

# A Progressividade na Tributação Brasileira:

por maior justiça tributária e fiscal



**DiEESA**

**ipea**

**SINDIFISCO NACIONAL**

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS  
DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

**DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos**

**DIREÇÃO EXECUTIVA**

**Presidente**

*Zenaide Honório*

Sind. dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - SP (Apeoesp)

**Vice-presidente**

*Josinaldo José de Barros*

STI Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos, Arujá, Mairiporã e Santa Isabel - SP

**Secretário**

*Pedro Celso Rosa*

STI Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

**DIREÇÃO TÉCNICA**

**Diretor técnico**

*Clemente Ganz Lúcio*

**Coordenador de estudos e desenvolvimento**

*Ademir Figueiredo*

**Coordenador de pesquisas**

*Francisco José Couceiro de Oliveira*

**Coordenador de relações sindicais**

*José Silvestre Prado de Oliveira*

**Coordenador de educação**

*Nelson de Chueri Karam*

**Coordenadora administrativa e financeira**

*Rosana de Freitas*

[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br)

**Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

**Governo Federal**

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**

*Ministro Wellington Moreira Franco*

**Presidente**

*Marcio Pochmann*

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

*Fernando Ferreira*

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

*Mário Lisboa Theodoro*

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

*José Celso Pereira Cardoso Júnior*

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

*João Sicsú*

**Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

*Liana Maria da Frota Carleial*

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

*Márcio Wohlers de Almeida*

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

*Jorge Abraão de Castro*

**Chefe de Gabinete**

*Fabio de Sá e Silva*

**Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

*Daniel Castro*

[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

Ouvidoria: [www.ipea.gov.br/ouvidoria](http://www.ipea.gov.br/ouvidoria)

**Sindifisco Nacional - Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil**

**Presidente**

*Pedro Delarue Tolentino Filho*

**1º Vice-Presidente**

*Lupércio Machado Montenegro*

**2º Vice-Presidente**

*Sérgio Aurélio Velozo Diniz*

**Diretor de Estudos Técnicos**

*Luiz Antônio Benedito*

**Diretora-Adjunta de Estudos Técnicos**

*Elizabeth de Jesus Maria*

**Secretário Geral**

*Claudio Márcio Oliveira Damasceno*

**Diretor-Secretário**

*Maurício Gomes Zamboni*

**Gerente de Estudos Técnicos**

*Álvaro Luchiezi Jr.*

[www.sindifisconacional.org.br](http://www.sindifisconacional.org.br)

**Equipe responsável**

*Álvaro Luchiezi Jr. (Sindifisco Nacional)*

*Clóvis Scherer (DIEESE)*

*José Aparecido Carlos Ribeiro (Ipea)*

*Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça (DIEESE)*

**Projeto gráfico e layout:** Caco Bisol  
Produção Gráfica (Márcia Helena Ramos)

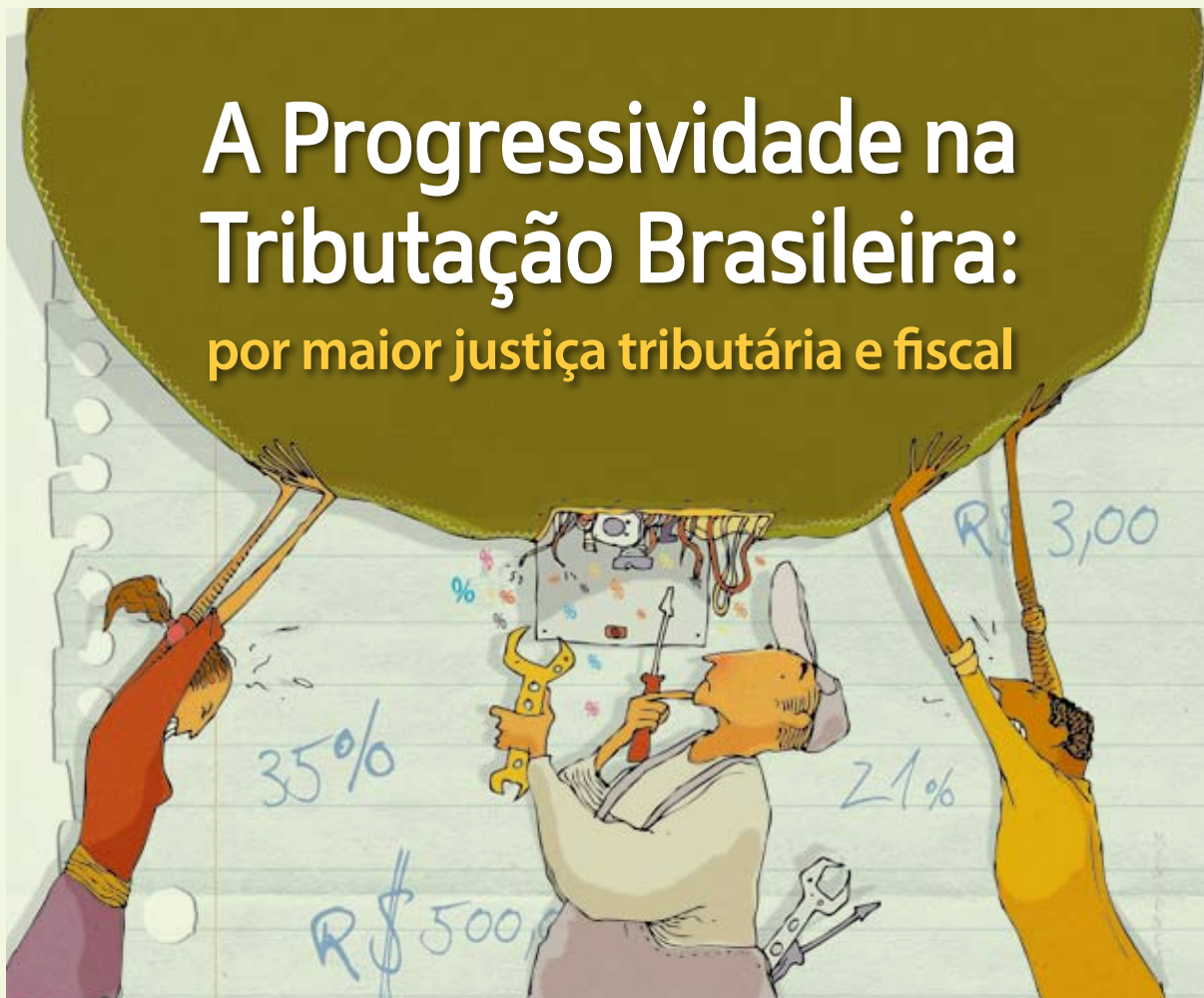
**Ilustrações:** Vicente Mendonça

**Impressão:** Brasília Artes Gráficas

**Tiragem:** 3 mil exemplares

# A Progressividade na Tributação Brasileira:

por maior justiça tributária e fiscal



**DiEESÉ**



**SINDIFISCO NACIONAL**  
SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS  
DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

São Paulo, agosto de 2011

DIEESE; IPEA; SINDIFISCO

D419p        A progressividade na tributação brasileira: por maior justiça tributária e fiscal. /  
Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos; Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada; Sindifisco Nacional. -- São Paulo: DIEESE; IPEA; Sindifisco, 2011.

24 p.

1. Sistema Tributário. 2. Impostos. 3. Taxas. 4. Contribuições. 5. Reforma Tributária  
I. DIEESE II. Instituto de Pesquisa Economia Aplicada III. Sindicatos dos Auditores-Fiscais  
da Receita Federal do Brasil IV. Título.

CDU:336.2.01(81)





As resistências para mudar o regime tributário e fiscal no Brasil são, há muito tempo, conhecidas. São vários os conflitos de interesses: entre o trabalho e o capital; entre as instâncias federativas (União, Estados e Municípios); com o comércio internacional e as finanças globalizadas, entre outros. Enfrentam uma batalha difícil os que lutam pela adequada regulamentação dos impostos, com maior incidência para os segmentos mais poderosos econômica e politicamente. As dificuldades são tantas que têm paralisado qualquer tentativa de levar adiante uma reforma tributária e fiscal abrangente, com intenção de promover mais justiça social e reduzir as desigualdades de renda e riqueza no Brasil.

Para discutir essas questões, o Sindifisco Nacional, o Ipea e o DIEESE mais uma vez voltam ao tema. A produção e a difusão dessa cartilha buscam resgatar para o debate público

uma dimensão estratégica da justiça fiscal e tributária, que é a progressividade da tributação.

O diagnóstico sobre a regressividade do sistema tributário brasileiro é amplamente conhecido. As famílias mais pobres pagam mais impostos, proporcionalmente à renda que possuem, do que as mais ricas. Uma das razões para este absurdo é que a maior parte da arrecadação tributária no Brasil é feita por meio de impostos indiretos, que incidem sobre o consumo e são cobrados de forma embutida nos preços.

Esta cartilha busca esclarecer esta e outras características da injusta forma de tributar brasileira, recolocando a necessidade de discutir a progressividade da tributação e, complementarmente, a progressividade do gasto público. A publicação visa contribuir para a alteração do sistema tributário que, espera-se, aconteça num futuro próximo. Maior justiça social só será alcançada com maior justiça tributária e fiscal.

# Imposto<sup>1</sup>. O que é? Para que serve? Imposto e Estado

Os impostos e o Estado andam juntos há séculos. Para financiar suas atividades, o Estado necessita de recursos que são arrecadados junto aos diversos segmentos da sociedade.

Cada país tem a própria história política, econômica e social. O tamanho do Estado e a forma de financiá-lo é uma construção histórica de cada nação: quem deve pagar mais impostos, quem deve pagar menos, quem não deve pagar e qual a extensão da atuação estatal em cada país.

Os regimes tributários e fiscais de cada país respondem às escolhas da sociedade sobre o que o Estado deve prover para os cidadãos em termos de bens e serviços públicos. Mais bens e serviços públicos universais e de boa qualidade só são viáveis com um Estado e um sistema tributário e fiscal fortes.

O principal objetivo do Estado moderno é oferecer aos cidadãos bens e serviços públicos de qualidade, em diversas áreas, como saúde, educação, previdência, assistência social, segurança pública, defesa externa, proteção ao meio ambiente etc. Ao mesmo tempo, deve estabelecer condições propícias para o



1. Utiliza-se aqui “imposto” a título de simplificação. De fato, os impostos, juntamente com as taxas e as contribuições, compõem o conceito de tributo.

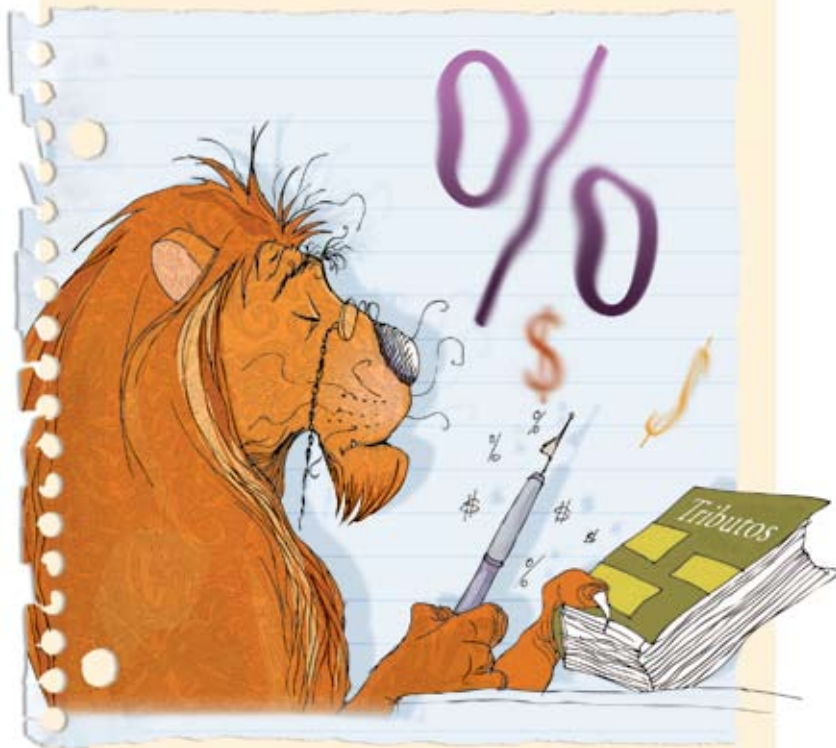
desenvolvimento econômico e social. Enfim, o Estado deve prover um conjunto de atividades e serviços que assegurem o pleno exercício da cidadania, a segurança e o bem-estar da sociedade.

# Tributos - Impostos, Taxas, Contribuições

## O TRIBUTO É DEFINIDO ASSIM:

“Toda prestação pecuniária compulsória (obrigatória), em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, constituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa, plenamente vinculada”.

(BRASIL. Código Tributário Nacional: Lei nº 5.172, de 25/10/1966)



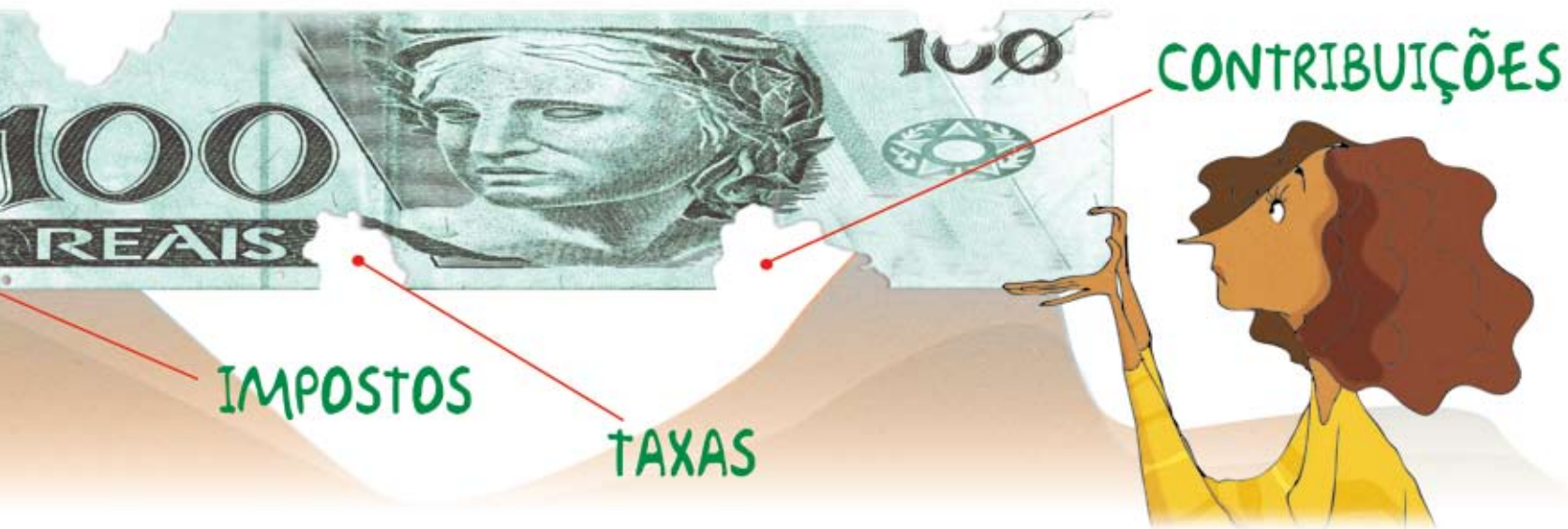
Segundo o IBGE, a carga tributária brasileira alcançou 34,9% do PIB, em 2008<sup>2</sup>. Os tributos no Brasil podem incidir sobre a produção e o consumo de bens e serviços; sobre a renda e o patrimônio; e sobre a folha de pagamentos/salários. Podem ser de três tipos: impostos, taxas e contribuições.

## Impostos

São receitas procedentes de indivíduos e empresas para compor os rendimentos do Estado. Somente podem ser criados por lei. O Estado não é obrigado a gastar os recursos arrecadados com os impostos para a prestação de serviços específicos. O que se arrecada, por exemplo, com o Imposto de

2. Em 2009, devido à crise internacional, vários impostos tiveram alíquotas reduzidas temporariamente, com destaque para o IPI e para a alteração nas alíquotas do IRPF. Nesse sentido, é provável que a arrecadação total em 2009 tenha sido ligeiramente menor.





Renda pode ser usado pelo Estado tanto para obras públicas como para manutenção da máquina administrativa.

### **Taxas**

Só podem ser cobradas pelo Estado quando estão associadas a uma ação específica. O Estado realiza uma atividade e cobra do contribuinte por ela. Exemplos: o município pode cobrar uma taxa de conservação e limpeza pública pelo recolhimento do lixo e a limpeza de logradouros; os passageiros pagam taxas de embarque nos aeroportos e rodoviárias.

### **Contribuições**

A Constituição Federal prevê os seguintes tipos de contribuições: contribuições sociais; de intervenção no domínio econômico e as de

interesse de categorias profissionais ou econômicas. A União tem competência exclusiva de instituí-las. Além dessas, há também as contribuições de melhoria. As contribuições sociais ganham destaque porque financiam a Seguridade Social.

A **Seguridade Social** é constituída por um conjunto de ações do Estado e da sociedade que visam assegurar aos cidadãos os direitos relativos à previdência, à assistência social e à saúde. A Constituição Federal incorporou este conceito e organizou o sistema que engloba a Previdência Social, a assistência social, a atenção à saúde, o seguro-desemprego e o abono salarial.

As contribuições sociais incidem sobre empresas e trabalhadores. São calculadas a partir

da folha de pagamentos (contribuições para o INSS: 20% do empregador e de 8% a 11% do trabalhador, dependendo da remuneração); do faturamento (Cofins e PIS/Pasep) e do lucro líquido (CSLL). Desde os anos 1990, entretanto, 20% dos recursos são, arrecadados em nome das políticas sociais, desviados para outros fins, devido ao instrumento da DRU (desvinculação das receitas da União).

Há diversas classificações para os impostos. Uma das mais comuns os divide entre diretos e indiretos.

### **Imposto Direto**

É aquele que incide periodicamente sobre a renda e o patrimônio de uma única pessoa ou do capital. O imposto de renda e o IPTU são exemplos de impostos diretos. Mensalmente, indivíduos e empresas recolhem imposto sobre a renda que recebem e, anualmente, sobre os imóveis que possuem.

### **Imposto Indireto**

É aquele que está embutido no preço final do produto e não aparece explicitado na Nota Fiscal. Um contribuinte recolhe o imposto e outro efetivamente o paga. É o caso do IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados. O consumidor final de uma geladeira, por exemplo, é quem pagará o imposto, embora ele seja recolhido pelo fabricante.

Como regra geral, considera-se que os tributos sobre renda e patrimônio (IRPF, IRPJ, CSLL, IPTU, IPVA, ITR, ITCD, ITBI) são diretos, enquanto os

### **VOCÊ SABIA...**

que apenas 15% dos municípios com mais de 50 mil habitantes aplicam alíquotas progressivas no IPTU??



tributos sobre produção e consumo de bens e serviços (ICMS, Cofins, IPI, ISS, Cide) são indiretos. Mesmo assim, há controvérsias: é possível que, em alguns contextos, as empresas consigam repassar TODOS os tributos ao consumidor, embutidos nos

preços – inclusive aqueles considerados diretos.

Outra classificação muito comum divide os impostos em progressivos, fixos ou proporcionais.

### Imposto Progressivo

Para que um **imposto** seja **progressivo** é preciso que ele tenha mais de uma alíquota e que elas incidam de forma crescente, conforme aumenta a base de cálculo. O imposto de renda é um bom exemplo. Quanto maiores são as faixas de renda (base de cálculo), maiores são as alíquotas.

Um **Imposto é fixo** quando há um valor único, definido sem levar em consideração a alíquota e a base de cálculo. Cobra-se um **valor fixo**. Não há uma alíquota incidente sobre uma base de cálculo. Este imposto ocorre, por exemplo, no caso do recolhimento do Imposto

### VOCÊ SABIA...

que no país do agronegócio, o ITR, que é o imposto sobre a propriedade rural, arrecadou apenas R\$ 420 milhões em 2009, enquanto o IPTU arrecadou R\$ 13,8 bilhões??

sobre Serviços (ISS) das microempresas com receita bruta até R\$ 120 mil. Elas ficam sujeitas a um valor fixo do ISS, determinado pelo município, durante todo o ano.

Um **imposto proporcional** é aquele que possui **alíquota única**, incidente sobre o valor tributável ou a base de cálculo. O montante varia proporcionalmente em função do valor tributável. É o caso do IPVA para veículos de passeio. Muitos estados têm uma única alíquota, que incide sobre o valor do veículo.



# Principais Bases da Tributação: Renda, Patrimônio, Consumo

Em quase todos os países, os sistemas tributários se apoiam nessas mesmas bases principais de arrecadação: renda; patrimônio; consumo ou circulação de bens e serviços; e a folha de pagamentos, arrecadação que financia os sistemas de previdência social em muitos países.

A distribuição da arrecadação tributária entre renda, patrimônio, consumo e folha de pagamentos expressa a construção histórica e o acordo social e político vigente em cada país em determinado momento.

Em um regime tributário e fiscal ideal, a arrecadação de tributos deve ser progressiva. Em outras palavras, quem tem mais renda deve pagar mais. Assim, o financiamento da atuação estatal auxilia no processo de

distribuição de renda. Quando, ao contrário, o sistema tributário assume um caráter regressivo, ele se torna um problema para o desenvolvimento social e econômico, pois impulsiona a concentração de renda, ao invés da redistribuição.

As bases tributárias que mais contribuem para promover a justiça social são principalmente a renda e o patrimônio. Assim, o sistema tributário pode contribuir para redistribuir renda e riqueza.

É possível também utilizar a base de arrecadação do consumo para este fim se a taxa incidir sobre bens e serviços consumidos pelos segmentos de alta renda e que não tenham influência significativa no sistema de preços. Assim uma alta tributação sobre a compra de aviões, helicópteros, carros de luxo, cigarros, bebidas importadas, entre outros, são impostos sobre o consumo, defensáveis do ponto de vista da justiça tributária. Na outra ponta do sistema, é também muito defensável reduzir os tributos sobre itens básicos para a sobrevivência do trabalhador, como alimentos da cesta básica, medicamentos, entre outros.

## VOCÊ SABIA...

que o ITCD, o nosso “imposto sobre heranças”, tem alíquota em torno de 4%, enquanto nos EUA, Alemanha e França pode chegar a 40%??



O princípio clássico que orienta um sistema tributário é o da capacidade contributiva. Os indivíduos devem contribuir de acordo com a capacidade de pagamento. Quem tem mais renda e mais patrimônio tem condições de contribuir com uma parcela maior para a arrecadação de impostos do que aqueles que têm menos. A isonomia ao cobrar impostos de pessoas com capacidade econômica diferenciada consiste em taxar progressivamente os que têm mais, pois eles podem pagar mais!

Embora os princípios da capacidade contributiva e o da progressividade estejam presentes na Constituição brasileira, eles são completamente desrespeitados no acordo social que construímos em nosso país. A maior parcela da arrecadação tributária do Brasil vem

## VOCÊ SABIA...

que lanchas, iates, helicópteros e jatinhos não pagam IPVA??

de impostos indiretos, incidentes sobre o consumo e embutidos nos preços. É a contramão do que ocorre em países desenvolvidos, mesmo nos mais liberais como os EUA. Lá, a tributação sobre renda e patrimônio é bem mais rigorosa, permitindo menor tributação sobre bens e serviços, o que ajuda a tornar os preços dos produtos mais baixos naquele país.

Uma parcela significativa também é arrecadada na folha de pagamentos. Ainda que essa contribuição tenha finalidade meritória, pois financia a Previdência Social, é um tributo que

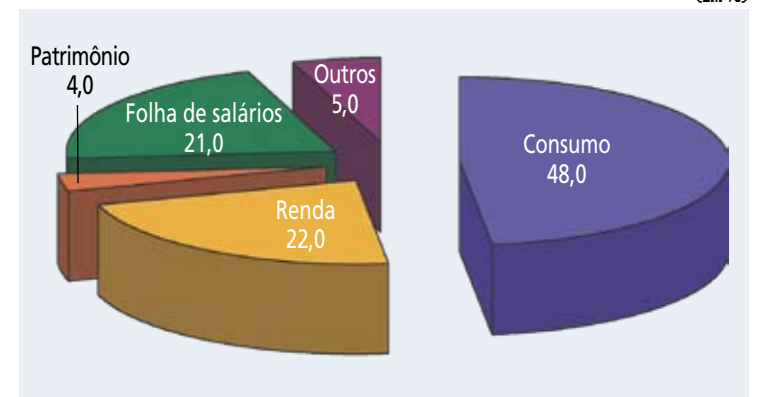


também é repassado aos preços dos bens e serviços. Os empregadores pagam a contribuição considerando o valor total da folha de pagamentos. Já os trabalhadores estão submetidos a alíquotas progressivas, crescentes por faixas de renda dos assalariados. Assim, a contribuição sobre a folha de pagamento pode ser considerada um tributo menos regressivo do que outros tributos indiretos.

O regime tributário brasileiro contribui para concentrar renda e riqueza em vez de promover justiça social.

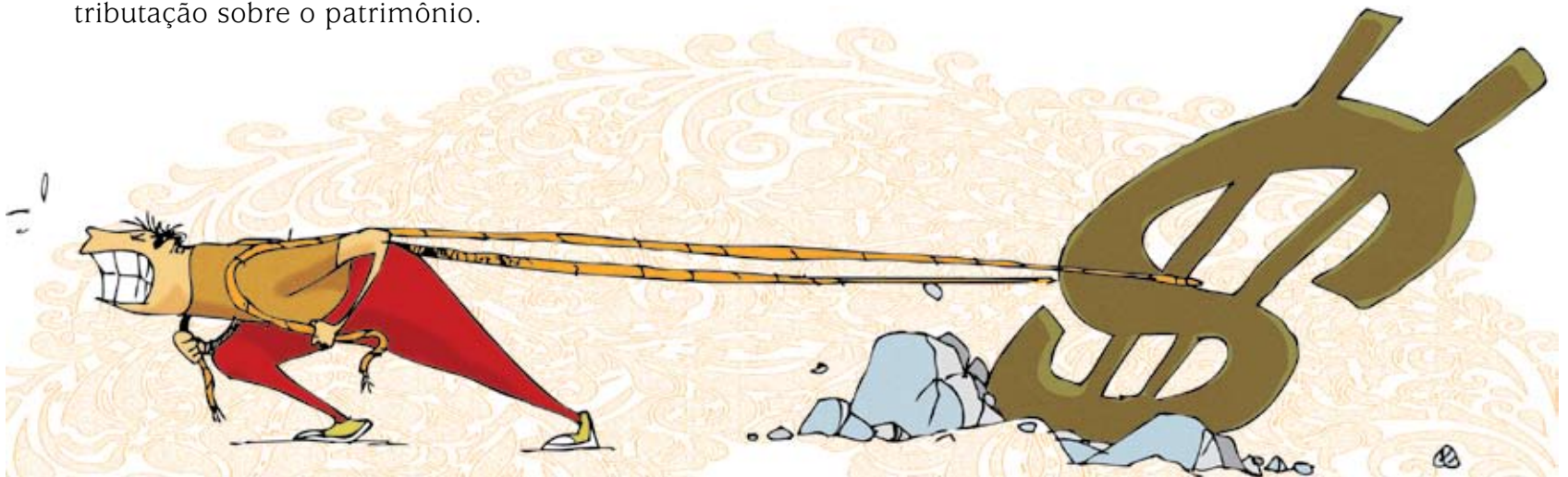
O Gráfico 1 mostra a carga tributária por base de incidência: 48 % da carga tributária total é arrecadada com impostos indiretos, que incidem sobre o consumo; outros 22 % correspondem a impostos sobre a renda; 21 % são arrecadados com a contribuição sobre a folha de pagamentos; e apenas 4 % referem-se à tributação sobre o patrimônio.

## GRÁFICO 1 CARGA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA POR BASE DE INCIDÊNCIA - 2008



Fonte: IBGE. Contas Nacionais; Observatório da Equidade

Impostos indiretos são regressivos porque fazem com que cidadãos de baixa e de alta renda paguem igual imposto quando consomem o mesmo produto.



Quando um trabalhador assalariado, que ganha um salário mínimo, compra um pãozinho, ele paga os impostos indiretos que estão embutidos no preço do produto. O patrão dele, cuja renda é muito maior, também vai pagar o mesmo imposto! Com a agravante que o trabalhador gasta todo o salário com o consumo dos bens e serviços necessários à sobrevivência – pagando impostos em cada um deles; enquanto o patrão ainda tem dinheiro para investir em diversas modalidades financeiras com tributação baixa, ou mesmo isentas de impostos!!

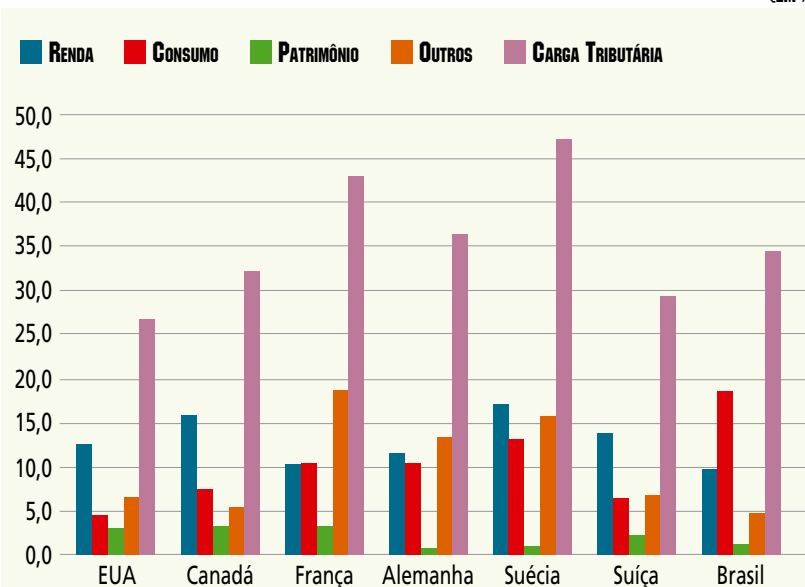
O Gráfico 2 mostra como vários países desenvolvidos cobram os impostos. Como já dito antes, nessas nações, diferente do que no Brasil acontece, os impostos incidem menos sobre o consumo e mais sobre a renda. Nestes países, os mais ricos pagam mais impostos do que os mais pobres. Já por aqui, os mais pobres acabam mais penalizados e pagam relativamente mais impostos do que os mais ricos.

### VOCÊ SABIA...

que a Lei 9.249, de 1995, isentou do pagamento do Imposto de Renda os lucros e dividendos recebidos pelos sócios e acionistas das empresas??

**GRÁFICO 2**  
**CARGA TRIBUTÁRIA POR BASE DE INCIDÊNCIA PARA**  
**PAÍSES SELECIONADOS - 2008**

(EM %)



Fonte: OCDE; IBGE



# Carga Tributária no Brasil e no Mundo

A carga tributária do Brasil é uma das mais altas do mundo quando comparada à de países de renda *per capita* semelhantes.

Pode-se medir a carga de tributos que a sociedade suporta pelo conceito de **Carga Tributária Bruta**, que é o total de tributos arrecadados (diretos e indiretos) em relação ao PIB (Produto Interno Bruto).

O Gráfico 3 compara a carga tributária do Brasil com a de outros países em desenvolvimento, alguns vizinhos de continente.

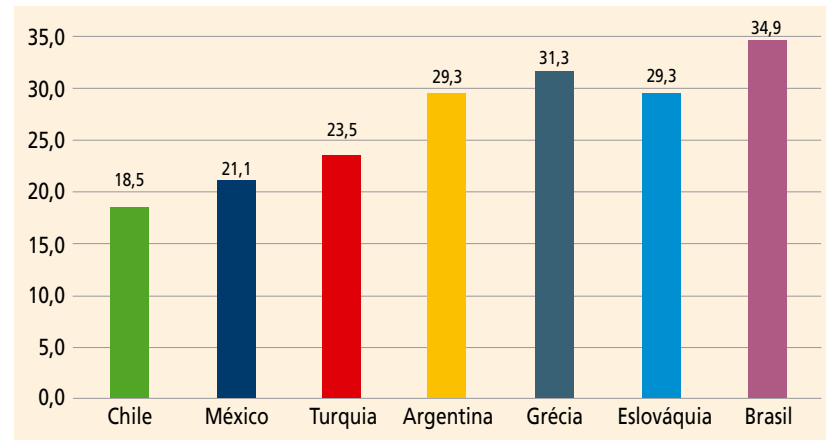
Contudo, o tamanho da carga tributária pode ser relativizado pelo conjunto de transferências e subsídios previstos no sistema tributário e na política fiscal que orienta os gastos públicos. Aqui é necessário introduzir o conceito de carga tributária líquida, que corresponde à carga bruta deduzida de transferências e subsídios.

Quando o retorno de recursos para a sociedade por meio de transferências (como pensões e aposentadorias e outros benefícios previdenciários e assistenciais para idosos e/ou muito pobres e/ou portadores de deficiências) é socialmente mais justo, o efeito de uma carga tributária alta é relativizado e o uso da carga tributária líquida deve ser considerado na discussão.

3. Carga Tributária Líquida e Efetiva Capacidade do Gasto Público no Brasil (Comunicado da Presidência nº 23, julho de 2009). Para mais detalhes, ver também o livro "Tributação e Equidade no Brasil", lançado pelo Ipea.

**GRÁFICO 3**

## CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA EM % DO PIB PARA PAÍSES SELECIONADOS - 2008



Fonte: OCDE; IBGE

Estudo do Ipea<sup>3</sup> apontou que, em 2008, a carga tributária líquida foi de 20,5% do PIB. As transferências de previdência e assistência e os subsídios somaram 15,3% do PIB naquele ano. Essa distinção é importante, pois o volume de recursos mobilizado por estas transferências são resultado da atuação direta do Estado na redistribuição de renda. É um dinheiro que, arrecadado pelo governo, não fica com ele, para manutenção da máquina pública, mas é redirecionado ao bolso das famílias, que gastarão esses recursos no mercado, como quiserem. Outro ponto muito importante no debate sobre o tamanho da carga tributária é o uso dos recursos. Boa parte da arrecadação de impostos e de



outros tributos é destinada ao pagamento de juros da dívida pública e não ao financiamento de serviços públicos como educação, saúde, saneamento e segurança pública. Em 2008, o pagamento de juros sobre a dívida pública alcançou 5,6 % do PIB.

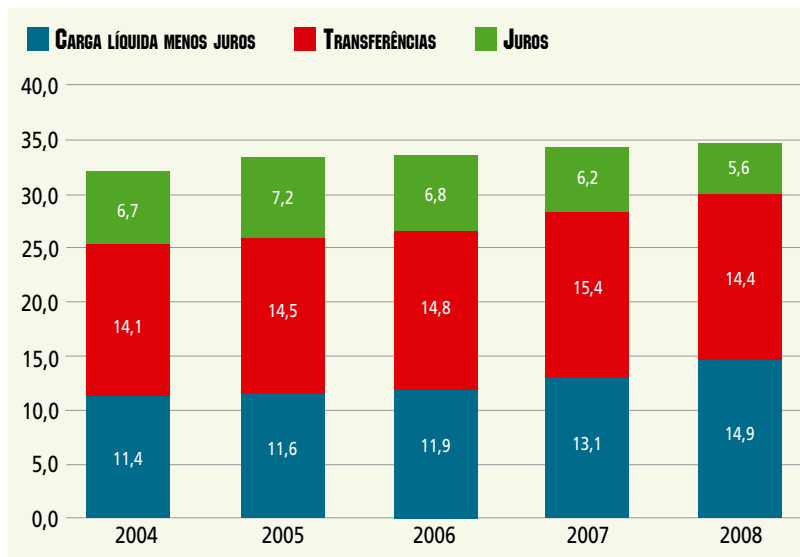
Ao considerar as transferências e o pagamento de juros da dívida pública, pode-se concluir que a carga tributária líquida, exclusive juros, era bem menor do que aparentava. O Gráfico 4 mostra que grande parte da carga tributária bruta voltou para a sociedade em transferências de natureza social e outra parcela converteu-se em renda para investidores e credores de Estado. Ao fim, a parcela dos tributos gasta pelo Estado para se manter e oferecer serviços públicos foi de menos de 15 % do PIB, em 2008.

Assim, é preciso também pensar na qualidade dos bens e serviços que o Estado devolve em troca dos recursos que arrecada e na forma como faz isso. Se o Estado arrecada muito, mas oferece bens e serviços de qualidade, dificilmente a população questionará o tamanho da carga tributária. Contudo, quando a carga tributária é alta e os serviços oferecidos pelo Estado não são de boa qualidade, o questionamento é inevitável.

No Brasil há uma percepção de que o retorno social e econômico da arrecadação de impostos é negativo, ou seja, de que pagamos muito imposto e recebemos em troca serviços de baixa qualidade.

Mas é preciso considerar que houve ampliação dos serviços públicos à medida que a carga tributária

## GRÁFICO 4 CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL EM % DO PIB 2004-2008



Fonte: IBGE; Contas Nacionais

aumentou. Exemplos disso são o aumento das matrículas no ensino fundamental e médio, a expansão das universidades públicas, do atendimento do SUS, que é referência internacional, serviços como o Programa Saúde da Família, as campanhas de vacinação, o sistema nacional de transplantes, o combate à AIDS, entre outros. A crítica à estrutura regressiva da carga tributária não deveria ser usada, portanto, para restringir a capacidade do Estado em avançar na expansão e na necessária melhora dos serviços públicos. É importante redistribuir o ônus da carga tributária com mais justiça, mas com cuidado para não comprometer a sustentabilidade das políticas públicas, principalmente as políticas sociais.

# A Regressividade da Carga Tributária no Brasil



Mais da metade da arrecadação tributária no Brasil provém de impostos indiretos e são pagos por toda a população. O imposto indireto incide sobre o valor dos bens e mercadorias comercializados. Este tipo de imposto acaba sendo cobrado nos preços desses bens e serviços<sup>4</sup>. Assim, um cidadão de baixa renda que compra uma mercadoria paga o mesmo imposto que outro cidadão de renda mais alta.

Esse imposto indireto é regressivo proporcionalmente à renda das famílias. Se as famílias de menor renda pagam o mesmo

imposto que as de renda mais alta ao consumir um produto, então, em termos do total da renda dessas famílias, esse tipo de imposto indireto incide desigualmente sobre a população – e por isso é chamado de regressivo.

## VOCÊ SABIA...

que os ganhos obtidos na Bolsa de Valores até o limite de R\$ 20 mil são isentos do Imposto de Renda, enquanto os salários já pagam IR a partir de R\$ 1.566,61??

4. Inclusive a tributação sobre a folha de salários.

Estudo recente do Ipea mensura os impactos da arrecadação tributária na renda das famílias, utilizando a Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE, realizada em 2008/2009. Parte dos dados da Pesquisa está discriminada na Tabela 1.

A carga tributária de impostos indiretos chegou a atingir 28% da renda total dos 10% de famílias mais pobres. Para os 10% de famílias mais ricas, ficou em apenas 10% da renda.

Fica claro que a tributação indireta é maior para as famílias de menor renda. O contrário acontece com a tributação direta. Nesse último caso, as famílias de renda mais alta são mais tributadas e pagam mais impostos diretos.

Ainda que a carga de impostos diretos incida com maior justiça, taxando mais quem pode mais, o saldo da carga tributária é regressivo. As famílias de baixa renda pagam mais impostos do que as de renda mais alta.

Curiosamente, parcela significativa da população brasileira, que se encontra nas faixas menores de renda, pode inclusive ter a impressão de que não paga imposto, pois não há transparência sobre o que é incorporado aos preços dos produtos. Ao não ter esta informação e esta consciência, corre o risco de não se sentir no direito de cobrar mais e melhores políticas públicas nem de fiscalizar ativamente a atuação do Estado – o que constitui um obstáculo ao exercício da plena cidadania.

**TABELA 1**  
**PARTICIPAÇÃO DOS TRIBUTOS DIRETOS E INDIRETOS NA RENDA TOTAL DAS FAMÍLIAS NO BRASIL 2008-2009**

Décimos de renda disponível	Tributação Indireta	Tributação Direta	Total Tributos
1º	28	4	32
2º	22	4	25
3º	19	4	23
4º	18	5	23
5º	17	5	22
6º	16	5	22
7º	15	6	21
8º	15	7	21
9º	13	8	21
10º	10	11	21
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>22</b>

Fonte: Ipea. Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto Social. Comunicado do Ipea nº 92, maio, 2011



# Progressividade na Tributação e Progressividade no Gasto

É importante ter em conta que a avaliação dos resultados do regime tributário e fiscal deve considerar a origem da arrecadação (tributos diretos e indiretos), com a destinação do gasto público, especialmente o social.

Um sistema tributário e fiscal mais justo deve arrecadar recursos progressivamente, segundo a capacidade contributiva de pessoas e empresas, e gastá-los de modo socialmente mais justo, destinando a maior parte para a parcela da população que mais depende do gasto social.

Além disso, para evitar ineficiências econômicas que dificultem o desenvolvimento econômico de um país, o gasto público deve prover bens e serviços que estimulem o crescimento e a melhora do bem-estar da população.

O quadro ao lado sintetiza os resultados da combinação entre as formas de arrecadar (política tributária) e a de gastar (política fiscal).

O balanço recente entre arrecadação e gasto no Brasil tem caminhado em direção a avançar na progressividade do gasto. Embora a arrecadação seja regressiva, os gastos sociais com previdência, assistência, transferências, habitação, saúde e educação são cada vez mais progressivos.

O “melhor dos mundos” para um país, em termos de regime tributário e fiscal, seria estar no primeiro quadrante. No mundo atual, certamente os países que mais se aproximam dessa situação são os escandinavos (Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia).





# A Necessária Discussão sobre a Progressividade da Tributação

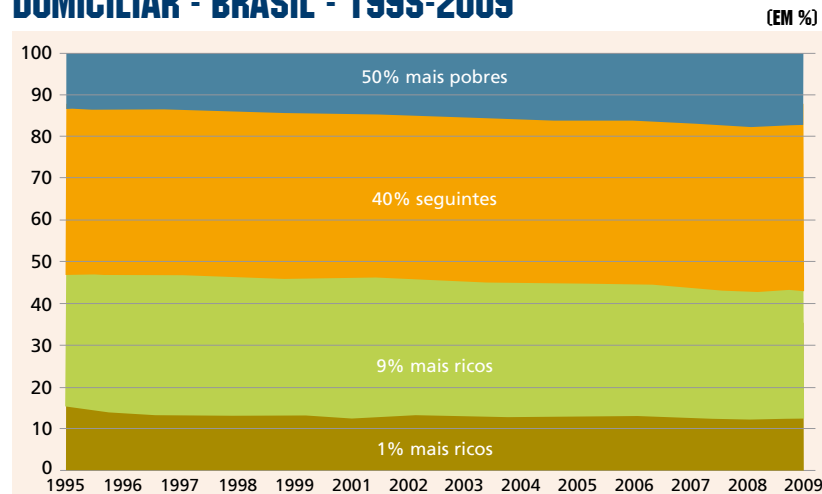
Um sistema tributário mais progressivo, que tribute diferentemente e de forma crescente as diferentes faixas de renda, viabilizaria maior distribuição da renda e da riqueza. Além de representar maior justiça social, estimularia fortemente o desenvolvimento econômico. Falar em progressividade da tributação é também considerar os aspectos de equidade do sistema tributário.

O Gráfico 5 mostra que, em 2009, os 1% mais ricos da população detinham 12,6% da renda, enquanto os 50% mais pobres, com baixíssima capacidade de poupar qualquer valor, detinham 17,5%! As distâncias entre as diferentes classes sociais no Brasil são enormes.

Ainda que o Brasil tenha avançado na progressividade do gasto social nos últimos anos, pouco ou nada caminhou em relação à progressividade da tributação. Mudar a composição da arrecadação em direção à tributação via impostos diretos, reduzindo a tributação indireta, é o desafio dos próximos anos.

Para corrigirmos nossa infame distribuição de renda, os impostos diretos devem crescer no “bolo tributário” e os indiretos devem perder participação. Não se faz isso sem regulamentar um conjunto de tributos sobre a renda e o patrimônio (Imposto de Renda, Imposto sobre Heranças, Imposto sobre Grandes Fortunas, Imposto sobre Propriedades de

**GRÁFICO 5**  
**PARTICIPAÇÃO DOS ESTRATOS SOCIAIS NA RENDA DOMICILIAR - BRASIL - 1995-2009**



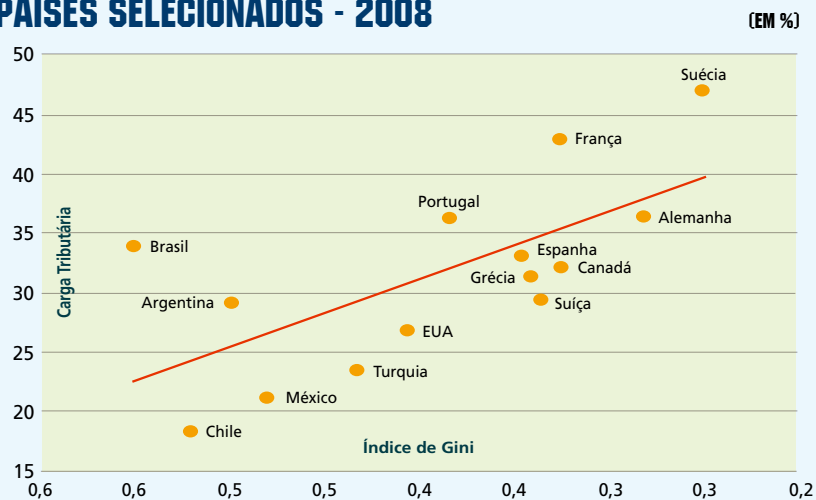
Fonte: IBGE

Imóveis e Veículos de todos os tipos). E, principalmente, reduzir a participação dos impostos indiretos (ICMS, IPI, CSLL, PIS, Cofins, etc.) na carga tributária.

Além do impacto sobre a distribuição de renda, uma mudança desse porte reduziria os preços de muitos produtos no mercado doméstico, com forte impacto sobre o poder aquisitivo da população de baixa renda.

Comparada a outros países, a carga tributária brasileira está fora dos padrões esperados. Países em

## GRÁFICO 6 CARGA TRIBUTÁRIA X ÍNDICE DE GINI PAÍSES SELECIONADOS - 2008



Fonte: PNUD; OCDE

desenvolvimento, com alta desigualdade de renda, costumam ter uma carga tributária menor que a brasileira. Já os mais desenvolvidos têm carga tributária elevada, porém com níveis de desigualdades sociais muito menores. Nossa carga tributária pode ser considerada alta, dado o nosso nível de desenvolvimento.

Nesse sentido, um processo de desenvolvimento social e econômico que reduza as desigualdades sociais e estabeleça uma melhor distribuição de renda exige maior justiça tributária e fiscal.

Os bens e serviços produzidos pelo Estado para satisfazer as necessidades básicas dos cidadãos dependem da contribuição de toda a sociedade. Para isso existem os tributos: os incidentes sobre a renda, o consumo, o patrimônio ou as contribuições sociais.

Tributos incidentes sobre a renda e o patrimônio são mais justos porque levam em conta a capacidade contributiva dos indivíduos e das famílias.

Um sistema tributário que leva em consideração o princípio da progressividade ressalta a tributação como instrumento de redistribuição de renda, além de fortalecer o papel do Estado como executor de políticas públicas, principalmente daquelas que atuam em benefício das classes sociais menos favorecidas.

Questões que precisam ser debatidas em toda a sociedade para se chegar a um estado de maior progressividade na tributação e, portanto, de maior equidade fiscal, dizem respeito a quanto cada cidadão deve contribuir.

Quando se trata de tributação sobre a renda e o patrimônio, é necessário identificar quais faixas de renda ou propriedades tributar, quais não tributar e quais alíquotas utilizar para as diferentes faixas de renda ou propriedades.

A tributação sobre o consumo implica identificar quais bens deverão receber maior ou menor incidência tributária. Os bens supérfluos deverão ser mais tributados e os essenciais, menos.

Em relação às contribuições sociais, é preciso identificar corretamente de quanto deverá ser a contribuição dos trabalhadores e dos patrões para que nosso sistema de proteção social torne-se cada vez mais equilibrado e seja suficientemente abrangente e socialmente justo.

**ANEXO****TABELA 2 - RECEITA TRIBUTÁRIA TOTAL - BRASIL - 2008**

TRIBUTOS POR BASE DE INCIDÊNCIA	EM R\$ MILHÕES	EM % DO PIB
<b>TOTAL</b>	<b>1.057.366</b>	<b>34,9%</b>
<b>Tributos sobre a produção e o consumo de bens e serviços</b>	<b>508.344</b>	<b>16,8%</b>
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados	35.906	1,2%
ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços	218.789	7,2%
II - Imposto sobre a Importação de Produtos Estrangeiros	17.074	0,6%
ICF - Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Imobiliários	20.171	0,7%
ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza	25.760	0,8%
Cofins - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social	119.172	3,9%
Cide - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis	5.927	0,2%
PIS/Pasep - Contribuição para o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público	30.542	1,0%
Outros impostos, contribuições e taxas sobre a produção	35.003	1,1%
<b>Tributos sobre a folha de salários</b>	<b>225.098</b>	<b>7,4%</b>
Contribuição de empregadores e trabalhadores para o Regime Geral da Previdência Social	157.650	5,2%
FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço	50.758	1,7%
Salário-educação - Contribuição social do salário educação	8.776	0,3%
Sistema S - Contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas	7.914	0,3%
<b>Tributos sobre a renda</b>	<b>233.962</b>	<b>7,7%</b>
IRPF - Imposto de Renda de Pessoa Física	13.929	0,5%
IRPJ - Imposto de Renda de Pessoa Jurídica	79.497	2,6%
IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte	82.384	2,7%
CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas	41.954	1,4%
CPMF - Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira <sup>(1)</sup>	977	0,03%
Outros impostos, contribuições e taxas sobre a renda	15.221	0,5%
<b>Tributos sobre a propriedade</b>	<b>38.036</b>	<b>1,2%</b>
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano	15.424	0,5%
IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores	16.629	0,5%
ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural	420	0,01%
ITCD - Impostos sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer bens e direitos	1.486	0,05%
ITBI - Impostos sobre a Transmissão Intervivos por Venda da Propriedade ou Domínio Útil de Bens Imóveis	4.077	0,13%
<b>Contribuições previdenciárias do funcionalismo público (União, Estados e Municípios)</b>	<b>51.926</b>	<b>1,7%</b>

Fonte: IBGE; CDES - Observatório da Equidade  
Nota: (1) Valores residuais relativos a exercícios anteriores

**DiEESA**

[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br)



[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

**SINDIFISCO NACIONAL**

**SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS  
DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL**

[www.sindifisconacional.org.br](http://www.sindifisconacional.org.br)