

PINTOS-PAYERAS, José Adrian. Análise da Progressividade da Carga Tributária sobre a população brasileira. **Ipea: Pesquisa e Planejamento Econômico - ppe**, São Paulo, v. 40, n. 2, p.153-186, ago. 2010.

POHLMANN, Marcelo Coletto; IUDÍCIBUS, Sérgio de. **Tributação e política tributária: uma abordagem interdisciplinar**. São Paulo: Atlas, 2006.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, p.909-941, dez. 2012. Número Especial.