

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 757

Carga Tributária Direta e Indireta sobre as Unidades Familiares no Brasil: Avaliação de sua Incidência nas Grandes Regiões Urbanas em 1996

Salvador Werneck Vianna
Luís Carlos G. de Magalhães
Fernando Gaiger Silveira
Frederico Andrade Tomich

Brasília, setembro de 2000

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 757

**Carga Tributária Direta e Indireta sobre
as Unidades Familiares no Brasil:
Avaliação de sua Incidência nas
Grandes Regiões Urbanas
em 1996^{*}**

Salvador Werneck Vianna^{**}
Luís Carlos G. de Magalhães^{***}
Fernando Gaiger Silveira^{***}
Frederico Andrade Tomich^{***}

Brasília, setembro de 2000

* *Este texto teve a consultoria de Cléids Lisboa e o auxílio, na revisão de originais e no levantamento da bibliografia, dos estagiários Leandro Safatle e Rodrigo Dourado.*

** *Da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos do IPEA.*

*** *Da Diretoria de Estudos Setoriais do IPEA.*

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Martus Tavares – Ministro
Guilherme Dias – Secretário Executivo

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Presidente

Roberto Borges Martins

Chefe de Gabinete

Luis Fernando de Lara Resende

DIRETORIA

Eustáquio J. Reis

Gustavo Maia Gomes

Hubimaier Cantuária Santiago

Luís Fernando Tironi

Murilo Lôbo

Ricardo Paes de Barros

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e torna disponíveis, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir dos estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 130 exemplares

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Brasília – DF:

SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10º andar

CEP 70076-900

Fone: (61) 315 5374 – Fax: (61) 315 5314

E-mail: editbsb@IPEA.gov.br

Home page: <http://www.IPEA.gov.br>

EQUIPE

Coordenação: Marco Aurélio Dias Pires; Secretaria: Andréa Rosane

Produção: Suely Ferreira; Apoio: Aeromilson Mesquita

Revisão: Chico Villela (coord.); Carlos Alberto Vieira, Flávia Nunes de Andrade (estag.),

Isabel Villa-Lobos Telles Ribeiro, Luciana Soares Sargio (estag.)

Edição Gráfica: Iranilde Rego (coord.); Cecília Bartholo, Edineide Ramos,

Francisco de Souza Filho, Lúcio Flávio Rodrigues

Divulgação: Magali Ribeiro (coord.); Edinaldo dos Santos, Gardênia Santos,

José Peres, Mauro Ferreira

Produção Gráfica: Edilson Cedro Santos

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ:

Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14º andar

CEP 20020-010

Fone: (21) 804-8118 – Fax: (21) 220 5533

Fone: (21) 804 8118 – Fax: (21) 220 5533

E-mail: editrj@IPEA.gov.br

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

- 1 INTRODUÇÃO **7**
 - 2 TRIBUTAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E EQÜIDADE:
QUESTÕES TEÓRICAS **8**
 - 3 EVOLUÇÃO RECENTE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO:
O PERÍODO PÓS-1998 **15**
 - 4 METODOLOGIA E FONTE DOS DADOS **17**
 - 5 CARGA TRIBUTÁRIA DAS FAMÍLIAS DAS GRANDES REGIÕES
METROPOLITANAS DO BRASIL: ANÁLISE DOS RESULTADOS **29**
 - 6 NOTAS SOBRE O PROCESSO DE REFORMA TRIBUTÁRIA **51**
 - 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS **54**
- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **57**
-



A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, por intermédio do Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas, Rede-IPEA, operacionalizado pelo Projeto BRA/97/013 de Cooperação Técnica com o PNUD.

SINOPSE

Este trabalho tem por objetivo estimar a carga tributária direta e indireta suportada pelas famílias das grandes regiões urbanas brasileiras, utilizando as informações de renda e consumo familiares das onze maiores regiões urbanas do país, que constam dos microdados da Pesquisa de Orçamentos Familiares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (POF/IBGE) de 1995/96. Os achados do trabalho mostram que o sistema tributário opera de maneira regressiva sobre a população, recaindo, em termos relativos à renda, mais fortemente sobre as camadas de menor renda do que sobre as classes de renda mais elevada. Tal situação é ainda realçada pelo fato de a regressividade ser mais elevada nas áreas metropolitanas localizadas nas regiões mais pobres do país. Dessa forma, os resultados apontam que a introdução de modificações no sistema tributário brasileiro, tendo em vista a discussão da reforma tributária, pode ter um papel não desprezível na melhoria da distribuição de renda e na diminuição da pobreza.

ABSTRAT

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

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

The findings of the work show that the progressivity of the direct taxation is not enough to compensate the degree of regressivity of the indirect taxes. Concretely, the portion of the population researched by POF with earnings up to

two minimum wages commits, in average, more than 28% of its income with the payment of tributes. For the class with earnings greater than thirty minimum wages, such this percentile is practically of 18%. In other words, the obtained empiric evidence suggests that the tax system operates in a regressive way over the population, relapsing, in relative terms to the income, more strongly on the layers of smaller income than on the higher income classes. Such situation is still enhanced by the fact that the regressivity is higher in the metropolitan areas located in the poorer areas of the country. In that way, the results point in the direction that the introduction of modifications in the Brazilian tax system, in the context of the discussion of the tax reform, may have an important role in the improvement of the distribution of income and in the decrease of the poverty.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil apresenta um dos mais elevados graus de desigualdade de distribuição de renda no mundo. Os dados internacionais disponíveis indicam que somente Botswana e África do Sul apresentam uma distribuição de renda pior que a do Brasil, medida pelo Índice de Gini. Adicionalmente, cerca de um terço do total da população brasileira ainda estaria abaixo da linha de pobreza, mesmo tendo havido uma redução significativa do contingente da população pobre na década de 90, segundo estimativas da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe [CEPAL, 1999].

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

O objetivo principal deste trabalho é discutir a incidência do atual sistema tributário brasileiro sobre a população, privilegiando, nessa discussão, os aspectos de equidade nele presentes. A hipótese mais geral que orienta o trabalho é a de que, da forma como está atualmente estruturada, a tributação, no Brasil, representa um fator que, no mínimo, não contribui para reduzir os níveis de desigualdade social do país. Pode-se aventar também que a tributação poderia ser um instrumento coadjuvante na melhoria da distribuição de renda, principalmente para a população que se encontra abaixo da linha de pobreza.

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

Para isso são utilizadas informações sobre o consumo observado das famílias das onze maiores regiões urbanas do país, que constam dos microdados da Pesquisa de Orçamentos Familiares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (POF/IBGE) de 1995/96. Essa pesquisa fornece os dados detalhados da estrutura de consumo familiar, discriminada por faixas de recebimento, possibilitando, portanto, o cálculo

dos tributos indiretos que recaem sobre essas famílias. Os tributos indiretos considerados são o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

As informações sobre as variáveis de rendimentos da POF/IBGE investigam uma série de tributos diretos pagos pelas famílias. A partir dessas informações, procura-se alcançar outro objetivo específico do trabalho: o cálculo da carga tributária dos tributos diretos sobre os recebimentos das famílias pesquisadas pela POF. Foram pesquisados os pagamentos efetivos dos seguintes tributos diretos: Imposto de Renda (IR), Contribuição para Previdência Pública (INSS), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotivos (IPVA), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e outros impostos diretos. Convém observar que, tomados em conjunto, os tributos considerados, diretos e indiretos, perfaziam mais de 79% da carga fiscal total em 1996, segundo dados da Secretaria da Receita Federal.

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

O estudo foi organizado da seguinte maneira: inicialmente, o capítulo 2 apresenta um breve quadro das discussões teóricas mais recentes sobre a questão da incidência de um sistema tributário no que respeita aos aspectos de equidade. Em seguida, o capítulo 3 descreve sucintamente a evolução recente da estrutura tributária brasileira, bem como suas principais características. Os procedimentos metodológicos e a base de dados utilizados para os cálculos da incidência tributária são descritos no quarto capítulo. Feito isso, o capítulo 5 é dedicado à exposição e à análise dos resultados obtidos. A seguir, no capítulo 6 são tecidas algumas considerações sobre o processo de reforma tributária ora em debate e, por fim, o capítulo 7 apresenta as principais conclusões do estudo.

2 TRIBUTAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E EQUIDADE: QUESTÕES TEÓRICAS

Na literatura recente, mais especificamente no campo da economia do setor público, o estudo dos impactos distributivos advindos do sistema tributário vem ampliando seu espaço enquanto área de pesquisa. Entre outros, Feenberg *et alii* (1997), Creedy (1997) e Decoster *et alii* (1997) têm trazido importantes contribuições teóricas no sentido do aperfeiçoamento de modelos de análise de estruturas tributárias, *vis-à-vis* suas consequências do ponto de vista da distribuição de renda. A maior

parte dessa recente *safr* de trabalhos baseia-se em desenvolvimentos teóricos dos anos 60 e 70, em especial Due (1968), Shoup (1969), Musgrave e Musgrave (1973), entre outros. De outra parte, não se pode deixar de mencionar o papel fundamental da obra de Kaldor (1955), um estudo pioneiro dos impactos distributivos no contexto de um sistema tributário moderno, isto é, adaptado às características das sociedades contemporâneas.¹

No Brasil, não há registro de trabalhos teóricos expressivos sobre o tema que relaciona tributação e distribuição.² Entretanto, há alguns estudos que obtiveram resultados empíricos importantes. Um dos primeiros trabalhos nessa área é de autoria de Eris *et alii* (1983). Mais recentemente, contudo, tem surgido uma série de pesquisas que reforçam a tendência dos estudos aplicados sobre o tema. Entre estas, pode-se destacar Rodrigues (1998) e Siqueira *et alii* (1998 e 1999).

O estudo dos impactos distributivos de sistemas tributários se situa, de maneira geral, no terreno da teoria da tributação ótima (*optimal taxation theory*). Há vasta literatura sobre os vários temas pertinentes a essa teoria, cujo alcance percorre desde o estudo das diferentes formas de tributação – sobre renda, consumo, poupança, ganhos de capital – e as suas interações até a análise de incidência intertemporal, passando pela questão da provisão de bens públicos.³

No que se relaciona propriamente ao terreno da equidade na tributação, as questões mais presentes na literatura são, geralmente: o *trade-off* entre eficiência e equidade, a participação de tributos diretos e indiretos no conjunto das receitas arrecadadas pelo Estado, e a discussão sobre regressividade e progressividade de sistemas tributários. Para os fins deste trabalho, porém, em cuja análise empírica prioriza-se o aspecto da incidência tributária sobre as famílias, a atenção é especificamente voltada à última questão mencionada.⁴

¹ Cabe salientar, porém, o caráter peculiar desse trabalho de Kaldor, em que há uma proposição explícita de substituição do padrão tributário britânico, baseado na tributação sobre a renda, por outro, baseado na tributação sobre dispêndios. Para uma discussão das proposições de Kaldor (1955), ver Vickrey (1968).

² Uma exceção é, sem dúvida, Souza (1996). De todo modo, não se pode deixar de mencionar livros-texto relevantes sobre finanças públicas, tais como Silva (1978) e Giambiagi e Além (1999).

³ Sobre a tributação de poupança e implicações para a eficiência da alocação de recursos numa análise intertemporal, por exemplo, ver Atkinson e Sandmo (1980). Para um exame da incidência tributária intertemporal e seu reflexos distributivos, ver Poterba (1989). Sobre a questão dos bens públicos, veja-se Atkinson e Stern (1983).

⁴ Para uma análise das outras duas questões, ver Vianna (2000).

2.1 Progressividade *versus* Regressividade na Incidência Tributária

Ao se discutir progressividade e regressividade na incidência tributária, antes de tudo deve-se ter em mente que se está referindo basicamente a questões de equidade e bem-estar. Entre os princípios de boa tributação que a teoria econômica elenca, a meta da equidade constitui um critério básico no desenho de um sistema tributário.⁵ No entanto, embora seja um ponto praticamente consensual que a estrutura tributária deva ser equânime, no sentido de que cada contribuinte deva pagar sua *justa parte* para o financiamento do governo, não existe propriamente uma concordância no que se refere ao que seria essa *justa parte* [Musgrave e Musgrave, 1973]. Na abordagem dessa questão, distinguem-se duas correntes de pensamento.

A primeira, que remete a Hobbes, Locke e Smith, repousa no princípio do benefício. Nessa visão, a equidade do sistema tributário é auferida na medida em que os contribuintes recebem serviços públicos em conformidade com o volume de impostos que pagam. Sendo assim, por esse princípio, a equidade não depende somente da estrutura tributária, mas do *mix* constituído pela política de gastos e de tributos do governo. A segunda corrente, que tem suas origens em Rousseau e Stuart Mill, baseia-se no princípio da capacidade de pagamento. Nessa abordagem, o problema da equidade tem sua solução determinada exclusivamente na questão tributária, independentemente da política de gastos do governo.⁶

Como apontam Musgrave e Musgrave (1973), essas duas concepções apresentam limitações. No caso do princípio do benefício, para torná-lo operacional é preciso o conhecimento de necessidades específicas de contribuintes para se realizarem investimentos públicos que resultem em benefícios para eles. Ademais, por esse princípio não se pode conceber impostos com fins redistributivos, uma vez que, na prática, não há como separar tributos destinados a financiar serviços públicos em geral daqueles serviços destinados às necessidades específicas dos contribuintes beneficiários. No entanto, trata-se de uma abordagem mais completa no que respeita ao problema da economia do setor público, pois envolve a procura de uma solução para os aspectos de receitas e gastos. Quanto à segunda concepção, seu principal problema é que deixa indeterminada a questão da provisão de serviços públicos; não obstante, nessa abordagem a questão redistributiva é efetivamente considerada. Nesse sentido, é a essa visão que este trabalho doravante se aterá. Resta, portanto, discutir os critérios de mensuração da capacidade de pagamento presentes na literatura.

⁵ Uma excelente resenha sobre os princípios básicos que devem nortear a conformação de um sistema tributário é encontrada em Guimarães (1982).

⁶ Para uma ampla discussão sobre teorias de tributação progressiva, ver Fagan (1959). Para uma análise aprofundada dos princípios de benefício e de capacidade de pagamento, ver Musgrave e Musgrave (1973), Silva (1978) e Stiglitz (1986).

2.2 Parâmetros da Capacidade de Pagamento: Renda ou Consumo?

(a) A Renda como Parâmetro

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

Define-se de maneira literal e formal a incidência progressiva de um tributo como aquela que impõe uma alíquota que varia mais que proporcionalmente em relação a variações da base tributária [Vickrey, 1976]. Em uma definição menos precisa, porém de maior poder explicativo, pode-se dizer que a tributação progressiva é aquela que se conforma ao conceito de capacidade de pagamento. O exemplo típico de um tributo com essa característica é o imposto de renda, uma vez que suas alíquotas são estabelecidas conforme faixas de rendimento, prevendo-se, na maior parte dos casos, deduções conforme o número de dependentes e o patrimônio, entre outros fatores. Na medida em que a renda de um indivíduo é o indicador mais visível de sua capacidade de pagamento – embora esteja longe de constituir um indicador perfeito –, o imposto de renda representa o elemento de progressividade na maior parte dos sistemas tributários modernos.

Esse é o caso da tributação direta, mais especificamente do imposto principal dessa modalidade impositiva: o imposto de renda. Tomando-se o caso da tributação indireta, por outro lado, ocorre, como foi visto, que não é possível *personalizar* o tributo conforme as características socioeconômicas do contribuinte. O imposto sobre consumo (ou sobre vendas) geralmente é caracterizado por uma alíquota uniforme, única, incidente sobre a mercadoria tributada.

Assim, supondo-se que determinado bem custe \$ 15 e que a alíquota de imposto seja de 20%, o valor de imposto pago ao se adquirir esse bem é de \$ 2,50.⁷ Supondo-se adicionalmente que haja dois indivíduos, um com renda igual a \$ 25, o outro com renda de \$ 50, tem-se que, para o primeiro, o tributo representa 10% de sua renda, enquanto que, para o segundo, essa proporção fica em 5%. Dessa forma, tomando-se como parâmetro a renda, o tributo indireto, ou melhor, sua incidência, assume ca-

⁷ O preço final p é dado pela equação: $p = p_0 (1 + t)$, em que p_0 é o preço antes da incidência do imposto, e t é a alíquota nominal.

racterística inequivocamente regressiva, uma vez que a carga tributária decresce conforme aumenta a renda do contribuinte. Essa tendência se explica pelo fato de o próprio consumo, de maneira geral, cair como percentual da renda à medida que esta aumenta quando se estratificam as unidades familiares por faixas de rendimentos.

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

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

(b) O Consumo como Parâmetro

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

É importante observar que essa não é exatamente uma abordagem nova do problema. Thomas Hobbes, há mais de três séculos, foi quem primeiro explicitou esse ponto de vista. Kaldor (1955), por sua vez, também manifestou posição favorável a essa concepção, indo inclusive mais longe, ao defender que a tributação deveria estar baseada exclusivamente sobre os dispêndios:

"(...) there is no need to look upon the egalitarian or re-distributive objectives of progressive taxation as being necessarily in conflict with considerations of economic efficiency and progress. This conflict undoubtedly exists with progressive income tax. But if progressive taxation were levied on an expenditure base instead of an income base it would be possible to advance towards an egalitarian society whilst improving the efficiency of operation and rate of progress of the economy" [Kaldor, 1955, p. 15].

Traduzindo: “(...) não é preciso considerar os objetivos igualitários ou redistributivos da tributação progressiva como necessariamente conflituosos com aspectos de eficiência e progresso econômicos. Esse conflito ocorre, por certo, com o imposto de renda progressivo. Porém, se a tributação progressiva tivesse como base de incidência o consumo, ao invés da renda, seria possível avançar em direção a uma sociedade igualitária, e ao mesmo tempo incrementar a eficiência e o progresso da economia.” (tradução livre dos autores).

De todo modo, dando prosseguimento à análise da argumentação de Creedy (1997), sua idéia é que a regressividade da tributação sobre o consumo se sustenta no fato de as famílias com rendas baixas alocarem parcela maior de seus rendimentos para consumo do que famílias com rendas mais altas que, em consequência, poupam mais. A existência de poupança, por sua vez, implica a necessidade de adoção de modelos de análise de períodos múltiplos ou de ciclo de vida. Nesse contexto, diferenças nos padrões de poupança das famílias afetam apenas o fluxo temporal da tributação e do consumo [Creedy, 1997].⁸ Assim, ao se considerar um único período, os gastos de consumo familiar forneceriam um parâmetro melhor do que a renda para se avaliar os reflexos distributivos de impostos sobre consumo.

Uma outra linha de argumentação, desenvolvida por autores que também seguem essa abordagem, aponta para o sentido de que os gastos de consumo devem ser adotados como parâmetros da capacidade de pagamento dos contribuintes na medida em que representam um indicador mais apropriado do padrão de vida do que a renda. Isso aconteceria devido ao fato de os gastos com consumo serem mais estáveis ao longo do ciclo de vida dos contribuintes do que a renda.⁹ Por outro lado, a estabilidade dos gastos de consumo é explicada pela hipótese de que os consumidores nivelam esses gastos durante o ciclo de vida, recorrendo à poupança ou ao endividamento (*consumption smoothing*), mesmo quando ocorrem variações na renda. Dessa forma – segue a argumentação – o gasto, tomado como parâmetro, teria maior capacidade de capturar as oportunidades de consumo de longo prazo dos consumidores.

De todo modo, importa ressaltar que, nessa abordagem, os gastos de consumo das famílias são percebidos como melhores do que a renda para medir impactos distributivos de impostos sobre consumo. Nesse sentido, não se pode classificar, *a priori*, esses impostos como regressivos. A regressividade só ocorrerá de fato se a alíquota do imposto for maior para os bens cuja participação na despesa do contribuinte for sistematicamente maior quanto menor for a despesa.

2.3 Problemas do Consumo

como Parâmetro de

⁸ Segundo Creedy (1997), em um contexto de períodos múltiplos, diferenças nos padrões de poupança têm implicações distributivas, isto é, apenas afetam a progressividade do imposto se a renda resultante da poupança for tributada.

⁹ Para maior detalhamento a respeito dessa abordagem, ver Feenberg *et alii* (1998), Creedy (1997), Blundell e Preston (1994, 1995), ou, ainda, Poterba (1989).

A defesa da adoção do consumo como medida da capacidade de pagamento dos contribuintes passa tradicionalmente pela idéia de que a tributação deve incidir sobre o que um indivíduo *retira* da sociedade (ou seja, consome), e não sobre o que ele *acrescenta* (ou seja, poupa e investe). Essa visão tem origem em Hobbes, para quem "manda a equidade natural que os impostos sejam cobrados segundo o que cada um gasta, não segundo o que ele possui" [Hobbes, 1992, parte II, cap. XIII, v. 11] e como já visto, se consolida em Kaldor (1955). Implícita nessa concepção está a premissa de que poupança e investimento constituem atos sociais vantajosos para a coletividade, ao passo que o consumo é uma atitude egoísta e anti-social [Musgrave e Musgrave, 1973]. Por conseguinte, a tributação deveria se basear apenas sobre o consumo, isentando a renda e a acumulação.

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

Acrescente-se ainda que a adoção do consumo como medida de capacidade contributiva implica considerar o imposto de renda injusto, uma vez que acarreta *dupla taxação* da poupança. Isso ocorre pelo fato de o imposto reduzir, em primeiro lugar, o volume da renda destinada à poupança, e, em seguida, por reduzir os ganhos oriundos da já reduzida poupança. Contudo, esse caráter injusto do imposto de renda só é verdadeiro sob a ótica do consumo como parâmetro da capacidade contributiva. Do ponto de vista da renda como parâmetro, o imposto sobre consumo é que assume caráter injusto nesse aspecto, dado que subtaxa a poupança.

Pode-se concluir, portanto, que, no que respeita ao terreno da equidade na tributação, é a renda que constitui a medida mais conveniente de se medir a capacidade de pagamento dos contribuintes, uma vez que se presta melhor a objetivos redistributivos no desenho do sistema tributário.

3 EVOLUÇÃO RECENTE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: O PERÍODO PÓS-1988¹⁰

A principal característica do período posterior à Constituição de 1988, no que respeita à política tributária empreendida pelo governo federal, tem sido a adoção de sucessivas medidas para compensar suas perdas e enfrentar seu desequilíbrio fiscal crônico. Normalmente, tais medidas têm girado em torno da criação de novos tributos e da elevação das alíquotas dos já existentes, especialmente daqueles que não constituem objeto de partilha com estados e municípios.

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

O que se percebe é que esses movimentos de reação do governo federal à ordem tributária instituída pela Constituição de 1988 acarretaram uma piora na qualidade do sistema tributário, uma vez que a tributação com incidência cumulativa cresceu significativamente em importância nas fontes de financiamento federais. Considerando-se todo o setor público e somando-se todos os tributos cumulativos existentes em 1997 (além dos anteriormente citados, acrescentam-se o PIS e o ISS, que é municipal), estima-se que, para aquele ano (cujas diferenças em relação à estrutura atual são muito pequenas), a tributação cumulativa respondia por cerca de 17% da arrecadação total [Varsano *et alii*, 1998].

Observa-se também que, ao longo da década de 90, a evolução da estrutura tributária brasileira é marcada por uma nítida mudança de perfil quando se classificam os tributos em diretos e indiretos. De fato, como se pode verificar na tabela 1, as participações dos dois grupamentos na receita total eram bastante próximas na década

¹⁰ Um histórico da tributação brasileira desde os primeiros anos da República pode ser encontrado em Varsano (1996).

da de 80, havendo uma certa alternância entre as participações majoritárias; a partir de 1990, contudo, os tributos indiretos passam a ser claramente o grupamento dominante.

É possível levantar, inclusive, a hipótese de que, no período posterior a 1996, essas proporções tenham perdido ainda mais para os tributos indiretos, dado que dali em diante ocorreu majoração na alíquota da COFINS (de 2% para 3%). De todo modo, no período recente, a estrutura tributária brasileira adquiriu um padrão que se baseia predominantemente na tributação indireta. Esta, por sua vez, tem o crescimento de sua participação na carga tributária explicado em grande medida pelo aumento relativo da arrecadação de impostos cumulativos, como a COFINS e o PIS.¹¹ Essa evolução tem representado uma piora na qualidade da tributação, na medida em que a eficiência econômica é prejudicada, pois os tributos cumulativos distorcem preços relativos e induzem à integração vertical da produção, elevando os custos e os preços finais das mercadorias com que se deparam os consumidores. Dessa forma, a atual estrutura tributária contribui para a redução da competitividade dos produtos nacionais em relação aos estrangeiros, tanto no mercado interno quanto no externo.

TABELA 1
Carga Tributária segundo Tipos de Tributos

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

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

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

Além disso, a predominância da tributação indireta no sistema tributário acarreta impactos negativos no terreno da equidade. O fato de vários estados não utilizarem critérios de seletividade na cobrança do principal tributo indireto (o ICMS) do país – isentando ou concedendo regimes especiais de incidência a produtos como alimentos e medicamentos, por exemplo –, faz que a tributação indireta seja extremamente

¹¹ Deve-se chamar atenção para o fato de que as sucessivas majorações na alíquota da Contribuição sobre Movimentações Financeiras (CMF) também concorrem no sentido de ampliar a participação da tributação cumulativa sobre a carga fiscal total. Não há ainda, entretanto, uma classificação precisa desse tributo em termos de sua incidência (se direta ou indireta).

regressiva em relação à renda pessoal. Esse fato, em adição ao baixo grau de progressividade do principal imposto direto (o Imposto de Renda,¹² quando comparado com outros países com nível de renda *per capita* semelhante ao do Brasil) e à elevada elisão fiscal do mesmo IR, como será exposto adiante, dá margem à suposição de que o sistema tributário brasileiro é um fator não desprezível se não para explicar a péssima distribuição de renda no país, ao menos para manter essa situação.

4 METODOLOGIA E FONTE DOS DADOS

A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 1995/96 do IBGE foi a fonte das informações dos dispêndios e dos rendimentos utilizadas para mensuração dos tributos pagos pelas famílias residentes nos maiores centros urbanos brasileiros. A partir dos dispêndios calculou-se a carga tributária indireta – constituída pelo ICMS, o IPI, o PIS e a COFINS¹³ –, bem como foram extraídos os valores pagos com os tributos diretos – IR, INSS, IPTU e IPVA.¹⁴ Os dados de recebimentos foram utilizados para a classificação das famílias (por estratos de renda e por origem do recebimento) e para o cálculo da carga fiscal.

Pelo detalhamento que a POF 1995/96 oferece em termos dos dispêndios familiares, ela constitui uma base de informações de alto valor (tanto no nível quantitativo quanto qualitativo) para a mensuração da carga fiscal, particularmente a indireta, incidente sobre as famílias.¹⁵ Em termos de mensuração, ao disponibilizar os gastos familiares com os tributos diretos e discriminar os gastos com bens e serviços, a POF possibilita a realização de estimativas, com grau bastante razoável de precisão, da tributação que recai sobre o consumo desses bens e serviços.

¹² Atualmente, a maior alíquota marginal do IR brasileiro é de 27,5%, sendo que, em 1996, era de 26,6%. Esse valor é extremamente baixo para padrões internacionais. Somente para efeito de comparação, registre-se que, em países como México e Chile, as alíquotas máximas são de, respectivamente, 35% e 50%. Isso para não mencionar casos de países ricos como Dinamarca e Holanda (68% e 60%, respectivamente).

¹³ Entre os gastos, consideraram-se apenas aqueles sujeitos à incidência dos tributos indiretos antes referidos. Foram desconsiderados, portanto, os gastos com os serviços (principalmente com mão-de-obra), as taxas, os impostos e os encargos financeiros. Nesse conjunto de gastos não tributáveis, sobressaem os gastos com aluguel e os impostos e taxas diversas, inclusive as não públicas, como, por exemplo, as taxas de condomínio.

¹⁴ Foram ainda considerados outros impostos diretos, que, somados, constituem parcela marginal dos dispêndios com esse tipo de tributação: as contribuições para conselhos e associações de classe e para a previdência pública (federal – IAPAS, estadual, municipal, militar), os impostos sindicais anuais, o Imposto Territorial Rural (ITR) e o IPTU de imóvel adicional.

¹⁵ Cabe acrescentar que os dados de consumo observado das POF são utilizados para os cálculos das linhas de pobreza e de indigência mais recentes para o Brasil, o que reforça sua confiabilidade. Para uma discussão do consumo observado das POF na construção dessas linhas, ver Rocha (2000).

4.1 Utilização dos Microdados

Existem dois conjuntos de dados disponíveis da POF 95/96: o primeiro consiste dos chamados *dados agregados*, disponíveis no Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), que obedecem a um padrão predeterminado pelo IBGE na organização das informações. Entre as características desse padrão podem-se destacar: a estratificação por faixas de renda familiar (em salários-mínimos mensais),¹⁶ a referência ao chefe do domicílio e o fato de os recebimentos e dispêndios serem expressos em valores mensais familiares.¹⁷

O outro conjunto de dados utilizado no estudo diz respeito às informações individualizadas, ou seja, aos dados de cada uma das 16 060 famílias investigadas – os chamados microdados –, o que permite a reorganização das informações, com a geração de novas análises estatísticas.¹⁸ Nesse particular, decidiu-se preservar, na maioria dos casos, a apresentação dos dados pelas classes de renda da POF. As mudanças realizadas ocorreram no agrupamento dos itens de despesa e na consideração do dado familiar como o parâmetro no caso da principal origem do recebimento mensal.

4.1.1 Aferição da Renda

A caracterização da distribuição dos rendimentos em cada um dos centros urbanos, bem como para o total das áreas, baseou-se no recebimento total mensal familiar *per capita*; ou seja, foram consideradas todas as fontes de renda da família – o trabalho, as transferências, os aluguéis, as aplicações financeiras – e o seu tamanho, tendo em vista as diferenças no número de componentes da família entre os estratos de renda e as áreas metropolitanas.

Nos dados publicados pela POF 1995/96 observa-se que, nos estratos inferiores de renda familiar, para todas as áreas urbanas, o desembolso global supera o total dos recebimentos, ou seja, as famílias de baixa renda acumulam déficits constantes em seus orçamentos.¹⁹ Essa situação, que também se verificava na POF 1987/88, em

¹⁶ São dez as classes de recebimento mensal familiar, expressas em salários-mínimos: até 2; mais de 2 a 3; mais de 3 a 5; mais de 5 a 6; mais de 6 a 8; mais de 8 a 10; mais de 10 a 15; mais de 15 a 20; mais de 20 a 30; e mais de 30.

¹⁷ O SIDRA apresenta as seguintes entradas (variáveis) de tabulação dos dados: domicílios; famílias; pessoas moradoras; tamanho médio da família; consumo alimentar; distribuição da renda (Índice de Gini); famílias que possuem bens duráveis; valor da despesa média mensal familiar; percentual da despesa média mensal familiar; valor da despesa média mensal familiar em alimentação; percentual da despesa média mensal familiar em alimentação; valor do recebimento médio mensal familiar; percentual do recebimento médio mensal familiar; e locais de compra. Para a quase totalidade dessas variáveis, as agregações possíveis são feitas em classes de renda mensal familiar ou são relacionadas às características do chefe do domicílio (sexo, idade, origem do rendimento, instrução).

¹⁸ Para processar a enorme massa de dados constituída pelos microdados da POF, utilizou-se o *software* estatístico *Statistical Analysis System* (SAS).

¹⁹ Para uma discussão desse achado, ver Castro e Magalhães (1998).

determinadas áreas se estende às classes de renda superiores, sendo que, para o total das áreas, só a partir do estrato entre oito e dez salários-mínimos as famílias conseguem equilibrar seus orçamentos. Podem ser apontadas duas razões para a presença desse recorrente desequilíbrio entre gastos e receitas das famílias: a subdeclaração dos rendimentos e a existência de mecanismos informais de crédito para as famílias de baixa renda.²⁰

4.1.2 Consumo e/ou Dispêndio

Quando se objetiva calcular a tributação indireta sobre o consumo de bens das famílias, verifica-se que o modo de apresentação dos dados agregados (plano tabular da POF) implica um conjunto de dificuldades praticamente insuperáveis. De um lado, as despesas de consumo incluem gastos não sujeitos a tributação indireta; de outro, entre as despesas com aumento do ativo encontram-se gastos sobre os quais incidem tributos indiretos.

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

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

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

²⁰ Essas hipóteses foram levantadas com base em informações obtidas por meio de contatos com técnicos da Diretoria de Pesquisas do IBGE, responsáveis pelo gerenciamento da POF 1995/96.

Cabe ainda ressaltar que o reagrupamento aqui adotado resultou em uma despesa familiar com bens, que constitui o conjunto de gastos de fato sujeitos à tributação indireta, menor do que os recebimentos familiares, diferentemente do que se observa nos dados agregados da POF. Essa tendência foi constatada mesmo ao se comparar com o valor publicado das despesas de consumo, significando, dessa forma, mais uma justificativa empírica ao uso da renda familiar como base de cálculo da carga fiscal.

De todo modo, privilegiou-se aqui a renda como parâmetro de avaliação da regressividade da tributação indireta, uma vez que a utilização do dispêndio, nesse sentido, mascara o alto grau de desigualdade entre as economias familiares.

TABELA 2
Despesa Média Mensal Familiar segundo a Classificação dos
Dispêndios da POF e o Reagrupamento Proposto

(Em R\$ de setembro de 1996)

Tipo de Despesa	Valor	Tipo de Despesa	Valor
Desembolso global	1 395,21	Desembolso sujeito à tributação	998,59
Despesas correntes	1 133,73		
Despesas de consumo	992,49		
Alimentação	231,81	Equivalente	231,70
Habitação	286,18	Menos aluguel e taxas	359,31
Vestuário	65,52	Equivalente	68,68
Transporte	136,85	Urbano e viagens	104,54
Higiene e cuidados pessoais	18,87	Equivalente	18,87
Assistência à saúde	90,75	Remédios e produtos farmacêuticos	34,52
Recreação e cultura	35,06	Equivalente	39,72
Fumo	13,92	Equivalente	13,92
Serviços pessoais	16,18		
Despesas diversas	49,00		
Outras despesas correntes	141,24		
Impostos	45,45	Tributação direta	
Contribuições trabalhistas	58,19	Tributação direta	
Aumento do ativo	236,03		
Veículo	120,46	Aquisição e manutenção ¹	127,34
Imóvel (reforma)	64,47		
Diminuição do passivo	25,45		

Nota: ¹Inclui as despesas com combustível.

4.2 Procedimentos de Cálculo da Incidência da Tributação Direta

As despesas com impostos, taxas e contribuições que representam a carga tributária direta foram apuradas com base nas informações fornecidas pelas famílias pesquisadas pela POF. O cálculo da tributação direta abrangeu o Imposto de Renda, a contribuição à Previdência Social (INSS), o IPTU, o IPVA, a contribuição sindical, as taxas de conselhos e associações de

classe e o ITR.

Cabe observar que um método alternativo para se medir a incidência do IR e da contribuição ao INSS, que, somados respondem pela maior parte dos tributos diretos, seria aplicar as alíquotas vigentes aos rendimentos das famílias.²¹ Esse procedimento, no entanto, permitiria apenas estimar a carga tributária potencial associada a esses impostos, e não o que foi efetivamente pago pelas famílias.

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

Por esse motivo, evitou-se fazer tal exercício comparativo. Em todo caso, é de supor-se que muito provavelmente a carga tributária direta efetiva²² encontra-se em nível bem inferior ao da potencial, por motivos que vão desde a subdeclaração de rendimentos até o quadro de ampla elisão fiscal da estrutura arrecadadora do Imposto de Renda.

4.3 Sistemática de Cálculo para a Incidência da Tributação Indireta

A parcela do dispêndio das famílias relativa à tributação indireta foi estimada aplicando-se as alíquotas e regras do ICMS, do IPI, do PIS e da COFINS aos diversos grupos de gastos sistematizados na agregação antes explicitada. Esses tributos são os mais importantes na composição da carga fiscal sobre o consumo, no atual sistema tributário brasileiro. De acordo com dados da Secretaria da Receita Federal (SRF), esses tributos representavam cerca de 42% da carga fiscal bruta e mais de 84% do total dos tributos indiretos em 1996.

A maior dificuldade para se estimar adequadamente a carga tributária efetiva sobre os diferentes dispêndios decorre da variabilidade de alíquotas e normas existentes. Tal dificuldade é particularmente aguda no caso do ICMS, cuja incidência se caracteriza por imensa complexidade, dada a quantidade de detalhes e de situações especiais que ocorrem na operacionalização desse tributo em cada unidade da Federação. Nesse particular, foram somente considerados os benefícios concedidos aos produtos alimentares, pois respondem pela maior parcela dos casos especiais no contexto

²¹ Esse método foi adotado por Rodrigues (1998).

²² Aceitando-se que não haveria motivo para as famílias omitirem informações relativas ao pagamento de tributos diretos.

do tratamento tributário corrente.²³

Em termos operacionais, foram selecionados, entre os diversos grupos de despesas discriminados nos questionários de despesa coletiva e de despesa individual e na caderneta de despesas da POF 1995/96, aqueles sobre os quais incidiam ICMS, IPI, PIS e COFINS. Assim, as despesas individuais com comunicações, jogos e apostas, serviços pessoais, serviços de assistência à saúde, serviços de cartório e profissionais, cerimônias familiares e práticas religiosas, contribuições e transferências, outros imóveis e documentação, seguro e outros gastos com veículos foram descartadas, pois destinam-se, em sua quase totalidade, ao pagamento de serviços, taxas ou impostos.

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

Feita essa compatibilização entre os grupos de despesa e os de incidência dos tributos indiretos contemplados, aplicou-se, em uma primeira etapa, aos gastos (preços) globais a respectiva alíquota nominal do ICMS, obtendo-se o valor correspondente a esse tributo. Em um segundo momento, foi descontada dos gastos a parcela correspondente do ICMS, gerando-se, assim, novos valores que incorporavam a parcela correspondente ao IPI. Desses montantes, foram extraídos os valores anteriores ao recolhimento do IPI, por meio da seguinte fórmula:

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

Obteve-se, conseqüentemente, o valor dos dispêndios correspondente ao pagamento de IPI.²⁴

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

Em relação às alíquotas do ICMS, foram consideradas as alíquotas-padrão previstas na lei para a quase totalidade dos gastos de consumo das famílias, excetuando-se

²³ As alíquotas de ICMS incidentes sobre alimentos com tratamento tributário diferenciado (cesta básica) foram retiradas de Silveira *et alii* (1999).

²⁴ Para isso, basta subtrair do total anterior (gastos líquidos de ICMS) o novo total obtido (gastos líquidos de ICMS e IPI).

somente as despesas com produtos alimentares, que recebem tratamento diferenciado na maioria dos estados. Assim, como se pode constatar pela tabela 3, nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre aplicou-se a alíquota de 18% para o conjunto de bens considerado, enquanto, nas demais áreas urbanas, adotou-se a alíquota de 17%. Constituem exceções a esse quadro, além dos produtos alimentares, somente fumo, bebidas alcoólicas, telecomunicações e automóveis importados, produtos que são tributados pelo ICMS, em todos os estados, em 25%. Cabe acrescentar ainda que, na estimação da carga tributária do ICMS, considerou-se que esse imposto não apresentaria nenhuma forma de cumulatividade para os produtos selecionados.²⁵

No que diz respeito ao ipi, as alíquotas desse imposto, obtidas junto à Tabela de Incidência do ipi (tipi), foram agregadas segundo os grupos de dispêndios aqui considerados, tendo sido calculados os valores da média e da moda, constantes da tabela 3.

Finalmente, quanto ao PIS e à COFINS, essas contribuições, somadas, totalizavam, em 1996, uma alíquota nominal de 2,65%.²⁶ É preciso considerar, entretanto, que as estimativas de suas cargas tributárias efetivas envolvem dificuldades, devido à necessidade de se levar em conta as etapas de produção e comercialização em que essas contribuições incidem e os graus de agregação de valor observados em cada uma.

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

²⁵ Petti (1993) aponta situações de incidência que tornam o ICMS um tributo em cascata. Rebouças (1980) também o faz, embora se refira ao antigo ICM.

²⁶ Em 1998, a alíquota da COFINS foi majorada para 3%. Atualmente, portanto, a soma das alíquotas nominais da COFINS e do PIS totalizaria 3,65%.

TABELA 3
Alíquotas Médias e Modais do IPI, segundo
Despesas por Grupos de Produtos

Grupo de Produtos (Despesas)	Média	Moda
Eletrodomésticos	13,20	10,00
Utilidades domésticas	15,84	15,00
Móveis	6,07	10,00
Decoração	15,70	0,00
Alimentação	1,09	0,00
Bebidas	47,41	70,00
Higiene	17,59	15,00
Despesas c/ transportes	0,34	0,00
Fumo	82,33	30,00
Leitura	0,88	0,00
Diversões e esportes	18,08	20,00
Produtos farmacêuticos	0,06	0,00
Toucadador	17,31	12,00
Papelaria	10,92	12,00
Vestuário	0,25	0,00
Armarinho, roupa de banho	0,00	0,00
Bolsas, calçados e cintos	3,83	0,00
Despesas diversas (artigos de banho)	16,99	0,00
Acessórios de veículos	9,05	4,00
Fotografia e cinematografia	14,07	18,00
Jóias	19,38	18,00
Veículos	12,10	5,00
Material de construção	7,02	10,00

Fonte: Secretaria da Receita Federal – Tabela de Incidência do IPI.

Dada a impossibilidade de se levantar o número de etapas e a agregação de valor em cada para um conjunto tão extenso de produtos como o que foi tratado, adotou-se a hipótese simplificadora de que o processo de produção e comercialização envolveu apenas três etapas.²⁷ Adicionalmente, supôs-se que a cada etapa houve uma agregação de valor da ordem de um terço. Assim, considerando-se a alíquota nominal do PIS/COFINS de 2,65%, a carga fiscal efetiva relativa a esses tributos para a maior parte dos produtos foi da ordem de 5,44%. Assim, a alíquota efetiva, dadas essas hipóteses, representou mais que o dobro da alíquota nominal.

²⁷ Para uma discussão a respeito da incidência desses tributos, ver Silva (1991). Nesse trabalho, são também elaboradas as hipóteses de número de etapas e agregações de valor que basearam as do presente estudo.

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

Com o intuito de permitir melhor visualização das alíquotas dos tributos considerados para cada produto pertencente aos grupos de despesa sistematizados no estudo, apresenta-se a tabela 4 (p. 26 e 27), que sintetiza essas informações.

4.3.1 Carga Tributária Indireta sobre Produtos Alimentares

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

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

Esses trabalhos utilizaram informações detalhadas relativas às alíquotas de ICMS sobre produtos da cesta básica praticadas por cada estado, que foram fornecidas pelas secretarias estaduais de Fazenda. Tais informações estão sistematizadas na tabela 5 (p. 28). Aplicando-se as alíquotas efetivas do ICMS da unidade da Federação pertinente e do PIS/COFINS aos dispêndios com os produtos alimentares selecionados, por estratos de renda e por regiões metropolitanas, foi possível estimar a carga desses tributos na cesta selecionada de alimentos.

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

TABELA 4
Alíquotas de ICMS, IPI, E PIS/COFINS, segundo os Grupos de Despesas dos Questionários e da
Caderneta de Despesas Coletivas da POF e Grupos de Despesas Propostos

Grupo de Despesa – Questionários POF	Grupo de Despesa (proposto)	IPI	ICMS*	Tabela IPI	Observação (IPI)	PIS-COFINS
Transportes	Transporte	0,00	17,00	Transporte	Moda	0
Alimentação fora de casa	Alimentação	0,00	17,00	Alimentação	Moda e bebidas (IPI=41,25, ICMS=25 e PIS= 5,44)	0
Fumo	Fumo	330,00	25,00	Fumo	IPI sobre cigarros	5,44
Leitura (periódicos)	Lazer	0,00	17,00	Leitura	Moda	5,44
Diversões e esporte	Lazer	18,08	17,00	Diversões e esporte	Média	5,44
Produtos farmacêuticos	Produtos farmacêuticos	0,00	17,00	Prod. farmacêuticos	Moda	5,44
Artigos de toucador	Desp. pessoal	12,00	17,00	Toucador	Moda	
Artigos de papelaria, livros não didáticos e assinatura de periódicos	Lazer	0,00	17,00	Papelaria	IPI sobre livros	5,44
Brinquedos e material de recreação	Lazer	18,08	17,00	Diversões e esporte	Média	5,44
Roupas de homem	Vestuário	0,00	17,00	Vestuário	Moda	5,44
Roupas de mulher	Vestuário	0,00	17,00	Vestuário	Moda	5,44
Roupas de criança (até 14 anos)	Vestuário	0,00	17,00	Vestuário	Moda	5,44
Artigos de armário, tecidos e roupas de banho, cama e mesa	Vestuário	0,00	17,00	Armarinho	Moda	5,44
Bolsas, calçados e cintos	Vestuário	0,00	17,00	Bolsas	Moda	5,44
Utensílios avulsos e artigos de banheiro, copa e cozinha	Habitação	15,00	17,00	Utilidades domésticas	Moda	5,44
Outras despesas	Fumo (parcela)	330,00	25,00	Fumo	IPI sobre cigarros	5,44
Viagens	Transporte	0,00	17,00	Transporte	Moda	0
Acessórios e manutenção de veículos	Veículos	4,00	17,00	Acessórios de veículos	Moda	5,44
Jóias	Vestuário	18,00	25,00	Jóias	Moda	5,44
Educação	Lazer	0,00	17,00	Leitura	Material didático	5,44
Aquisição de veículos	Veículos	12,10	17,00	Veículos	Moda	5,44

(continua)

(continuação)

Grupo de Despesa – Questionários POF	Grupo de Despesa (proposto)	IPI	ICMS*	Tabela IPI	Observação (IPI)	PIS-COFINS
Serviços públicos	Habitação					
Energia		0,00	17,00	Habitação		5,44
Gás e combustíveis domésticos		0,00	17,00	Habitação		5,44
Telefonia		0,00	25,00	Habitação		5,44
Água e esgoto		0,00	0,00	Habitação		
Construção, reforma, jardinagem	Habitação	10,00	17,00	Material de construção	Moda	5,44
Consertos e manutenção de móveis, de aparelhos e de utensílios domésticos	Habitação	10,00	17,00	Eletrodomésticos		
Aquisição de aparelhos domésticos	Habitação	14,33	17,00	Eletrodomésticos, utilidades domésticas e	Média	5,44
Instrumentos musicais e fotográficos	Lazer (principalmente)	18,00	17,00	Fotografia e cinematografia	Moda (parte habitação)	5,44
Móveis	Habitação	6,07	17,00	Móveis	Média	5,44
Artigos de decoração	Habitação	15,70	17,00	Decoração	Média	5,44
Caderneta de Despesa Coletiva – POF	Grupo de Despesa (proposto)	IPI	ICMS	Tabela IPI	Observação (IPI)	PIS-Cofins
Alimentação	Alimentação	0,00	— ²	Alimentação	Moda	— ²
Limpeza	Habitação	15,00	17,00	Higiene	Moda	5,44
Bebidas	Alimentação	41,25	17,00 e 25,00	Bebidas	Informação receita	5,44
Higiene	Desp. pessoal	15,00	17,00	Higiene	Moda	5,44

Fonte: Secretaria da Receita Federal, página da Internet.

Notas: ¹ Nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre a alíquota padrão é de 18%.² Para os produtos das cestas básicas estaduais foram utilizadas as alíquotas calculadas em Magalhães (2000), enquanto, para os produtos alimentares, utilizou-se 17% e 18% no caso do ICMS, e 3,65% para o PIS/COFINS.

TABELA 5
 Incidência do ICMS em Produtos Alimentares das Cestas Básicas Estaduais

UF	Aliquota Inter- na Modal (em %)	Nº de Produtos Alimentares	Benefício Tributário	Crédito Tributário	Carga Tributá- ria Modal (em %)
<i>Norte</i>					
Acre	17	17	RBC	MIC	20,48
Amazonas	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Pará	17	30	RBC, I	EPC	15,33
Rondônia	12	22	RBC, CP, I	MIC	13,64
Roraima	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Tocantins	7	21	RBC, I	EPC	10,43
<i>Nordeste</i>					
Alagoas	17	24	RBC	EPC	15,33
Bahia	7	21	RBC, I	EPC, MIC	7,53
Ceará	17	26	RBC, I	EPC, ET	15,33
Maranhão	12	27	RBC, I	MIC, EPC	12,00
Paraíba	17	21	CP, I	EPC	20,48
Pernambuco	17	29	RBC, I	EPC	7,90
Piauí	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Rio Grande do Norte	17	22	RBC, I	EPC	20,48
Sergipe	17	24	RBC	MIC	20,48
<i>Sudeste</i>					
Espírito Santo	12	26	RBC, CP, I	AIN, MIC, EPC	11,15
São Paulo	18	32	RBC, I	MIC, EPC	7,00
Rio de Janeiro	18	25	RBC, I	MIC, EPC	16,16
Minas Gerais	12	26	RBC, I	MIC, EPC	11,15
<i>Sul</i>					
Paraná	12	42	RBC, I	EPC	11,15
Rio Grande do Sul	Nd	32	RBC, CP, I	ENP, MIC	7,00
Santa Catarina	12	44	RBC, I	MIC	11,16
<i>Centro-Oeste</i>					
Goiás	12	21	RBC	MIC	20,48
Mato Grosso	17	30	RBC, I	EPC, ET	15,33
Mato Grosso do Sul	7	26	RBC, CP, I	MIC, EPC	10,43
Distrito Federal	17	34	RBC	EPC	15,33

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

Obs.: a) RBC: Redução da Base de Cálculo; b) I: Isenção; c) CP: Crédito Presumido; d) EPC: Estorno Proporcional de Créditos; e) ENP: Estorno Não Proporcional; f) ET: Estorno Total; g) MIC: Manutenção Integral de Créditos; h) AIC: Anulação Integral dos Créditos; i) Nd: Não Disponível.

4.4 Carga Tributária Total

Feitos os cálculos de incidência direta e indireta da tributação sobre as famílias, o passo seguinte consistiu em consolidar os resultados, procedendo-se, portanto, simplesmente à agregação dos valores resultantes para cada família. É importante chamar atenção para o fato de os impostos considerados (IR, INSS, IPTU, IPVA, ICMS, IPI, PIS e COFINS), se tomados em conjunto, constituírem parcela significativa (superior a 79%) da carga fiscal bruta (CFB) em 1996, como mostra a tabela 6.

TABELA 6
Carga Fiscal por Tributo, em Porcentagem do PIB e em Porcentagem da Carga Fiscal Bruta

Tributos	(Em milhões de R\$)		
	R\$ Milhões	(%) do PIB	(%) da CFB
ICMS	55 697	7,15	24,69
IPI	15 283	1,96	6,78
PIS	7 136	0,92	3,16
COFINS	17 171	2,20	7,94
IR	36 213	4,65	16,05
INSS	40 378	5,18	17,90
IPTU	3 356	0,43	1,49
IPVA	3 122	0,40	1,38
ITR	197	0,03	0,09
Total	174 134	22,92	79,16
Total CFB	225 560	28,96	100,00

Fonte: Secretaria da Receita Federal (2000).

5 CARGA TRIBUTÁRIA DAS FAMÍLIAS DAS GRANDES REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL: ANÁLISE DOS RESULTADOS

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

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

5.1 Carga de Tributos Diretos sobre as Famílias

5.1.1 Características dos Recebimentos Famíliares nas Regiões

mensal familiar *per capita* para as onze regiões urbanas pesquisadas pela POF 1995/96, segundo classes de renda selecionadas.

As famílias com os maiores recebimentos médios mensais *per capita*, da classe de renda de mais de 30 salários-mínimos, estão nas regiões metropolitanas das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, como era de se esperar. Por outro lado, as famílias mais ricas são relativamente mais pobres em Belém, Recife, Fortaleza e Salvador. Nessas áreas, os recebimentos médios mensais *per capita* das famílias mais ricas são menores se comparados às outras áreas metropolitanas do país.

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

TABELA 7
Rendimento Familiar Mensal *per Capita*, segundo Classes de
Rendimento por Regiões Metropolitanas

(Em R\$ de setembro de 1996)

Regiões Metropolitanas	Até 2 SM	Mais de 5 a 6 SM	Mais de 10 a 15 SM	Mais de 30 SM
Recife	39,95	143,95	321,23	1 460,45
Fortaleza	39,24	125,32	298,63	1 597,87
Salvador	38,67	146,57	326,68	1 532,33
Belém	49,09	140,34	276,49	1 340,56
Belo Horizonte	53,08	159,12	327,60	1 794,39
Goiânia	50,25	171,83	349,18	1 793,86
Rio de Janeiro	61,77	166,51	363,68	2 208,79
Curitiba	58,97	173,02	377,89	1 730,67
Porto Alegre	56,49	181,57	366,93	2 049,06
São Paulo	57,62	176,26	354,39	1 719,46
Brasília	46,20	148,24	361,39	1 685,32
Total das áreas	50,03	164,41	351,47	1 853,78

Fonte: POF/IBGE (1996).

A tabela 8 mostra as medidas tradicionais de caracterização da distribuição de renda e os valores estimados das linhas de pobreza e de indigência para as regiões metropolitanas pesquisadas pela POF.

TABELA 8

Características da Distribuição do Rendimento Familiar Mensal *per Capita* e Linhas de Pobreza e Indigência

Regiões Metropolitanas	Índice de Gini	Participação			Renda			Linha	
		40-(%)	10+(%)	Média	40- (A)	10+ (B)	A/B	Pobreza	Indigência
Recife	0,627	7,4	50,7	243,44	44,76	1 247,47	27,87	122,1	51,6
Fortaleza	0,632	7,8	52,6	243,49	47,28	1 280,17	27,08	94,8	39,3
Salvador	0,617	7,6	50,0	269,03	51,32	1 354,23	26,39	108,3	48,6
Belém	0,591	8,9	47,3	286,05	63,74	1 368,93	21,48	124,2	44,1
Belo Horizonte	0,583	9,1	46,8	420,39	95,62	1 966,67	20,57	87,3	38,7
Goiânia	0,602	8,3	47,7	436,17	90,74	2 088,49	23,02	103,2	42,9
Curitiba	0,554	10,0	43,2	484,97	121,38	2 106,65	17,36	102,6	45,6
Porto Alegre	0,588	8,8	46,8	516,15	113,01	2 436,22	21,56	121,5	55,2
São Paulo	0,562	9,4	43,8	523,46	123,43	2 297,09	18,61	119,4	49,8
Brasília	0,575	8,0	42,8	567,02	113,87	2 462,53	21,63	103,2	42,9
Total das áreas	0,596	8,2	47,1	442,53	90,23	2 091,32	23,18		

Fonte: POF – IBGE (1996), e Arias (1999), para os valores das linhas de pobreza (em R\$ de set. 96)

É importante notar que Recife, Fortaleza e Salvador – regiões metropolitanas que apresentam os menores recebimentos médios mensais *per capita* na classe de até dois salários-mínimos – apresentam igualmente as piores distribuições de renda entre todas as áreas pesquisadas, avaliadas pelo Índice de Gini.²⁸ A razão entre a renda média dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres da população é maior nessas áreas metropolitanas, indicando também maior distância entre as famílias pobres e ricas. Observa-se ainda que, em Recife e Fortaleza, as famílias com ganhos de até dois salários apresentam uma renda média mensal *per capita* abaixo do valor da linha de indigência: respectivamente, R\$ 51,60 e R\$ 39,30 mensais *per capita*. Portanto, o problema dessas áreas metropolitanas é tanto de insuficiência de renda como de sua má distribuição.

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

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

²⁸ Quanto mais próximo de 1 for o valor do Índice de Gini, pior é a distribuição de renda. Para uma discussão mais aprofundada sobre medidas de desigualdade de distribuição de renda, ver Hoffman (1998 b).

5.1.2 Tributação Direta sobre a Renda Familiar

A análise da incidência dos tributos diretos por regiões urbanas pesquisadas pela POF/IBGE mostra que as famílias ricas, com renda acima de 30 salários-mínimos, moradoras das regiões Sul e Sudeste, têm carga tributária direta maior que famílias semelhantes das regiões Norte e Nordeste, como mostra a tabela 9.

TABELA 9
Tributação Direta sobre Rendimento Total, por Classes de Rendimento Familiar Mensal Seleccionadas, Regiões Metropolitanas e Total das Áreas, em Porcentagem sobre a Renda Bruta

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

Fonte: POF/IBGE (1996), microdados.

De modo geral, as diferenças regionais da carga de tributos diretos acompanham as diferenças de renda média *per capita* existentes entre as famílias ricas. A medida de correlação de posto de Spearman entre a renda média mensal familiar *per capita* e a carga tributária calculada foi de 0,54, e é estatisticamente significativa em um nível de 5%.²⁹ As evidências sugerem, como se verá adiante, que a origem do recebimento familiar – salário trabalho por conta própria, etc. – e os tributos diretos que não são de responsabilidade federal, como o IPTU (municipal) e IPVA (estadual), podem ter impacto importante na carga tributária direta. Em Goiânia e Fortaleza, particularmente, o peso dos tributos diretos não federais (ou melhor, sua baixa incidência) pode explicar, em parte, a carga tributária direta reduzida verificada nas famílias de maior renda,³⁰ se comparada à média das áreas. Essa última região metropolitana (Fortaleza) é a que apresenta, inclusive, a menor progressividade em termos de tributos diretos.

A carga tributária direta sobre as famílias mais pobres com rendimentos de até

²⁹ Para uma discussão a respeito dessa medida de correlação, ver Siegel (1975).

³⁰ Isso não exclui outros fatores, como maior elisão fiscal dos tributos diretos.

dois salários-mínimos apresenta-se igualmente associada à renda média mensal familiar *per capita*, embora mais fracamente do que a verificada nas famílias mais ricas. A correlação de posto de Spearman estimada entre a renda média mensal familiar *per capita* e carga tributária foi de 0,44 e não é estatisticamente significativa em um nível de 5%. Brasília e Goiânia são as regiões metropolitanas com menor carga de tributos diretos sobre as famílias mais pobres. No Distrito Federal, os tributos diretos são mais progressivos e a relação entre a carga fiscal das famílias pobres e a das ricas é a maior se comparada à das outras capitais investigadas pela POF. Belo Horizonte, Porto Alegre e Rio de Janeiro são as regiões metropolitanas que apresentam maior carga de tributos diretos, incidente tanto sobre as famílias mais pobres quanto sobre as famílias mais ricas.

A tabela 10 (p. 34) apresenta a carga tributária direta segundo a participação de cada tributo (IR, INSS, IPVA e IPTU) para quatro regiões metropolitanas selecionadas e o total das áreas. A carga tributária direta das famílias com ganhos acima de 30 salários mínimos é constituída basicamente pelo IR e pela contribuição do INSS. Os tributos diretos de responsabilidade estadual ou municipal respondem em, média, por 10% do total da carga fiscal direta dessas famílias. Em contraste, para as famílias que recebem até dois salários-mínimos, a contribuição do INSS e o IPTU são os tributos que mais pesam. Esses dois tributos são também os de maior peso para as famílias situadas nas faixas intermediárias de renda, embora para essas famílias o IR comece a ter um peso crescente em sua carga tributária direta.

É no estrato de renda de até dois salários-mínimos que se concentram os maiores contingentes de população indigente³¹ do país. Os valores das linhas de indigência mais atualizados encontram-se próximos da renda média mensal familiar *per capita* desse estrato, como mostram as tabelas 7 e 8. Em Recife e Fortaleza, como se mencionou, todas as famílias do primeiro estrato de renda apresentam renda média mensal *per capita* abaixo do valor da linha de indigência. Nas outras regiões metropolitanas, os valores das linhas de indigência são um pouco menores que as rendas médias mensais *per capita* desse estrato. De qualquer forma, é essa parcela da população que constitui o alvo dos programas de combate à pobreza. Não obstante, sobre essa mesma população recai uma carga de tributos diretos positiva, mesmo sendo muito pequena, por conta do INSS e do IPTU.

³¹ Linha de indigência é o valor monetário que o indivíduo deve receber para garantir somente o atendimento das necessidades de alimentação consideradas saudáveis. Linha de pobreza é o valor monetário que garante o atendimento das necessidades básicas do indivíduo. Para uma discussão desses conceitos, ver Rocha (2000).

TABELA 10
Composição da Tributação Direta: IR, Contribuições
Previdenciárias (INSS), IPVA, IPTU e Outros Tributos Diretos,
segundo Classes de Rendimento Mensal Familiar – Total das
Áreas e Regiões Metropolitanas Seleccionadas, em Porcentagem
do Total dos Tributos Diretos

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

Fonte: POF/IBGE (1996), microdados.

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

Outra evidência importante é que a carga tributária do IR sobre os recebimentos familiares, obtida pelas declarações da POF, encontra-se abaixo do recolhimento previsto pela tabela progressiva das alíquotas marginais vigentes na época. Dado o cuidado metodológico da investigação de rendimentos da POF, é possível supor-se que as famílias de maior renda utilizam mecanismos de elisão fiscal, que reduzem a carga do IR da pessoa física. Considerando-se ainda que as famílias de maior renda sistematicamente subdeclaram seus recebimentos, o grau de elisão fiscal pode ser ainda maior.³²

³² Nesse caso, pode-se levantar como hipótese que a subdeclaração de rendimentos é um dos fatores que explicam a reduzida carga de tributos diretos obtidos dos microdados da POF, se comparada com as estimativas de Rodrigues (1998). Aparentemente, não haveria razão para as famílias subdeclarem o pagamento de tributos.

Por outro lado, mesmo as famílias mais pobres pagam tributos diretos devido à incidência da contribuição para a seguridade social e do IPTU. No caso desse último tributo, existe a possibilidade de que sua progressividade seja atenuada em função de a fixação das alíquotas marginais ser de competência municipal.³³ Embora a questão do grau de progressividade dos tributos de competência municipal mereça um estudo particular, o ponto importante a ser salientado aqui é o alto potencial que esses tributos têm para amortecer o grau de progressividade do sistema tributário. Estes podem ter peso considerável na carga tributária das famílias pobres e em outros segmentos da população de baixa renda.

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

5.2 Consumo e Tributação Indireta

5.2.1 Estrutura do Consumo Familiar:

Principais Mudanças entre 1987/88 e 1995/96

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

A evolução da estrutura de dispêndio familiar afeta a carga de tributos indiretos, pois as alíquotas não incidem de maneira uniforme. Esses tributos apresentam, principalmente o ICMS,

A tabela 11 (p. 36) apresenta as mudanças ocorridas na estrutura de consumo por grandes itens de gastos entre as POF de 1987/88 e 1995/96. A principal alteração verificada foi uma queda da participação da alimentação e do vestuário nos dispêndios familiares, se são consideradas todas as áreas metropolitanas e todas as classes de renda. A participação da alimentação nas despesas de consumo diminuiu de cerca de 26% para um pouco mais de 23% no período. A queda do gasto em vestuário foi ainda mais significativa, e a redução observada foi superior a seis pontos percentuais. Por outro lado, verifica-se também um aumento significativo dos gastos com habitação, que passaram de 19% para mais de 25% da despesa corrente familiar no mesmo período. Outras despesas que aumentaram sua participação no orçamento familiar são a assistência à saúde e a educação.³⁴

³³ É sabido que, em muitos municípios, as alíquotas de cobrança de IPTU incidem sobre valores venais dos imóveis, o que reduz o valor pago dos imóveis de maior valor.

³⁴ Para uma avaliação mais detalhada das principais transformações da estrutura de gasto das famílias das grandes regiões urbanas do país, ver Castro e Magalhães (1998). Esses autores mostram que outro item que teve um aumento significativo foi o transporte urbano. De maneira geral, a evidência encontrada é de aumento da participação de bens e serviços anteriormente ofertados pelo Estado.

TABELA 11
Mudanças na Estrutura de Consumo entre as POF de 1987/88 e 1995/96

Tipo de Despesa	1987/88			1995/96		
Desembolso global	100,00			100,00		
Despesas correntes	84,50	100,00		81,26	100,00	
Despesas de consumo	73,87	87,42	100,00	71,14	87,55	100,00
Alimentação	18,72	23,04	26,35	16,61	20,44	23,35
Habitação	15,71	19,33	22,08	20,51	25,24	28,83
Vestuário	9,54	11,74	13,41	4,70	5,78	6,61
Transporte	11,05	13,60	15,53	9,81	12,07	13,79
Higiene e cuidados pessoais	1,41	1,74	1,98	1,35	1,66	1,90
Assistência à saúde	5,31	6,53	7,46	6,50	8,00	9,14
Educação	2,67	3,29	3,75	3,46	4,26	4,86
Recreação e cultura	3,18	3,91	4,47	2,51	3,09	3,53
Fumo	1,11	1,37	1,56	1,00	1,23	1,41
Serviços pessoais	1,15	1,42	1,62	1,16	1,43	1,63
Despesas diversas	4,00	4,92	5,62	3,51	4,32	4,93
Outras despesas correntes	10,63	13,08		10,12	12,45	
Aumento do ativo	14,07			16,92		
Diminuição do passivo	1,43			1,82		

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

Essas mudanças na composição dos gastos familiares não ocorreram de maneira uniforme nos estratos de recebimentos e em todas áreas metropolitanas do país. A tabela 12 mostra a composição das despesas por classes de renda selecionadas para o total das áreas.

TABELA 12
 Percentual da Despesa Média Mensal Familiar, segundo Faixas de
 Renda Seleccionadas – Total das Áreas, 1987/88 e 1995/96

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

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

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

A participação da alimentação no orçamento das famílias com ganhos até dois salários-mínimos nas regiões metropolitanas de menor renda média familiar era bastante superior à média de todas as áreas metropolitanas. Em Fortaleza, Recife, Salvador e Belém, as regiões metropolitanas mais pobres do país, as famílias de menor

renda gastavam mais de 40% do seu orçamento em alimentação, em 1996³⁵ [Castro e Magalhães, 1998, p. 26]. Entretanto, apesar de haver um alto comprometimento da renda dessas famílias em alimentação, isso não significava que tal gasto era suficiente para atender a suas necessidades nutricionais básicas.³⁶

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

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

As famílias mais pobres, como não poderia deixar de ser, alocavam a maior parte do seu orçamento em itens essenciais para sua sobrevivência, mesmo que o montante de gastos em termos absolutos fosse muitas vezes insuficiente para o atendimento dessas necessidades básicas. A estrutura de consumo das famílias, segundo os níveis de renda, é bastante diferente em termos da composição da alocação do gasto e dos seus montantes absolutos, com implicações para a incidência dos tributos indiretos. Para garantir a equidade vertical, as alíquotas efetivas deveriam compensar essas diferenças nas estruturas de consumo familiar observadas.

5.2.2 Tributação Indireta sobre a Renda Líquida Familiar

A tabela 13 mostra a carga dos tributos indiretos (ICMS, PIS/COFINS e IPI) sobre a renda líquida (isto é, descontada a carga de tributos diretos) para grandes itens de despesa, por classes de renda selecionadas e considerando-se o total das áreas pesquisadas pela POF.

Em todos os itens de despesa, exceto os veículos, o peso da tributação indireta sobre a renda disponível é maior para as famílias que ganham até dois salários-mínimos. O total da carga de tributos indiretos suportado por essas famílias situa-se em patamar superior a 26% da sua renda líquida. A alimentação é o item de despesa

³⁵ Em Fortaleza, esse percentual atingia 49,25%, ou seja, praticamente a metade do gasto familiar era com alimentação.

³⁶ Essas regiões metropolitanas concentram a maior porcentagem, entre todas as grandes regiões urbanas do país, de população indigente, isto é, aquela que não tem renda para satisfazer a suas necessidades alimentares. Para maiores detalhes, ver Arias (1999).

em que os tributos indiretos apresentam o maior peso para as famílias mais pobres: cerca de 10% da sua renda líquida são destinados a pagar esses tributos. Registre-se também que as cargas tributárias incidentes sobre despesas essenciais de habitação e saúde por parte das famílias pobres estão longe de serem consideradas insignificantes. Somando-as à carga tributária da alimentação, totaliza-se cerca de 15% da carga tributária indireta que recai sobre as famílias mais pobres da população. Em contraste, ao considerarem-se as famílias situadas na última classe de renda, cujos recebimentos médios superam 30 salários-mínimos, constata-se que o montante pago em tributos indiretos representa apenas pouco mais de 7% de suas rendas líquidas de tributos diretos.

TABELA 13
Carga Tributária Indireta sobre Renda Disponível, por Grupos de Despesas e Faixas de Renda (em salários-mínimos), Total das Áreas, em Porcentagem sobre a Renda Líquida

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

Fonte: POF/IBGE (1996), microdados.

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

Outro critério foi a representatividade em termos de alíquotas dos tributos indiretos, principalmente em relação ao ICMS, que vem a ser o tributo com maior peso na carga de tributos indiretos. Os estados do eixo Sul/Sudeste apresentam em média alíquotas efetivas menores para produtos de maior peso no orçamento das famílias pobres, como alimentos, refletindo maior diversidade de sua base de tributação. Por outro lado, as unidades da Federação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste,

com raras exceções,³⁷ não têm tratamento tributário que implique uma carga significativamente reduzida para os gastos de maior relevância para as famílias mais pobres. Em outras palavras, existe, nesses estados, uma grande dependência da tributação de produtos agropecuários e agro-industrializados. As áreas metropolitanas selecionadas são, portanto, representativas dos padrões de tratamento dos tributos indiretos, principalmente do ICMS, que ocorrem nas diferentes unidades da Federação.

A tabela 14 mostra a carga tributária indireta por grupos de despesas e por estratos de renda para as famílias da área metropolitana de São Paulo. A carga de tributos indiretos incidente sobre as famílias mais pobres, com recebimentos de até dois salários-mínimos, situava-se por volta de 26% de seu recebimento líquido. Desse total, a carga tributária sobre itens de gasto essenciais para atendimento das necessidades básicas da pessoa humana, tais como alimentação, saúde, habitação e transporte, attingia cerca de 17% dos recebimentos líquidos das famílias pobres.

TABELA 14
São Paulo
Carga Tributária Indireta sobre Renda Disponível,
por Grupos de Despesas e Faixas de Renda (em salários-mínimos),
em Porcentagem sobre a Renda Líquida

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

Fonte: POF/IBGE (1996), microdados.

Esses itens de gasto têm maior participação na estrutura de dispêndio das famílias mais pobres e têm menor capacidade de serem comprimidos nos orçamentos dessas famílias. Observa-se ainda que a carga tributária sobre alimentos é o item individual com maior carga de tributos indiretos, representando cerca de 8% da renda líquida das famílias de menor renda. Deve-se ressaltar que isso ocorre em um estado que adota uma cesta de alimentos com tratamento tributário favorecido, com isenções e alíquotas especialmente reduzidas para esses produtos.

³⁷ Uma dessas exceções é Pernambuco, onde a tributação do ICMS para alimentos é bastante reduzida, aproximando-se do padrão de tributação de alimentos observado em São Paulo e no Rio Grande do Sul.

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

As famílias de menor renda da região metropolitana de Curitiba, por sua vez, suportavam uma carga tributária total de 30% de sua renda líquida, como mostra a tabela 15. A carga tributária com os gastos essenciais – alimentação, saúde, habitação e transporte – atingia cerca de 19% da renda líquida das famílias mais pobres. O item de gasto dessas famílias com maior carga tributária é alimentação, com cerca de 11%. Em contraste, as famílias mais ricas consumiam 9% de sua renda líquida em tributos indiretos. Novamente, observa-se que o único item de gasto com carga tributária progressiva refere-se às despesas com veículos.

TABELA 15
Curitiba
Carga Tributária Indireta sobre Renda Disponível,
por Grupos de Despesas e Faixas de Renda (em salários-mínimos),
em Porcentagem sobre a Renda Líquida

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

Fonte: POF/IBGE (1996), microdados.

Na região metropolitana de Belém, as famílias mais pobres suportavam uma carga total de tributos indiretos semelhante à que incidia sobre as mesmas famílias de Curitiba, pois cerca de 30% de sua renda líquida eram destinados ao pagamento desses tributos, como se depreende da tabela 16 (p. 42). A carga tributária dos gastos essenciais – alimentação, saúde, habitação e transporte – atinge um patamar de 19% da sua renda líquida. O item individual de gasto com maior carga tributária para as famílias mais pobres de Belém é alimentação, com carga de 12%, que é inclusive superior ao observado para as famílias mais pobres de Curitiba. As famílias mais ricas, por sua

vez, suportavam uma carga tributária de 7% e o item individual com maior carga, mais uma vez, são as despesas com veículos.

TABELA 16
Belém
Carga Tributária Indireta sobre Renda Disponível,
por Grupos de Despesas e Faixas de Renda (em salários-mínimos),
em Porcentagem sobre a Renda Líquida

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

Fonte: POF/IBGE (1996), microdados.

A tabela 17 replica as mesmas informações sobre a carga de tributos indiretos incidente sobre as famílias para Fortaleza. As famílias mais pobres dessa metrópole suportavam uma carga total de tributos indiretos superior a 26%. A carga tributária sobre gastos essenciais representava mais de 18% dos recebimentos líquidos dessas famílias. A carga sobre alimentos atinge mais de 13%, sendo a maior de todas as áreas metropolitanas selecionadas. Nessa mesma região metropolitana, as famílias com ganhos de mais de 30 salários-mínimos tinham carga tributária indireta total pouco inferior a 6%. Essas famílias, as mais ricas da distribuição, pagavam menos tributos indiretos em todos os itens de gasto essenciais, exceto em veículos.

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

TABELA 17
Fortaleza
Carga Tributária Indireta sobre Renda Disponível,
por Grupos de Despesas e Faixas de Renda (em salários-mínimos),
em Porcentagem sobre a Renda Líquida

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

Fonte: POF/IBGE (1996), microdados.

Em Fortaleza, a renda média familiar *per capita* total era de R\$ 243,50, enquanto, para o estrato de até dois salários-mínimos, a renda média familiar *per capita* era de R\$ 39,20. Em contraste, São Paulo apresentava uma renda média familiar *per capita* total de R\$ 523,50, e de R\$ 57,60 para o estrato de até dois salários-mínimos (ver tabelas 7 e 8). Ou seja, existem grande diferenciais de renda entre as regiões metropolitanas selecionadas, mas a carga de tributos indiretos mantém-se relativamente estável em termos de sua participação na renda líquida das famílias mais pobres dessas metrópoles.

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

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

O gráfico 1 mostra a carga do ICMS, do PIS e da COFINS sobre os gastos com produtos de uma cesta selecionada de alimentos das famílias com recebimentos de até dois salários-mínimos. Essa carga foi calculada para todas as regiões metropolitanas pesquisadas pela POF/IBGE. Fortaleza apresenta a maior carga de tributos indiretos sobre o custo de aquisição dessa cesta: aproximadamente 16%. Ou seja, para cada 1 real gasto pelas famílias mais pobres com produtos alimentares da cesta, 16 centavos destinam-se ao pagamento de tributos indiretos nessa região metropolitana. Outras metrópoles de baixa renda familiar *per capita*, como Salvador e Belém,³⁸ apresentam um padrão de tributação sobre alimentos que se assemelha aos encontrados em áreas metropolitanas mais ricas como Curitiba e Belo Horizonte. As metrópoles com menor custo tributário de aquisição da cesta básica de alimentos são Porto Alegre e São Paulo, que apresentam as maiores rendas médias familiares *per capita* entre as regiões metropolitanas do país.

5.3 Tributação Total por Tipo de Recebimento

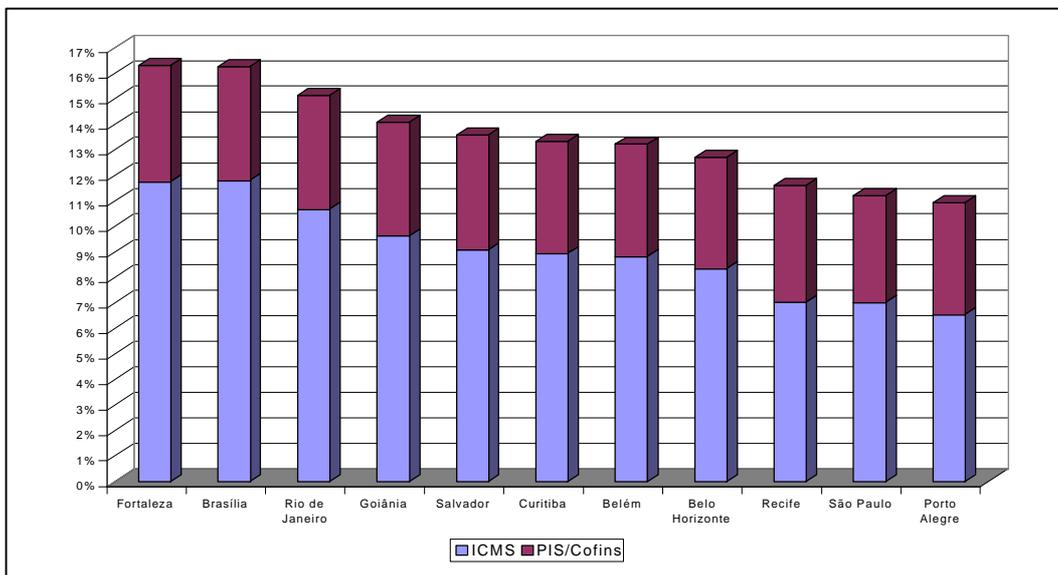
A carga tributária direta e indireta suportada pelas famílias pode apresentar variações em função de seu nível de renda, de sua estrutura de consumo e da incidência de tributos particulares à sua localização espacial, ou seja, tributos de responsabilidade dos governos subnacionais. Outro fator que pode determinar o montante da carga tributária é a origem do recebimento. Por exemplo, uma família cuja renda provenha em sua maior parte do trabalho assalariado, com carteira assinada, vai ter menor chance de evasão fiscal, em função da sistemática de cobrança na fonte do IR. Dessa forma, as características da cobrança dos tributos por tipos de recebimentos³⁹ afetarão a carga fiscal incidente sobre as famílias, com evidentes impactos na equidade do sistema.

A tabela 18 (p. 46) mostra a carga média de tributos indiretos e diretos que incidem sobre as famílias, segundo a origem predominante do recebimento familiar. Para classificar a família por origem do recebimento predominante, adotou-se a hipótese de que este se situaria na faixa de 75% a 100% do rendimento médio mensal familiar, dado que, em uma mesma família, podem haver diferentes fontes de renda. Cabe observar que as famílias que se enquadram nas categorias de rendimento adotadas, considerando-se as transferências totais, representavam 67% do universo total da POF; no caso em que foram consideradas apenas as aposentadorias públicas, essa representatividade foi de 64%.

³⁸ Recife surge como exceção, pois Pernambuco é o estado do Nordeste que apresenta a cesta básica alimentar com as menores alíquotas efetivas e várias isenções.

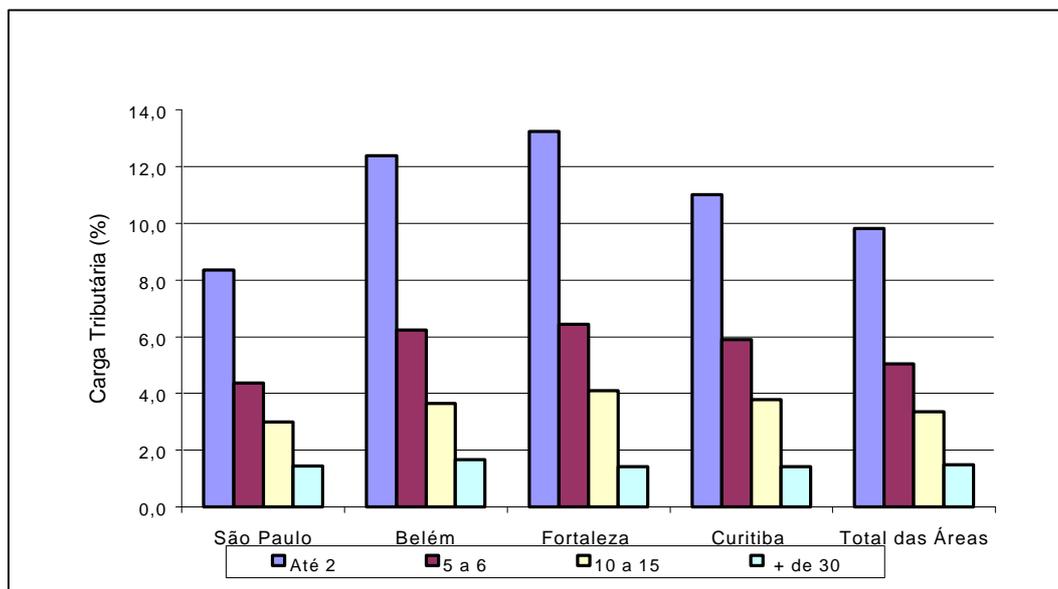
³⁹ Outro fator ainda ser considerado é o custo/benefício de evasão fiscal.

GRÁFICO 1
Carga Tributária Indireta sobre o Custo da Cesta de Produtos Alimentares Selecionados (cesta básica) – Regiões Metropolitanas



Fonte: Silveira *et alii*(1999).

GRÁFICO 2
Tributos Indiretos na Alimentação para Faixas de Renda e Regiões Metropolitanas Selecionadas



Fonte: Silveira *et alii*(1999).

TABELA 18
Porcentagem de Tributos Diretos e Indiretos sobre Renda por Tipo de Recebimento Predominante, Origem = 75% a 100% do Recebimento

Recebimento Predominante	Indireta	Direta
Empregado	10,40	9,78
Empregador	8,17	10,47
Por conta própria	10,26	4,58
Aluguéis	3,00	3,36
Aplicações de capital	7,34	2,15
Transferências	7,26	7,79
Aposentadoria pública	8,23	6,96

Fonte: POF/IBGE (1996), microdados.

Pode-se constatar que as famílias com predominância de renda como empregado suportavam uma carga tributária total – direta e indireta – superior a 20%. As famílias com origem principal da renda oriunda do trabalho como empregador suportavam uma carga um pouco menor, em torno de 19%. Deve-se notar, entretanto, que as famílias de empregadores apresentam rendimento médio mensal maior do que as famílias assalariadas. Segundo os dados agregados da POF/IBGE 1995/96, o recebimento médio mensal das famílias em que a pessoa de referência declara que é empregador atinge R\$ 4 763,67; para as famílias assalariadas, esse valor é de R\$ 1 744,16.⁴⁰ Constata-se também que a carga de tributos diretos suportada pelas famílias com rendimento predominante oriundo do trabalho como empregador era ligeiramente superior à que recaía sobre as famílias com rendimentos provenientes do trabalho assalariado. No entanto, cabe notar que esse diferencial é muito reduzido (cerca de 0,7%) em relação à distância que separa os rendimentos médios mensais das duas categorias.

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

⁴⁰ As informações da POF/IBGE (1996) mostram que as famílias que ganhavam até três salários-mínimos, e em que a pessoa de referência (o membro da família responsável pelas despesas com habitação) era classificada como empregador, apresentavam renda média familiar menor que as famílias com a pessoa de referência na categoria de assalariado. A tendência que se verifica é que as *famílias de empregadores* passam a ter maior renda média nos estratos de renda mais elevados. A concentração das *famílias de empregadores* se situa na classe de renda de mais de 30 salários-mínimos; de fato, 45% dessas famílias estavam classificadas nesse estrato.

do de trabalho por conta própria era de R\$ 1 523,37.

Com relação às famílias cujos recebimentos predominantes provinham de aluguéis e aplicações de capital, cabe ressaltar os reduzidos valores obtidos para a carga de tributos diretos: respectivamente, cerca de 3% e 2%. Em particular, esses resultados devem ser confrontados com os dados de recebimentos médios mensais familiares da POF/IBGE. Para a categoria *rendimento de aluguel*, verifica-se uma renda média de R\$ 2 788,26. Já o item *aplicações de capital* é agregado pelo IBGE na rubrica *outros recebimentos*,⁴¹ em que se verifica a maior renda média mensal familiar entre todas as categorias de rendimentos da POF/IBGE: R\$ 6 837,35. Como essa rubrica inclui vendas esporádicas de ativos, pode-se argumentar que esse valor tem a tendência de ser superestimado. Entretanto, o item *aplicação de capital* responde por 62% do montante auferido em *outros recebimentos*. Dessa forma, o rendimento com origem em aplicação de capital é o principal componente dessa rubrica.

Portanto, a evidência empírica sugere que as famílias com participação importante de recebimentos de aluguéis e de aplicação de capital em sua renda total suportavam uma carga tributária reduzida, quando considerada sua renda média mensal, em relação às outras fontes de rendimento. Há que se considerar ainda o fato de que a maior parte das famílias com esses perfis de recebimento está concentrada nos estratos de renda mais elevados. Em todo caso, tais resultados devem ser considerados com cuidado, merecendo uma investigação mais profunda para avaliar sua confiabilidade.⁴²

Por fim, as famílias que tinham como fonte de renda principal as transferências apresentavam uma carga tributária total de aproximadamente 15%. Consideradas especificamente as famílias com rendimentos predominantemente oriundos de aposentadorias da previdência pública – item que responde pela quase totalidade das transferências –,⁴³ verifica-se uma carga tributária ligeiramente superior, o que se deve à maior incidência da tributação indireta para essas famílias. A renda média mensal das famílias com rendimentos provenientes das transferências, segundo os dados agregados, situava-se em R\$ 1 605,25. A carga tributária suportada pelas famílias com recebimentos baseados predominantemente em transferências/aposentadorias constituía-se, portanto, na terceira maior entre todas as categorias de recebimento analisadas.

⁴¹ A categoria *outros recebimentos* inclui vendas esporádicas de ativos, empréstimos, aplicações de capital e outros, incluindo-se aí os recebimentos de lucros com negócios.

⁴² Essa consideração é reforçada pelo fato de o número de observações verificado para as famílias com origem predominante do recebimento baseada nessas categorias ter sido extremamente reduzido frente ao universo total pesquisado (cerca de 0,5%). Portanto, ainda que nesses casos os resultados sejam aparentemente consistentes, sua análise requer certa cautela.

⁴³ Além das aposentadorias da previdência pública, a rubrica *transferências* contempla ainda os seguintes itens: aposentadorias de previdência privada, bolsas de estudo, pensões alimentícias, me-sadas e doações, e transferências transitórias.

Em relação especificamente à parcela assalariada da população, a tabela 19 mostra, inclusive, que a carga tributária aumenta à medida que cresce a participação do rendimento do trabalho assalariado na renda total da família. Deve-se chamar atenção particularmente para o fato de que, quanto mais importante a parcela assalariada na renda total da família, maior é a carga de tributos diretos pagos. Tem-se, assim, mais um reforço de natureza empírica para a hipótese de que a tributação direta no Brasil, constituída em sua maior parte pelo Imposto de Renda, baseia-se fortemente nos Rendimentos do trabalho assalariado.

TABELA 19
Carga de Tributos Diretos e Indiretos, segundo Quartis de Participação do Assalariamento na Renda Familiar Total

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

Fonte: POF/IBGE (1996), microdados.

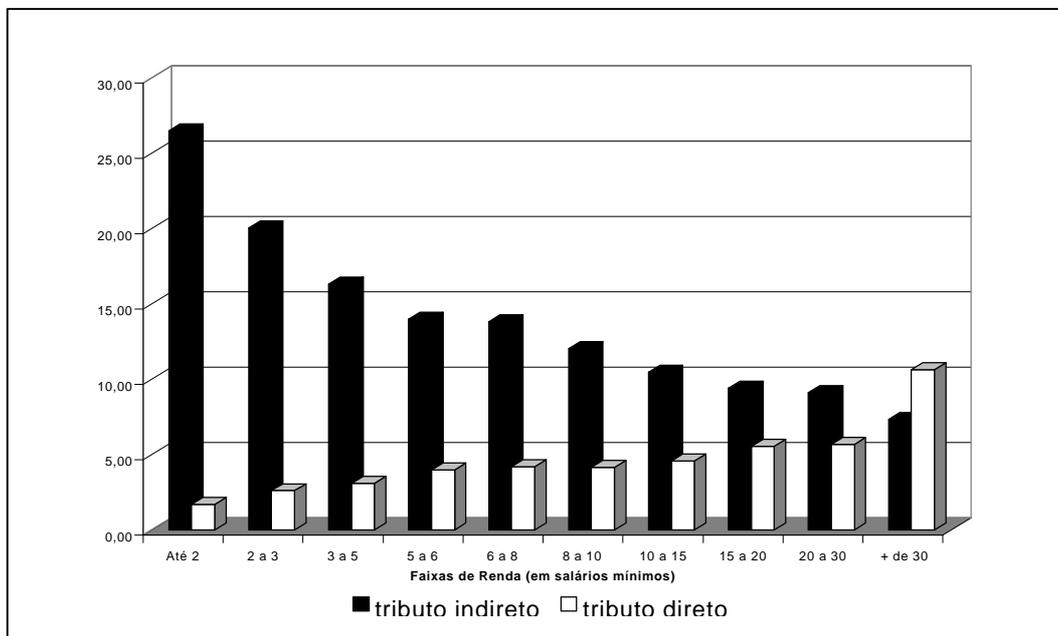
Ao analisar-se a incidência da carga tributária sobre as famílias do ponto de vista da origem dos seus recebimentos, a evidência empírica obtida sugere, portanto, que determinadas categorias de rendimentos suportam carga fiscal maior que outras, principalmente as famílias assalariadas, *vis-à-vis* famílias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

5.4 Carga Tributária Total sobre as Famílias O gráfico 3 mostra a carga tributária total (tributos diretos e indiretos) como percentual dos recebimentos familiares por classes de renda, considerando-se o total das áreas urbanas pesquisadas pela POF.

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

GRÁFICO 3
Carga Tributária Direta e Indireta sobre Renda, segundo Classes de Renda em Salários-Mínimos para o Total das Áreas

(Em porcentagem)



Fonte: POF/IBGE (1996), microdados.

Dito de outra forma, a carga tributária direta das famílias do último estrato de renda é seis vezes maior do que a do primeiro, enquanto o recebimento médio mensal familiar *per capita* é 37 vezes superior. A carga tributária direta suportada pelas famílias mais ricas é, então, cerca de seis vezes mais elevada do que a suportada pelas famílias mais pobres. Entretanto, as famílias ricas apresentam recebimento médio mensal familiar *per capita* em torno de 37 vezes maior do que as famílias mais pobres.⁴⁴

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

⁴⁴ Para efeito de comparação, Rodrigues (1998) estima uma carga de tributos diretos (IR e INSS) sobre o rendimento de assalariados de, no mínimo, 19% para famílias com até 2 salários-mínimos e de 30% para famílias com mais de 30 salários-mínimos. Embora a carga fiscal estimada em termos absolutos seja maior, pois o autor faz suas estimativas segundo a incidência prescrita pela legislação (estatutária), sua regressividade ainda é menor do que aquela obtida pelos microdados da POF.

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

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

É interessante, nesse ponto, recuperar resultados alcançados em outros estudos para a regressividade da tributação indireta no Brasil, no sentido de compará-los com os aqui apresentados, ainda que com certo cuidado, dadas as peculiaridades das bases de dados e dos procedimentos metodológicos adotados em cada um desses trabalhos. A evidência obtida por Eris *et alii* (1983) apontava para uma carga tributária indireta como percentual da renda de 25% para o primeiro estrato (mais pobre) e de 6% para o último (mais rico). Em que pesem as diferenças de caráter metodológico, particularmente no que se refere à estratificação das famílias, a semelhança desses resultados com os obtidos neste trabalho sugere certa estabilidade do caráter regressivo do sistema tributário em um período de mais de vinte anos, não obstante as incontáveis modificações processadas.

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

Considerando-se, por fim, o estudo de Rodrigues (1998), constata-se que os resultados a que chegou esse autor também evidenciam o caráter regressivo da tributação indireta no Brasil. Concretamente, para as famílias com rendimentos de até dois salários-mínimos, a carga de impostos indiretos totalizava, em média, 13% de sua renda, enquanto, para as famílias com rendimentos superiores a 30 salários-mínimos, essa proporção se situava em 7%. Todavia, em que pese o indiscutível caráter regressivo expresso por tais valores, a tributação indireta apresenta-se claramente subesti-

mada no estudo de Rodrigues (*op. cit.*), principalmente para as primeiras faixas de rendimentos – isto é, para as famílias mais pobres.

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

A evidência obtida sugere que o atual sistema tributário nacional apresenta em seu conjunto um caráter regressivo, e esse pode ser um fator que contribui para a manutenção dos níveis de desigualdade de renda e pobreza observados no país. Sugere também, por outro lado, que modificações na atual estrutura tributária, que revejam o atual grau de regressividade do sistema, podem contribuir para a melhoria da desigualdade social e das condições de vida da população pobre. A atual tributação que incide sobre as famílias pobres e de baixa renda contrasta fortemente com as amplas renúncias fiscais decorrentes do quadro de guerra fiscal observado no país.⁴⁵

6 NOTAS SOBRE O PROCESSO DE REFORMA TRIBUTÁRIA

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

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

⁴⁵ Embora não haja estudos com estimativas precisas, sendo, portanto, qualquer estimativa passível de contestação, um valor aventado para as perdas fiscais decorrentes de incentivos e isenções concedidos por um grupo de nove unidades da Federação é de R\$ 39 bilhões. Foram considerados os benefícios fiscais concedidos pela Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (Folha de São Paulo, 20 de fevereiro de 2000, pág. 14). Não há dúvida de que essa é uma área de pesquisa que necessita urgentemente de uma estimativa razoavelmente precisa, que avalie a relação custo/benefício decorrente da guerra fiscal.

pios ganhadores e os perdedores nas diferentes propostas de reforma.⁴⁶

Em relação a essa questão específica da reforma tributária, ainda que não se pretenda aqui entrar na discussão propriamente dita das propostas de reforma em estudo no Congresso Nacional,⁴⁷ julgou-se oportuno levantar um ponto que aparentemente tem sido negligenciado nessas propostas, que é justamente o da introdução de princípios de equidade e justiça social para nortear os rumos da tributação no país.

Parece claro que, no contexto atual, o debate da reforma tributária e as propostas em discussão nesse debate, tanto na mídia quanto no Congresso, e mesmo ainda nos meios intelectuais,⁴⁸ têm contemplado prioritariamente dois pontos: as questões federativa e de competitividade das empresas nacionais. A primeira diz respeito à revisão do sistema de repartição de competências tributárias e de encargos entre as três esferas de governo. A forma pela qual a Carta de 88 consagrou esse sistema, fruto de um movimento anticoncentralizador depois de vinte anos de concentração do poder nas mãos do governo federal, resultou em um processo de ampla descentralização política, em que se concedeu ampla autonomia às esferas de poder subnacionais.

No entanto, tal processo acabou por revelar sérios problemas do ponto de vista da questão federativa. Dada a incapacidade de o órgão criado para coordenar as políticas tributárias da União e das unidades da Federação – o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) – atender a esse fim, e da ausência de políticas industriais efetivas no plano federal, os estados passaram a competir entre si, utilizando como armas isenções e benefícios fiscais de seu principal imposto (o ICMS), para atrair empresas e investimentos, configurando o processo que se convencionou chamar de *guerra fiscal*.⁴⁹ Quanto à questão federativa implícita na reforma tributária, portanto, é necessário, equacionar esse problema da competição fiscal entre os estados sem perder de vista, no entanto, que sua autonomia – determinada pela Constituição – tem de ser necessariamente preservada. As propostas para introdução do princípio de destino na legislação do ICMS atendem essencialmente a esse objetivo.

Quanto à questão da competitividade das empresas nacionais, emerge em função da deterioração qualitativa do sistema tributário que ocorreu no período posterior a 88. Foi visto que, em função das perdas de receitas impostas à União na reforma tributária da Constituinte, o governo federal passou a incrementar sua participação na

⁴⁶ Falta, por exemplo, uma informação básica para se avaliar essas perdas e ganhos entre os entes federados: uma matriz de fluxos de comércio interestaduais.

⁴⁷ Para uma resenha das propostas de reforma, ver Silva (1996).

⁴⁸ Em relação a isso, a seguinte afirmação, contida em Afonso *et alii* (1998, p. 7), é exemplar: “Qualquer alteração do sistema tributário (...) deve, portanto, levar em conta, (...), que é preciso promover a justiça fiscal, (...). Contudo, o objetivo essencial de uma reforma da tributação vigente é minimizar o efeito negativo da tributação sobre a eficiência e a competitividade (...) do setor produtivo nacional (...)” [grifos acrescentados].

⁴⁹ Maiores aprofundamentos sobre esse tema encontram-se em Varsano (1997).

arrecadação tributária global por meio da majoração de alíquotas (caso da COFINS) e da criação de novos tributos (caso do IPMF, atual CMF) com incidência cumulativa.

Nesse sentido, o avanço da participação da tributação com incidência cumulativa no total de tributos recolhidos aos cofres públicos tem influído bastante na perda de competitividade das empresas nacionais frente à concorrência de estrangeiras, tanto no contexto interno quanto no externo. Eliminar esse tipo de tributação, portanto, certamente deve figurar entre os objetivos prioritários de uma reforma tributária no Brasil.

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

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

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

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

Em estudos que se têm desenvolvido no IPEA, nos quais os autores deste texto têm tomado parte, vêm-se obtendo resultados animadores no que toca ao combate à pobreza e à indigência por meio de isenções de ICMS e do PIS/COFINS sobre um conjunto selecionado de produtos alimentares. Assim, seria o caso de se pensar em uma cesta de produtos que incluísse não apenas os alimentos que perfazem a cha-

mada cesta básica, como também outros que representam gastos essenciais para as famílias, principalmente os medicamentos. Cabe lembrar que boa parte dos países da União Européia utiliza alíquotas extremamente reduzidas ou simplesmente não tributa produtos alimentares. Nos Estados Unidos, apenas oito estados tributam alimentos, todos com alíquotas reduzidas, e são previstos mecanismos de reembolso dos tributos pagos para as famílias consideradas pobres.

O principal objetivo implícito nessas alterações seria obter um efeito final que resultasse em uma transformação do atual perfil da estrutura brasileira, em que a tributação direta adquirisse um grau maior de progressividade e a tributação indireta, por sua vez, se tornasse menos regressiva. Tais mudanças, porém, provavelmente tornariam o sistema tributário mais complexo, e, conseqüentemente, mais custoso do ponto de vista de sua administração, com reflexos para os próprios contribuintes. A resposta a esse tipo de argumento é que tais custos são o preço a se pagar por uma sociedade mais justa, que ofereça condições dignas de vida para todos os seus cidadãos.

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

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

Em contrapartida, a tributação direta, e, em particular, os impostos sobre a renda e o patrimônio, que podem ser *personalizados* de acordo com características socioeconômicas de determinadas faixas da população que forneçam indícios de sua capacidade de pagamento, é identificada na literatura como o fator capaz de introduzir

elementos de progressividade na estrutura tributária. Desse modo, por meio da tributação direta torna-se possível implementar os princípios de tratamento tributário igual para indivíduos iguais (equidade horizontal) e de tributação diferenciada para indivíduos com diferente capacidade de pagamento (equidade vertical).

Na prática, o que ocorre são tentativas de elaborar-se o sistema tributário de modo a conjugar os dois tipos de tributação. Dado que a tributação indireta, embora se constitua em mecanismo eficiente de geração de receitas, causa impactos negativos na distribuição de renda, a tributação direta geralmente é desenhada no sentido de corrigir tais efeitos, recaindo pesadamente sobre a renda e o patrimônio, em particular dos segmentos mais ricos da população. Assim, procura-se obter para o conjunto dos impostos (diretos e indiretos) um efeito final progressivo. O caso paradigmático desse tipo de estrutura tributária é o dos países da OCDE, especialmente os da chamada *Europa Nórdica*. Não é por acaso que, nesses países, em que se alcançou um perfil distributivo ímpar em termos de equidade via tributação,⁵⁰ atualmente se discute o alargamento das bases de tributação indireta.

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

Nesse particular, deve-se chamar atenção especialmente para o fato de serem as metrópoles mais pobres do país (as situadas no Norte/Nordeste) aquelas em que se verificam os maiores graus de regressividade na tributação. Cabe ressaltar também que os resultados obtidos revelam que a maior parte da tributação direta, principalmente o Imposto de Renda, recai mais fortemente sobre a parcela assalariada da população, que arca com o tributo na fonte. Em consequência, emerge um quadro em que o principal mecanismo de correção das desigualdades oriundas da tributação indireta – o Imposto de Renda – incide sobre as camadas médias da população e não sobre os segmentos cujas fontes de rendimentos apresentam maiores rendas médias familiares.

Em síntese, o que se apreende da evidência empírica obtida é que é possível estabelecer uma associação⁵¹ entre a estrutura tributária e os índices de extrema desigualdade que se verificam no Brasil. Não se trata em absoluto de determinar-se uma relação de causalidade, nem de afirmar-se categoricamente que a tributação seja o principal fator a explicar a concentração de renda no país, mesmo porque isso foge aos

⁵⁰ Sem dúvida, outros fatores cruciais concorrem nessa direção, tais como amplos processos de reforma agrária, dos quais o melhor exemplo é a Suécia.

⁵¹ Que merece um estudo mais aprofundado, com metodologia estatística mais robusta.

objetivos do estudo. As causas do perfil distributivo brasileiro são bem mais complexas, possui raízes profundas e diversos aspectos tão ou mais importantes (entre os quais certamente se deve destacar a questão fundiária), e sua análise jamais se esgotaria numa pesquisa desse porte. O que se sugere apenas, na verdade, é que muito provavelmente o sistema tributário brasileiro, da forma como está estruturado, é um dos fatores que contribuem para a manutenção do quadro de distribuição desigual da renda, e, portanto, dos níveis de pobreza e de indigência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, J.R., RESENDE, F., VARSANO, R. *Reforma Tributária no Plano Constitucional: uma proposta para o debate*. Brasília: IPEA, 1998. (Texto para Discussão n. 606)
- ARIAS, A. R. *Estimativas de Indigência e Pobreza no Brasil no Período 1990-1996: Resumo Metodológico e Resultados*. Projeto Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 1999. mimeo.
- ATKINSON, A. B. Optional Taxation and the Direct versus Indirect Tax Controversy. *Canadian Journal of Economics*, v. X, nº 4, 1977.
- ATKINSON, A.B., SANDMO, A. The Welfare Implications of Personal Income and Consumption Taxes. In: ATKINSON, A.B. & STIGLITZ, J.E., *Lectures in Public Economics*. New York, McGraw-Hill, 1980.
- ATKINSON, A.B., STERN, N.H. Pigou, Taxation and Public Goods. In: ATKINSON, A.B., *Social Justice and Public Policy*, Harvester Wheatsheaf, chap. 13, p. 259-270, 1983.
- BARROS, R. P., MENDONÇA, R., NERI, M. An Evaluation of the Measurement of Income and Expenditure in Household Surveys: POF versus PNAD. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMETRIA, XVII, 1995. *Anais ...* p.105-129.
- BÉNABOU, R. Inequality and growth. *NBER Macroeconomics Annual 1996*, v. 11, p.11-73, Cambridge, 1996.
- BLUNDELL, R., PRESTON, I. *Income or Consumption in the Measurement of Inequality and Poverty?*, W94/12, Working Papers Series, Institute for Fiscal Studies. Londres, 1994.
- _____. Income Expenditure and the Living Standards of UK Households. *Fiscal Studies*, v. 16, nº 3, 1995.
- BUCHANAN, J.M. *The Public Finances* (Irwin), 1970.
- CASTRO, P. F., MAGALHÃES L. C. *Recebimento e Dispendio das Famílias Brasileiras: evidências recentes da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) – 1995/1996*. Brasília: IPEA, 1998. (Texto para Discussão n. 614)
- CEPAL. *La Pobreza a Fines de los Años Noventa*. Santiago de Chile: CEPAL, 1999. mimeo
- CREEDY, J. *Are Consumption Taxes Regressive?*. WP 20/97, Melbourne Institute Working Paper Series. University of Melbourne, Melbourne, 1997.
- DECOSTER, A., SCHOKKAERT, E., VAN CAMP, G. Is Redistribution Through Indirect Taxes Equitable? *European Economic Review*, v. 41, 1997.
- DUE, J. F. *Government Finance: economics of the public sector*. 4. ed, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, INC., 1968.
- EDGEWORTH, F. Y. The Pure Theory of Taxation. In: MUSGRAVE, R. A., SHOUP, C. S. *Readings in the Economics of Taxation*. 1.ed, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., v. IX. 1959.
- ERIS, I., ERIS, C.C.C., KADOTA, D.K., ZAGHA, N.R. A Distribuição de Renda e o Sis-

- tema Tributário no Brasil. In: ERIS, C.C. *et alii. Finanças Públicas*. São Paulo: Estudos Econômicos –FIPE/Pioneira, 1983.
- FAGAN, E. D., Recent and Contemporary Theories of Progressive Taxation. In: MUSGRAVE, R. A., SHOUP, C. S. *Readings in the Economics of Taxation*. 1.ed, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc, v. IX. 1959.
- FEENBERG, D., MITRUSI, A.W., POTERBA, J.M. *Distributional Effects of Adopting a National Retail Sales Tax*. NBER Working Paper. No. W5885, 1997.
- GIAMBIAGI, A., ALÉM, A.C. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus Ltda, 1999.
- GUIMARÃES, R. F. Considerações Teóricas sobre os Princípios Básicos de um Sistema Tributário: *Revista ABOP*, n. 16, 1982.
- HOBBS, T. *Do Cidadão*, 1.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1992.
- HOFFMANN, R. *Distribuição de Renda: medidas de desigualdade e pobreza*. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 1998b.
- _____. A Subdeclaração dos Rendimentos. *São Paulo: em Perspectiva*, 2(1), p.50-54, 1998a.
- IBGE. *Pesquisa de Orçamentos Familiares 1995/96*. Rio de Janeiro: IBGE, 1998. Mídia digital.
- _____. *Pesquisa de Orçamentos Familiares 1995/96*. Rio de Janeiro: Despesas, Recebimentos e Características das Famílias, Domicílios, Pessoas e Locais de Compra. IBGE/Departamento de Índices de Preços, v. 1, 1999.
- _____. *Pesquisa de Orçamentos Familiares 1995/96*. Rio de Janeiro: Consumo Alimentar Domiciliar per Capita. IBGE/Departamento de Índices de Preços, v. 2, 1998.
- KALDOR, N. *An Expenditure Tax*. 4.ed, Unwin University Books, London, 1955.
- LLUCH, C. Sobre Medições de Renda a Partir dos Censos e das Contas Nacionais no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.12, nº 1, p.133-148, 1955.
- MAGALHÃES, L. C. G., SILVEIRA, F. G., TOMICH, F. A., VIANNA, S. T. W. *Carga Tributária Indireta sobre Alimentação e seus Impactos na Distribuição de Renda e Pobreza nas Grandes Regiões Urbanas Brasileiras*. Brasília: IPEA/DISET, 2000. mimeo
- MILL, J. S. *Princípios de Economia Política*. México: Fundo de Cultura Econômica, Livro V, Cap. II, § 2, 1943.
- MUSGRAVE, R. A., SHOUP, C. S. *Reading in the Economics of Taxation*. 1.ed. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin Inc, v. IX. 1959.
- MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill Book Company, 1973.
- PETTI, R. H. V. *ICMS e Agricultura: da reforma tributária de 1965/67 à sistemática atual*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Políticas de Desenvolvimento Agrícola e Rural na América Latina e Caribe) – Instituto de Ciência Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Itaguaí, Rio de Janeiro, 1993.
- POTERBA, J. M. Lifetime Indice and the Distributional Burden of Excise Taxes. *American Economic Review*, v. 79, 1989.
- QUADROS, W.L. de. A Tributação Indireta no Brasil. In: *Reforma Tributária e Federação*, São
-

- Paulo: FUNDAP, 1995.
- REBOUÇAS, O.E., Política Fiscal e Disparidades Regionais no Brasil: *Revista Pernambucana do Nordeste*, 1980.
- ROCHA, S. *Opções Metodológicas para a Estimação de Linhas de Indigência e de Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para Discussão nº 720).
- RODRIGUES, J. J. *Carga Tributária sobre os Salários*. Brasília – Secretaria da Receita Federal: Coordenação Geral de Estudos Econômicos e Tributários. 1998. (Texto para Discussão nº 1).
- SHOUP, C. S. *Public Finance*, 1.ed. Chicago: Aldine Publishing Company, 1969.
- SIEGEL, S. *Estatística não Paramétrica*. McGraw-Hill, 1975.
- SILVEIRA, F. G., TOMICH, F. A., MAGALHÃES, L. C. G., VIANNA, S. T. W. *Tributação, Distribuição de Renda e Pobreza: avaliação dos efeitos da carga tributária no consumo alimentar nas grandes regiões urbanas brasileiras*. Brasília: IPEA/Diretoria de Estudos Setoriais, 1999. (Nota Técnica)
- SILVA, F.A.R. *O Peso dos Impostos no Custo da Alimentação: análise do problema e propostas de redução*. Rio de Janeiro, 1991. mimeo
- _____. *Proposta de Reforma do Sistema Tributário Nacional*. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para Discussão Interna, nº 420).
- SILVA, F.A.R., SILVA, M. C. *O Sistema Tributário e as Desigualdades Regionais: uma análise da recente controvérsia sobre o ICM*. Série Monográfica, Rio de Janeiro: IPEA/INPES, nº 13, 1974.
- SILVA, F.A.R. *Finanças Públicas*. 1.ed. São Paulo: Atlas S.A., 1978.
- SIQUEIRA, R.B., NOGUEIRA, J.R., SOUZA, E.S. *Imposto sobre Consumo no Brasil: a questão da regressividade reconsiderada*. Departamento de Economia, Universidade de Pernambuco. Recife, 1999.
- _____. *Uma Análise da Incidência Final dos Impostos Indiretos no Brasil*. Departamento de Economia, Universidade de Pernambuco. Recife, 1998. mimeo
- SLEMROD, J. *Optimal Taxation and Optimal Tax Systems*. WP/3038, NBER Working Paper Series, Cambridge, MA 02318, 1989.
- SMITH, A. *The Wealth of Nations*. E. Cannan, New York: Putnam, 1904.
- SOUZA, M. C. S. Tributação Indireta no Brasil: eficiência versus equidade. *Revista Brasileira de Economia*, v. 50, nº 1, p. 3 – 20, 1996.
- STIGLITZ, J. E. *Economics of the Public Sector*. 1.ed, W.W. Norton & Company, 1986.
- TOMICH, F.A., MAGALHÃES, L. C., GUEDES, E.M. *Desoneração do ICMS da Cesta Básica*. Brasília: IPEA, 1997. (Texto para Discussão n. 467).
- TORRES, I. *ICM: adequação e transferência de receita*. Série Relatório de Pesquisa, São Paulo: IPE, n. 08, 1982.
- TORRES, I., UEDA, E. *Estrutura Tributária Estadual – Potencialidades, Adequação e Reformas*. São Paulo: IPE-USP, 1984.
-

VARSAÑO, R. *A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século*: anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. (Texto para Discussão n. 405).

_____. *A Guerra Fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde?*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para Discussão n. 500).

VARSAÑO, R. *et alii. Uma Análise da Carga Tributária do Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, agosto, 1998. (Texto para Discussão n. 583).

VIANNA, S.T.W. *Tributação sobre Renda e Consumo das Famílias no Brasil*: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas 1996. Dissertação (Mestrado em Economia). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2000.

VICKREY, W. The Problem of Progression. *In: Public Economics*. Cambridge University, chap.09, p. 171-183, 1976.
