



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais – CCA

Viviane Moura Mendes Augusto

**A (IN)JUSTIÇA FISCAL DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO
NO NEOLIBERALISMO**

Brasília
2015

Professor Ivan Marques de Toledo Camargo
Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Mauro Luiz Rabelo
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor Roberto de Goés Ellery Júnior
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Doutor José Antônio de França
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professora Doutora Diana Vaz de Lima
Coordenadora de Graduação do Curso de Ciências Contábeis – Diurno

Professor Doutor Marcelo Driemeyer Wilbert
Coordenador de Graduação do Curso de Ciências Contábeis – Noturno

Viviane Moura Mendes Augusto

A (IN)JUSTIÇA FISCAL DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO
NO NEOLIBERALISMO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador:
Prof. Dr. Carlos Alberto Ferreira Lima

Linha de Pesquisa:
Contabilidade Pública

Área:

Brasília
2015

AUGUSTO, Viviane Moura Mendes

A (in)justiça fiscal do sistema tributário brasileiro no neoliberalismo / Viviane Moura Mendes Augusto – 2015.

35 f.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Ferreira Lima

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação, Universidade de Brasília, 1º semestre letivo de 2015.

1.Sistema Tributário Brasileiro 2. Renda 3. Desigualdade 4. Neoliberalismo 5.Regressividade.

Viviane Moura Mendes Augusto

A (IN)JUSTIÇA FISCAL DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO
NO NEOLIBERALISMO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Banca Examinadora:

Carlos Alberto Ferreira Lima, Dr. (Orientador)

Rosane Maria Pio da Silva, Mestre. (Examinador)

Brasília, 2015.

AGRADECIMENTOS

A Deus, em primeiro lugar, pela vida. Pela força e coragem nos momentos de dificuldade e ao longo desta caminhada, permitindo que eu enxergasse a minha capacidade.

Ao meu orientador, Carlos Lima, pela imensa paciência e consideração e pelo auxílio na elaboração deste trabalho.

Ao meu pai, Antonio, por ser exemplo de esforço e dedicação em minha vida. À minha mãe, Maria das Graças, pelos cuidados destinados a mim e aos meus irmãos. E a eles, Fábio Moura e Marcelo Moura, sem os quais a vida não teria a mesma cor. Isto inclui minha cunhada, Mayara, que algumas vezes agiu como uma verdadeira irmã, me apoiando e criticando quando eu precisei. À minha pequena e tão amada sobrinha, Laís, que tornou tudo tão mais leve.

Ao Tiago Soares, por todo o incentivo e apoio constantes durante o desenvolvimento deste trabalho, fundamental para que eu pudesse concluí-lo.

A todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, muito obrigada!

RESUMO

O neoliberalismo foi visto pelo Estado como uma forma de ampliar e aperfeiçoar a acumulação de capital, garantindo sua reprodução. Grande parcela da população foi excluída dessa festa e os gastos sociais foram pulverizados, aumentando o abismo entre as classes sociais. No Brasil, a doutrina neoliberal chegou no início da década de 1990, mas até hoje embasa as políticas públicas adotadas no país. Este trabalho tem como objetivo estudar as mudanças realizadas no sistema tributário brasileiro a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso até os dias atuais. Tem, como intuito, observar se as medidas levadas a cabo durante o período estudado caminham em direção à construção de uma sociedade justa, como define a Constituição Federal. A pesquisa permitiu identificar que as alterações realizadas agravaram a regressividade tributária, modelo de tributação que onera os menos favorecidos e privilegia as classes abastadas.

Palavras-chave: Sistema Tributário Brasileiro. Renda. Desigualdade. Neoliberalismo. Regressividade.

1. INTRODUÇÃO

O preâmbulo da Constituição Federal de 1988 traz em seu corpo que o objetivo da Assembleia Nacional Constituinte era instituir um Estado democrático que assegurasse, entre outras coisas, a igualdade e a justiça como valores supremos na construção de uma sociedade fraterna. O texto constitucional determina como fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III) e traz como alguns de seus objetivos “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, bem como “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, incisos III e IV). Além disso, em seu artigo 23, inciso X, está escrito que é competência comum dos entes federativos “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (ALVES, 2012).

A ordem econômica deve, segundo o artigo 170 da Carta Magna, “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, observado o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais (inciso VII). A Constituição ainda apresenta uma grande quantidade de direitos aos cidadãos como garantias devido aos reveses associados ao capitalismo, como direitos à educação, à saúde, à alimentação e moradia adequados, ao trabalho digno, ao lazer, à segurança, à previdência e assistência social, etc. (ALVES, 2012).

Ainda da Constituição podemos retirar um compromisso específico do Estado com a justiça social na tributação em seu artigo 150, inciso II, que veda aos entes federativos “instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontram em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida” e no artigo 145, parágrafo primeiro, que determina que

“sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.”

Apesar de todo o comprometimento trazido pela Constituição em relação a uma tributação distributiva por parte do Estado brasileiro, a atuação é justamente em sentido oposto. (ALVES, 2012) O crescente papel do Estado como garantidor da acumulação de capital, assim previsto pela lógica neoliberal, é uma barreira à promoção da justiça e da igualdade. A onda neoliberal

levou a legislação a minar os avanços trazidos pela Carta Magna. (SINDIFISCO NACIONAL, biênio 2009/2011)

O presente trabalho tem por objetivo estudar quais foram as principais mudanças sofridas pelo sistema tributário brasileiro após a chegada do neoliberalismo ao país, especialmente após o governo de Fernando Henrique Cardoso. Por isso, ele foi dividido em três partes: a primeira contextualiza como a doutrina neoliberal emergiu no mundo; a segunda trata da ascensão neoliberal no Brasil e a terceira analisa os efeitos da alta regressividade do sistema tributário brasileiro.

2. REFERENCIAL TEÓRICO – METODOLÓGICO

2.1 Metodologia

Este estudo, por meio de pesquisa qualitativa e análise bibliográfica, tem por objetivo analisar as mudanças realizadas no sistema tributário brasileiro a fim de garantir a acumulação de capital. Foram consultados livros e artigos que tratam do tema, bem como pesquisas realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e estudos promovidos pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT). Além disso, foram feitas consultas a websites de órgãos públicos (Receita Federal, Portal da Transparência, Auditoria Cidadã da Dívida) para recolhimento de dados.

2.2 A onda neoliberal

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, Friederick Hayek, economista da Escola Austríaca, convocou uma reunião com um grupo de intelectuais conservadores para fazer frente ao Keynesianismo (PAULANI, 2008, p. 67), doutrina que ganhou força com a crise de 1929.

Desde a Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos estavam crescendo economicamente. Com o desenvolvimento do seu parque industrial, devido às demandas de uma Europa desestruturada no pós Primeira Guerra Mundial, o país se transformava em uma importante força industrial mundial. Isso permitiu que fossem feitos investimentos de capitais na Alemanha e em outros países, porém não desviou as crises de superprodução que assolaram o país. Quando a Europa se reestruturou, já não havia mercado consumidor compatível com o ritmo de produção americano. A euforia provocada pelo desenvolvimento econômico dos Estados Unidos fez crescer os investimentos na Bolsa de Valores de Nova York, que passou a ser alvo de especulação financeira. Inúmeras empresas tiveram suas ações supervalorizadas,

mantendo artificialmente seus preços em alta, visto que o crescimento esperado da produção já não estava acontecendo. Veio à tona a crise de 1929 e, com ela, o caos se instalou: milhares de empresas faliram, desemprego em massa, fechamento de bancos e rápido empobrecimento da população. (CATELLI JUNIOR, 2006, p.557)

O capitalismo se caracteriza pela produção de mercadoria, que é sua célula mais simples. A crise de 1929 representa a exaustão da dinâmica capitalista fundada na produção de máquinas de produzir máquinas e na produção de meios de consumo para assalariados e meios de consumo de luxo. A partir da crise, a dinamização da economia realizou-se com a produção de não-mercadorias (produtos bélicos, espaciais,...). O Estado precisa atuar na esfera do consumo para demandar as mercadorias que os trabalhadores não podiam consumir. (LIMA, 2006)

A “solução” para a crise despontou em 1932, quando, com a eleição de Frank Delano Roosevelt, a lógica de total liberdade que predominava até então foi restringida e optou-se pela intervenção na economia, seguindo o pensamento do economista britânico John M. Keynes. (CATELLI JUNIOR, 557, p. 557)

O Estado Keynesiano, improdutivo e bélico, se transporta e concentra na esfera do consumo para resolver a crise de insuficiência de demanda efetiva, garantindo, assim, a reprodução ampliada do capital. O fundo público passa a capitanear a acumulação capitalista, de um lado, financiando o capital das unidades produtivas privadas, e de outro, financiando a reprodução da força de trabalho. (LIMA, 2006)

A partir de 1940, o Estado Keynesiano desenvolve-se como o “Estado do Bem-Estar Social” durante os trinta anos gloriosos. Foram feitos investimentos de forma maciça nas áreas da saúde, educação e transporte como forma de financiar a acumulação de capital. Tratava-se de um financiamento público da economia capitalista.

As ideias de Hayek, que afastavam qualquer possibilidade de organização social que não fosse embasada na completa liberdade econômica e em sua suposta ordem meritocrática, foram engavetadas por três décadas, mas encontraram em meados de 1970 o solo fértil para que pudessem germinar: mais uma das crises cíclicas do capitalismo, a crise do Estado Keynesiano. (PAULANI, 2008, p.68)

Com a crise do petróleo de 1973 e a inflação batendo à porta dos Estados de Bem-Estar Social, o neoliberalismo de Hayek voltou à cena. Como elucida Paulani (2008, p. 69),

A grave crise enfrentada pelo capitalismo no fim dos anos 1960, agravada pela crise do petróleo e dos insumos básicos, desemboca em recessão aberta em meados dos anos 1970. Como o mundo já se encontrava num sistema monetário internacional puramente fiduciário, a investida da valorização financeira sobre a valorização produtiva, natural em momentos de crise como esse, pôde se desenvolver sem amarras – e, com ela, a grita geral pela desregulamentação dos mercados, em particular, dos mercados financeiros. Nesse movimento, a outra face da moeda foi a ofensiva contra o Estado, em especial no que tange à oferta dos bens públicos e aos direitos dos trabalhadores. A crise e, por fim, a débâcle completa do chamado socialismo real vão completar o quadro em que viceja a pregação da doutrina neoliberal.

O aumento dos juros norte-americanos em 1979 por Paul Volcker consumou o fim da era keynesiana e definiu a nova fase capitalista, marcada pela valorização financeira exacerbada, pelo retorno do dólar norte-americano como meio de pagamento internacional e pela intensificação do processo de centralização de capitais. (PAULANI, 2008, p.111)

Com a intenção de superar a crise, o capital respondeu com três estratégias principais, quais sejam: a reestruturação produtiva; a financeirização e a ideologia neoliberal. (NETTO e BRAZ; BEHRING apud TOBALDINI e SUGUIHIRO, 2011).

A primeira estratégia se relaciona a alterações importantes no sistema produtivo, com a substituição do modo de produção fordista pelo toyotismo. A produção passa a ser diversificada e desterritorializada, sendo disseminada por vários países, especialmente os periféricos, buscando sempre condições favoráveis à exploração do trabalho. Existe um núcleo central, com trabalhadores qualificados e bem remunerados, e a periferia do processo emprega trabalhadores em atividades precárias com baixa remuneração. Em consequência, tem-se a “crise no movimento sindical, achatamento salarial, informalidade e precarização do trabalho. Neste cenário, há uma tendência de mercadorização dos direitos sociais, garantidos anteriormente pela proteção social estatal.” (TOBALDINI e SUGUIHIRO, 2011, p. 3)

A financeirização resulta da superacumulação de capital e da queda da taxa de lucro dos investimentos na produção. Parcela do capital, na forma “dinheiro” é reinvestida na produção e outra parcela é destinada para outros países através de investimentos externos diretos. Grande parte, porém, fica em circulação para se valorizar. O capitalismo necessita do capital na forma dinheiro e o remunera com juros. (TOBALDINI e SUGUIHIRO, 2011)

A tendência é uma adaptação dos Estados à nova ordem global para assegurar a livre mobilidade do capital. “Atratividade, adaptação, flexibilidade e competitividade” (BHERING apud TOBALDINI e SUGUIHIRO, 2011, p.4) são as palavras de ordem.

As taxas de juros dos países centrais subiram com o crescimento dos juros norte-americanos, bem como as taxas usadas para remuneração de empréstimos dos países periféricos pelos países desenvolvidos. O capitalismo já não consegue sustentar a política do pleno emprego e por isso

A força de trabalho, suas associações, seus sindicatos, seus partidos políticos sofrerão todo o tipo de ataque por parte do mundo do capital. Trata-se de destruir a combatividade operária em todos os níveis, inclusive postos de trabalho, aumentando, dessa forma, a taxa de desemprego na economia. A formação deste exército industrial de reserva representa, na realidade, a incapacidade do capital em continuar explorando a força de trabalho da forma que o vinha fazendo até então. As formas clássicas de exploração da mão-de-obra, na relação capital-trabalho não mais podem continuar: carteira assinada; direitos trabalhistas, seguro desemprego etc. (LIMA, 2006, p. 29)

Como afirmam Tobaldini e Suguihiro (2011), em tempos de crise, é necessário que o capital rompa barreiras sociopolíticas para se recompor. Assim, um conjunto ideológico que manifesta uma concepção de homem e de sociedade é difundido de acordo com seus preceitos: livre mercado, não intervenção estatal, desigualdade como condição necessária ao crescimento, individualismo, competitividade e outros. “Este conjunto ideológico e político é o neoliberalismo, que se torna hegemônico e facilmente destrói a regulamentação conquistada através das lutas dos trabalhadores nos períodos anteriores.” (TOBALDINI E SUGUIHIRO, 2011, p. 3)

Segundo Gennari (2001), a política neoliberal ganhou seus contornos mais definitivos e acabados na Inglaterra de Margareth Thatcher. O programa econômico dos governos Thatcher previa as seguintes recomendações: contrair a emissão monetária; elevar as taxas de juros; diminuir os impostos sobre rendimentos altos; abolir os controles sobre fluxos financeiros; criar desemprego massivo; aplastar as greves; elaborar legislação anti-social; cortar gastos públicos e finalmente; praticar um amplo programa de privatização.

A teoria do Trickle Down Economics, colocada em prática por Ronald Reagan no início da década de 1980, pregava que os benefícios econômicos concedidos às classes abastadas beneficiaram os membros menos favorecidos da sociedade. Os autores dessa ideia, neoliberais norte-americanos, propunham redução significativa dos impostos que recaem sobre os detentores do capital. Desta forma, eles investirão e, assim, mais empregos serão criados e mais renda será gerada. É a “economia do gotejamento”: a concentração de renda seria necessária para que a produção fosse otimizada, gerando ganhos suplementares que pingariam para as

camadas de baixo. Trata-se de um grande sofisma que maquia a lógica neoliberal: diminuir os gastos com pessoal e aumentar o lucro das empresas. (CATTANI, 2012, p. 24)

Em conjunto com o pensamento macroeconômico Supply-side Economics, que defende que a redução dos controles estatais e dos impostos favorece o aumento da produção e a redução dos preços estimulando o círculo virtuoso de maior consumo e maior produção, o Trickle Down Economics orientou políticas governamentais em vários países norte-ocidentais, copiadas por países do Terceiro Mundo. (CATTANI, 2012, p. 24)

A reforma neoliberal foi recebida com práticas diferentes nos países que alcançou, mas sempre esteve baseada em seus princípios centrais: a desregulamentação dos mercados, a abertura comercial e financeira e a redução do tamanho e papel do Estado. (NEGRÃO; apud MIRANDA, 2013)

2.3 O Brasil neoliberal

No início da década de 1990, a onda neoliberal chegou ao Brasil. O presidente Fernando Collor de Mello, eleito em dezembro de 1989, adotou medidas que iam ao encontro da orientação de técnicos norte-americanos e órgãos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Medidas como a liberalização da economia, a permissão da entrada de capitais de risco e a busca pela estabilidade monetária foram adotadas. (CATELLI JUNIOR, 2006, p.659)

O circuito de valorização financeira do país iniciou-se em 1990 com o governo de Collor e as primeiras mudanças de peso vieram com o governo de Itamar Franco. Mas o problema da posição global-financeira do Brasil só foi solucionado quando o então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FHC), assumiu a presidência. (MIRANDA, 2013, p.14)

A implementação de uma nova política econômica que garantiu a redução drástica e o controle da inflação a níveis aceitáveis, conhecida como Plano Real, garantiu também a vitória de FHC nas eleições de 1994. Embora a nova política econômica tenha reduzido a inflação, ela está longe de ter sido um sucesso, pois representou uma tragédia para os trabalhadores.

Ainda no governo de Itamar Franco, na condição de Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso defendeu que, para controlar a inflação, seria necessário adotar medidas que reduzissem o déficit do Estado, um dos fatores responsáveis pelo processo inflacionário brasileiro, segundo ele. Dentre as medidas necessárias estavam a privatização de empresas

estatais e o corte dos gastos públicos. Essas medidas integravam o chamado Programa de Ação Imediata (PAI), um conjunto de práticas que preparou o terreno para o lançamento do Plano Real. (CATELLI JUNIOR, 2006, p. 660)

Ao Programa de Ação Imediata somou-se a elevação das taxas de juros (com o intuito de aumentar as reservas cambiais que lastreariam a nova moeda); A sobrevalorização cambial e as medidas de abertura comercial com fins antiinflacionários. A continuidade da implementação e monitoramento das políticas propostas e a criação de novas medidas liberalizantes eram pressupostos da viabilidade do Plano Real. (IANONI, 2008)

A estabilidade duradoura dos preços seria assegurada por uma mudança nos regimes fiscal e monetário. O plano de combate à inflação foi realizado em três etapas: em primeiro lugar, buscava-se o equilíbrio das contas públicas; depois, foi lançada a Unidade Real de Valor; e, por fim, houve a implementação da nova moeda. (FERRARI FILHO, 2001)

A primeira etapa, marcada pela busca do ajuste fiscal, constituiu-se por políticas de austeridade fiscal e aumento das receitas tributárias. O objetivo era centralizar recursos na União. Foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), que tornou possível desvincular tributos da destinação prevista na Constituição. Dessa forma, o Estado iria dispor de recursos de maneira autônoma para pagar as prioridades governamentais no campo da dívida pública e dos encargos financeiros associados a ela. (CATELLI JUNIOR, 2006, p. 660) As autoridades monetárias entendiam que, desta forma, o equilíbrio das contas públicas seria alcançado.

Cabe aqui fazer uma breve referência à técnica constitucional de discriminação de rendas tributárias. Trata-se, segundo a professora Vanessa Siqueira (2014), de uma peculiaridade do federalismo, forma de governo adotada pelo Brasil que possibilita uma convivência harmônica entre as três esferas de governo. É a Constituição que viabiliza essa harmonia, estruturando o Estado e trazendo em seu texto regras e princípios que regulam o funcionamento dos poderes.

A discriminação de renda abarca dois temas: a atribuição de competências tributárias e a repartição ou distribuição de receitas. Seu objetivo, como explica Metran e Bittencourt (2010), é “dotar os entes federativos de recursos financeiros para o efetivo custeio de suas atividades”. Atribuir competência tributária significa dividir o poder de instituir tributos entre os entes políticos, ou seja, é uma forma de descentralizar o poder político. Caso não houvesse a atribuição, os entes menores não conseguiriam produzir recursos próprios e se tornariam reféns do ente político maior, a União.

De nada adianta, porém, outorgar competência tributária aos entes federativos se em determinado território não circula riqueza significativa. Se considerarmos um território em que o índice de desemprego é alarmante, com a economia caminhando a passos lentos e uma produtividade parca, é intuitivo imaginar que a circulação de riqueza é pífia e, por consequência, também é intuitivo pensar que não ocorram fatos geradores que ensejem obrigações tributárias suficientes a culminar numa arrecadação plausível.

O outro mecanismo da discriminação de renda, qual seja, a repartição das receitas tributárias, contemporiza a falta de ocorrência de fatos geradores em alguns territórios. A União, por determinação da Lei maior, deve entregar aos entes federativos menores parcela do que arrecadou a título de impostos. Trata-se de uma transferência obrigatória e incondicional, ou seja, o ente político maior não pode se eximir de entregar parte de sua arrecadação e nem impor requisitos à entrega.

Em 1993, com a Emenda Constitucional n.º 3, algumas medidas tomadas com o intuito de concentrar recursos na União acabaram afetando as relações entre os entes federativos, como por exemplo: o fim de tributos estaduais (do adicional de Imposto de Renda) e municipais (imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos), com as alíquotas sendo diminuídas por regras de transição; e a criação do Imposto sobre a Movimentação Financeira (IMF), que não previa a repartição do fruto de sua arrecadação. (VAZ, 2008, p. 42)

Com a necessidade de reduzir o déficit público, o Governo Federal também instituiu, em 1994, por meio da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, o Fundo Social de Emergência, que nada tinha de social, já que desviava recursos destinados a seguridade social ao pagamento da dívida pública, beneficiando uma minoria privilegiada. Sua vigência tinha prazo, mas foi prorrogada, com algumas alterações, sob a forma de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) por duas vezes e hoje figura como Desvinculação dos Recursos da União (DRU). (VAZ, 2008)

QUADRO 1 – DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS – PERÍODO DE 1994 A 2015

Desvinculação de Recursos	Emendas Constitucionais	Período de Vigência
Fundo Social de Emergência – FSE	ECR n.º. 01/1994	1994 e 1995
Fundo de Estabilização Fiscal – FEF	EC n.º. 10/1996	1996 e 1997
FEF – prorrogação	EC n.º. 17/1997	1997 a 1999
Desvinculação de Recursos da União – DRU	EC n.º. 27/2000	2000 a 2003

Desvinculação de Recursos da União – DRU (1ª prorrogação)	EC nº. 42/2003	2003 a 2007
Desvinculação de Recursos da União – DRU (2ª prorrogação)	EC nº. 56/2007	2008 a 2011
Desvinculação de Recursos da União – DRU (3ª prorrogação)	EC nº. 68/2011	2011 a 2015

Fonte: Tobaldini e Suguhiro (2011)

Segundo Vaz (2008), integraram o Fundo Social de Emergência, não mais comendo as repartições de receitas tributárias previstas na Carta Magna ou obedecendo às vinculações impostas pela Constituição:

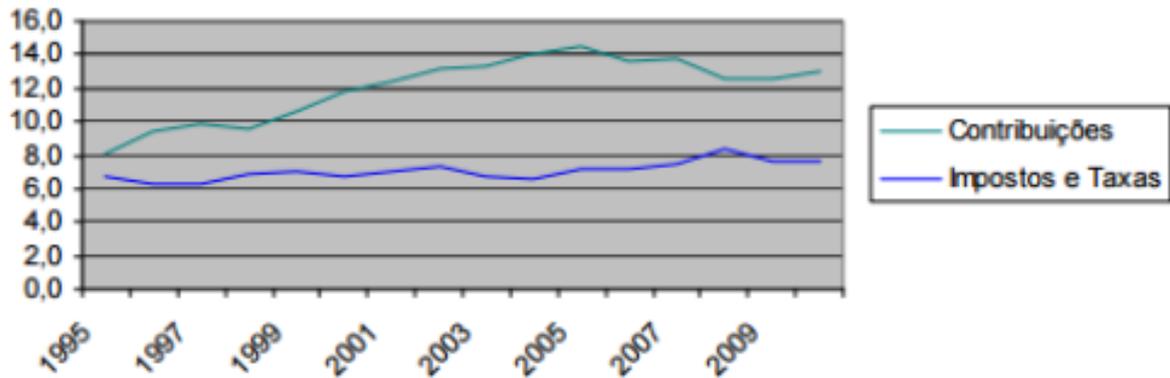
- Os recursos do Imposto de Renda (IR) descontados de servidores públicos federais;
- O resultado do pacote fiscal que resultou na elevação da arrecadação de impostos (Imposto de Renda - IR, Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR e Imposto sobre Operações Financeiras) e de contribuições sociais (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL e Programa de Integração Social -PIS/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP);
- Ainda, 20% da arrecadação total dos impostos e contribuições (ressalvadas as deduções anteriores).

Com a Emenda de Revisão, portanto, as transferências constitucionais perderam 20% dos recursos, bem como as parcelas que se referem ao Imposto de Renda descontado dos servidores públicos federais. A União se apossou do resultado gerado pelo aumento da arrecadação de impostos, que, conforme estabelece a Constituição de 1988, deveria ser compartilhado. Por fim, a destinação dos recursos das contribuições sociais ganhou liberdade, não apenas da parcela que se refere ao aumento da arrecadação, mas também aos 20% do conjunto. (VAZ, 2008, p.42)

O texto da Emenda que criou o FSE dispunha que os recursos desvinculados seriam empregados em ações na área de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, bem como para liquidação de passivo previdenciário e outros programas de importante interesse social e econômico. (BRASIL apud TOBALDINI e SUGUIHIRO, 2011) Porém, o que se viu foi a geração de superávits primários para pagamento de juros da dívida nacional.

A partir de 1994, é possível notar um crescimento da carga tributária, decorrente, especialmente, da criação ou majoração das contribuições sociais, como pode ser visto no gráfico a seguir.

FIGURA 1 – RECEITAS EM % DO PIB



Fonte: DIAS, 2011.

Esse tributo tem a vantagem de não ser repartido com Estados e Municípios e de não obedecer ao princípio da anterioridade tributária, importante limitação constitucional ao poder de tributar. Pelo princípio da anterioridade, a alteração da lei tributária não poderá gerar efeitos imediatos. De acordo com o disposto no artigo 150, inciso III, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal não podem cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou (alínea “b”) e nem antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei (alínea “c”).

Porém, o artigo 195, que trata do financiamento da seguridade social mediante contribuições sociais, traz em seu parágrafo 6º que “as contribuições sociais de que trata esse artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, b.”

Ao mesmo tempo, uma série de outras mudanças no sistema tributário brasileiro, especialmente entre 1995 e 2002, caminharam na contramão de princípios básicos estabelecidos pela Constituição de 1988. Leis ordinárias e regulamentos tributários foram modificados de modo a transferir o ônus tributário para os menos favorecidos. Evilasio Salvador (2014) listou as principais mudanças realizadas durante o governo de FHC, dentre as quais estão:

- a) Redução da alíquota do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) de 25% para 15%, além da redução do IRPJ adicional de 12% e 18% para 15%

- b) Instituição dos “juros sobre capital próprio”, que torna possível remunerar com juros o capital próprio das empresas, permitindo que sejam deduzidos como despesa. Isso implica uma redução na base tributária do Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).
- c) Isenção de Imposto de Renda à distribuição de lucros a pessoas físicas, residentes no país ou não, eliminando o Imposto de Renda Retido na Fonte sobre os lucros e dividendos distribuídos para os resultados apurados a partir de 1º/01/96. (Lei nº 9.250/95)
- d) Eliminação da alíquota de 35% do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF)
- e) Elevação da alíquota do IRPF de 25% para 27,5%. (Lei nº 9.532/97)
- f) Aumento do número de declarantes de IR, em consequência não correção da tabela de IR (de 1996 a 2001), o que permitiu que os trabalhadores de mais baixa renda fossem tributados (Lei nº 9.430/96). Não se trata de um aumento no quantitativo de contribuintes em função do aumento da renda tributável.

O grande capital passou a pagar menos tributos e os benefícios se estenderam às pessoas físicas de maior renda que, a partir das mudanças, passaram a constituir pessoas jurídicas. O empregado monta uma empresa, pessoa jurídica, para prestar serviço ao seu antigo empregador. Ele não receberá mais um salário, mas sim “lucro distribuído” e isento de Imposto de Renda. (SALVADOR, 2014, p.29)

De acordo com Paulani (2008 apud MIRANDA, 2013, p. 15), a necessidade de preservar a estabilidade monetária trazida pelo Plano Real justificou todas as medidas neoliberais usadas durante os oito anos do governo de FHC. A abertura da economia, as privatizações, o pagamento da dívida, a redução dos direitos sociais, a manutenção da sobrevalorização da moeda brasileira, a elevação da taxa de juros, os benefícios legais instituídos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aos credores do Estado figuram entre as principais medidas adotadas durante o mandato. Como bem coloca Lauro Campos (1997, p.14)

(...) o custo FHC é o custo dessa fantástica experiência de que o Brasil é vítima e que, mais uma vez, insiste em transformar a sociedade brasileira em cobaias para que o FMI e o Banco Mundial apliquem as medidas de dominação, que se repetem ao longo dos insucessos dos diversos planos ditos de combate à inflação.

Quando o presidente Luiz Inácio Lula da Silva chegou ao poder, ele pôde decidir entre desistir da rota que havia sido iniciada e que havia colocado o país numa armadilha ou continuar trilhando o mesmo caminho. O então presidente e seu partido político decidiu adotar “a mais

conservadora das políticas econômicas conservadoras já experimentadas pelo Brasil” (PAULANI, 2008, p. 7) e deu seguimento à política neoliberal do FHC.

Como afirma Paulani (2008), existem três razões principais que fazem considerar o governo Lula neoliberal. A primeira delas diz respeito à adesão ao processo de transformação do país em plataforma de valorização financeira internacional. A mais importante justificativa da política adotada é a credibilidade com os mercados internacionais de capitais.

Ainda segundo a autora, o segundo motivo que faz do governo Lula um governo neoliberal é a política levada a frente por sua equipe econômica desde o início do governo.

“Como do ponto de vista macro (leia-se de manipulação das variáveis da demanda agregada) não há escolha, sustenta-se que o crescimento virá do rearranjo das condições de oferta (leia-se da política microeconômica), que consiste em ‘melhorar o ambiente de negócios’.” (PAULANI, 2008, p.70)

Por fim, a terceira razão se encontra nas ‘políticas compensatórias de renda’, principal amparo da ‘política social’. Essas políticas reforçam a fragmentação social e não promovem, de fato, a inclusão. (PAULANI, 2008, p.71)

Paulani (2008 apud MIRANDA, 2013, p.15) destaca outras medidas liberal-periféricas tomadas no governo do presidente Lula, quais sejam:

- Conclusão da reforma previdenciária que se iniciou durante o governo de Fernando Henrique Cardoso;
- Ampliação de benefícios constantes da LRF aos credores privados;
- Maior autonomia ao Banco Central, garantindo, assim, uma política monetária que priorize o pagamento da dívida;
- Aumento e prorrogação da desvinculação de recursos da União;
- Continuidade do processo de abertura econômica, oferecendo aos estrangeiros oportunidades de investimento com benefícios fiscais;
- Política agressiva de estímulo à exportação, reduzindo a cobertura cambial e barateando as remessas ao exterior.

Durante o governo Lula, duas propostas de Reforma Tributária vieram à tona. A primeira surgiu pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 41, em 2003, logo no início de seu primeiro mandato em decorrência de promessas feitas em campanha eleitoral. A segunda tentativa de reforma veio, em 2008, pela PEC nº 233. (SALVADOR, 2014, p. 30)

A primeira proposta trazia como objetivo a elevação da eficiência econômica no país, com estímulos à produção, ao investimento produtivo e à geração de emprego e renda. Destacava-se também o abrandamento da regressividade do sistema tributário, com uma proposta tímida de maior progressividade em alguns impostos diretos (que, em tese, já deveriam ser progressivos). (SALVADOR, 2014, p. 30)

A proposta apresentou forte resistência no Congresso Nacional e acabou fracassando. A primeira tentativa de reforma tributária limitou-se à prorrogação da Desvinculação de Recursos da União. (SALVADOR, 2014, p. 31)

QUADRO 2 – PARTICIPAÇÃO DA DRU NO SUPERÁVIT PRIMÁRIO

(valor em R\$ bilhões, deflacionados pelo IGP-DI)

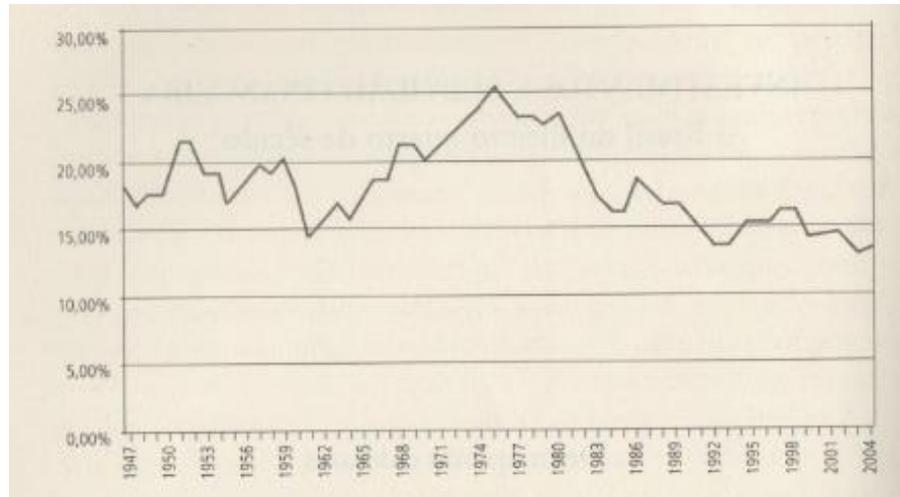
Ano	DRU (a)	Superávit Primário do governo Central (b)	Participação da DRU (a/b)
2000	32,20	44,31	72,66%
2001	32,08	41,90	76,56%
2002	32,48	55,13	58,92%
2003	33,89	58,96	57,49%
2004	34,90	64,92	53,76%
2005	36,28	63,14	57,47%
2006	35,83	54,89	65,27%
2007	40,69	62,46	65,15%
Total	278,35	445,70	62,45%

Fonte: SALVADOR, 2010 apud TOBALDINI e SUGUIHIRO, 2011, p. 6.

Se considerarmos a formação bruta de capital fixo, que é o valor total dos investimentos brutos em capital fixo (máquinas e equipamentos, estruturas e edificações, rebanhos e culturas permanentes) realizados pelas empresas públicas e privadas no ano, ou seja, é o valor que indica o aumento bruto da capacidade produtiva, medida como proporção do Produto Interno Bruto, veremos o declínio sofrido pela economia brasileira nos últimos anos. (PAULANI, 2008, p.73)

Essa razão alcançou 25% nos anos 1970 e caiu consideravelmente durante o período de 1995-2004, considerado como ‘a mais neoliberal das décadas’ (PAULANI, 2008, p.74), chegando a média de 14,8%, sendo o governo Lula responsável pelo menor resultado: 13,47%. (PAULANI, 2008, p. 74)

FIGURA 2 - FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO/PIB – 1947 a 2004



Fonte: PAULANI (2012).

Vale destacar, que a década neoliberal, “quando estaríamos obtendo o nosso passaporte para o admirável mundo novo da globalização” (PAULANI, 2008, p.75), produziu resultados piores que o conturbado início da década de 1960 ou mesmo que a chamada década perdida. Se considerarmos o período entre 1960 – 1964, a FBKF/PIB da economia foi, em média, 16,21% e, considerando a década de 1980, 18,55%.

A segunda proposta de reforma tributária do governo Lula foi apresentada no início de seu segundo mandato: PEC nº 233/2008. Segundo Salvador (2014, p. 32),

A proposta apresentada pelo governo refletiu os diversos interesses do setor empresarial e das questões federativas pautadas pelos governadores e prefeitos. Por outro lado, o manifesto lançado no dia 10 de janeiro de 2008, por representantes de entidades das sociedades civil, organizações populares, movimentos sociais, intelectuais e religiosos, em defesa da reforma tributária justa*, não foi sequer considerado na PEC encaminhada ao Congresso Nacional.

Após forte resistência, especialmente, dos movimentos sociais, a PEC nº 233/2008 não foi para votação na Câmara dos Deputados, mas ainda pode ser apreciada, já que não foi arquivada.

Dentre as implicações trazidas no texto da PEC nº 233, a mais importante refere-se ao financiamento da seguridade social. O artigo 195 da Constituição Federal de 1988 traz consigo o princípio da diversidade das bases de financiamento da seguridade social. Trata-se de garantir

maior estabilidade à Seguridade Social, destinando a obrigação do custeio ao maior número possível de segmentos da sociedade. De acordo com Torres, financiam a seguridade social:

- União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- Empregadores (as contribuições incidem sobre a folha de salários, faturamento e lucro);
- Segurados da Previdência Social (não incidindo contribuições sobre aposentados e pensões);
- Receitas de Concursos de Prognósticos;
- Importadores de bens e serviços do exterior.

De acordo com a proposta de emenda, a Cofins e a CSLL seriam extintas e haveria desoneração, por meio de legislação específica, da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos. A seguridade social passaria a ser financiada com 38,8% do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda (IR), sobre os produtos industrializados (IPI) e sobre as operações com bens e prestações de serviços (IVA-F). (SALVADOR, 2014, p.32)

A criação do Imposto sobre o Valor Adicionado Federal (IVA-F) é um dos principais pontos da proposta de reforma tributária trazida pela PEC nº 233. Seriam extintos quatro tributos federais: Cofins, a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a Importação e a Comercialização de Combustíveis (Cide) e a Contribuição Social do Salário-Educação. (SALVADOR, 2014, p.32) Desta maneira, toda a garantia da diversidade das bases de financiamento da seguridade social pela Constituição Federal seria colocada por terra.

Embora as duas tentativas de reforma tributária não tenham dado certo, foi feita uma série de alterações na legislação infraconstitucional durante o governo Lula. Salvador (2014) relaciona essas modificações, dentre as quais estão:

- Lei nº 11.457/2007. Criou a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), como resultado da fusão da Secretaria da Receita Federal (SRF) com a Secretaria da Receita Previdenciária (SRP). A política de arrecadação e gestão das receitas previdenciárias foi transferida do Ministério da Previdência Social para o Ministério da Fazenda, ou seja, este último órgão ficou responsável pelo controle de toda a gestão das receitas do orçamento da seguridade social. Desta forma, a institucionalidade da seguridade social ficou ainda mais enfraquecida.

- Edição da Medida Provisória nº 281 em 2006. Reduziu a zero as alíquotas de IR e de Contribuição Provisória de Movimentação Financeira (CPMF) para investidores estrangeiros no Brasil.
- Lei nº 11.033/2004. Alterou o tratamento tributário das aplicações financeiras, favorecendo os aplicadores do mercado financeiro e da bolsa de valores. A alíquota do IR sobre os ganhos líquidos auferidos em operações realizadas em bolsas de valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas foi reduzida de 20% para 15%. Além disso, estão isentos do IR os ganhos líquidos auferidos por pessoa física em operações no mercado de ações à vista, cujo valor das alienações realizadas seja igual ou inferior a R\$ 20 mil para o conjunto de ações.
- Lei Complementar nº 123 de 2006. Instituiu o regime tributário simplificado com a criação do Simples Nacional. Trata-se de um regime unificado de arrecadação de tributos e contribuições aplicado à pessoa jurídica que se enquadra nas condições de microempresa (ME) e empresa de pequeno porte (EPP).

Para Maciel (2012 apud MIRANDA, 2013, p.16) a vitória da sucessora de Lula nas eleições de 2010 significou, também, “a vitória da perspectiva de continuidade e da orientação neoliberal moderada no governo federal, alimentando ilusões.”

O governo Dilma, no que se refere ao sistema tributário, não apresentou nenhuma proposta de reforma. Suas principais iniciativas estão nas desonerações concedidas. Em 2010, prorrogou-se a redução do IPI para a indústria automobilística e dos eletrodomésticos da linha branca (fogões, máquinas de lavar, geladeiras). Em 2011, foram reduzidos o IPI sobre bens de investimento e o prazo para a devolução dos créditos do PIS – PASEP/Cofins sobre bens de capital, além de ter sido a folha de pagamentos de alguns segmentos econômicos (de confecção, calçados, móveis, softwares) desonerada. (SALVADOR, 2014, p.36)

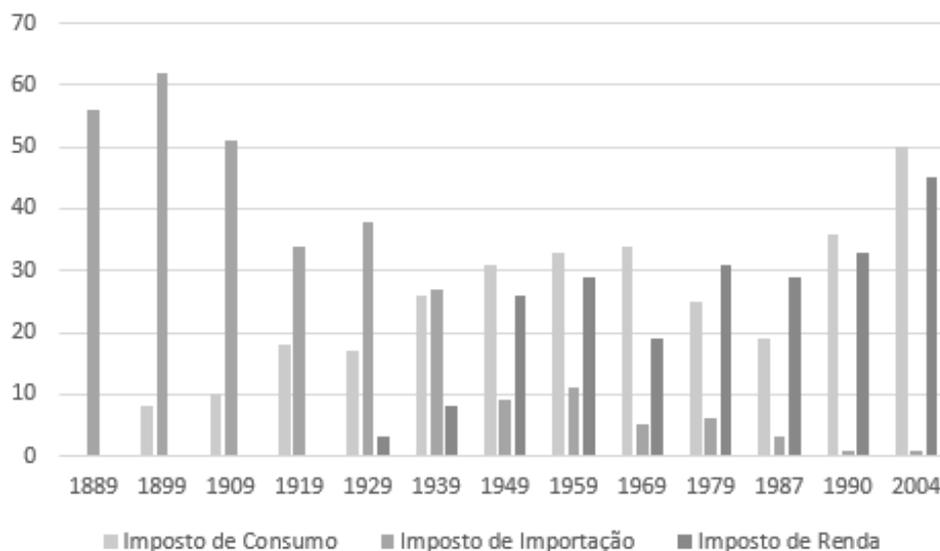
Em 2012, diante da crise internacional, foram anunciadas outras desonerações tributárias. Destaca-se entre essas medidas a substituição da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos (20% do INSS) por uma alíquota entre 1,5% e 2,5% sobre o faturamento bruto. Inicialmente, foram 15 os setores da indústria atingidos por essa mudança, mas posteriormente alcançaram 45 setores da economia. (SALVADOR, 2014, p.37)

2.4 O Sistema Tributário Brasileiro e a justiça social

Antes de construir um sistema tributário, um país deve, em primeiro lugar, definir quais serão suas bases de incidência ou bases tributárias, ou seja, de onde serão extraídos os recursos via tributação para financiar o Estado. As principais fontes econômicas são a renda, a riqueza, a propriedade, a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços. (FARIAS et al, 2012)

O Brasil não industrializado tinha como principal base de incidência o comércio exterior. À medida em que se industrializava, o consumo como principal base tributária foi ganhando destaque. Durante as décadas de 1970 e 1980 a tributação sobre a renda predominou, mas com a posterior chegada do projeto econômico neoliberal, a tributação sobre o consumo se destacou. (FARIAS et al, 2012)

GRÁFICO 1 – BASES DA TRIBUTAÇÃO 1889 - 2004



Fonte: Ribeiro (2009) apud Farias (2012).

Hoje, a tributação sobre o consumo representa mais de 50% da carga tributária brasileira, o que revela a concentração sobre esta base de incidência. Se compararmos a carga tributária do país com a dos integrantes da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), entidade que tem por fim estimular o crescimento econômico e o mercado internacional, observaremos a distinção existente. A principal base tributária dos países que participam da OCDE é a renda, correspondente a 37% dos recursos fiscais extraídos. (FARIAS et al, 2012)

De acordo com Farias e Siqueira (2012, p.39), “um tributo pode ser progressivo, regressivo ou proporcional segundo o mesmo aumento, diminua ou mantenha-se uniforme

conforme a renda do contribuinte cresça.” O sistema tributário progressivo opera na direção da justiça fiscal, já que à medida em que a renda cresce, o contribuinte paga uma proporção maior. Ou seja, quem tem melhores condições de suportar o ônus decorrente da tributação é quem arca com sua maior parcela. Já o sistema tributário regressivo, operante no Brasil, prejudica os contribuintes de menor capacidade econômica. Quanto maior a renda, menor a proporção paga pelo contribuinte.

A tributação progressiva tem foco no imposto direto, tributo em que o contribuinte de fato, aquele que sofre o ônus, confunde-se com o contribuinte de direito, aquele que é obrigado por lei ao recolhimento. Ou seja, são tributos que não são passíveis de transferência para terceiros. Já os tributos indiretos são aqueles em que o contribuinte de fato não se confunde com o contribuinte de direito e, portanto, ele é passível de transferência para terceiros. (SALVADOR, 2014)

TABELA 1 – BASE DE INCIDÊNCIA DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA
2008 - 2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	% da CTB					
Renda	20,32	19,57	18,2	19,05	17,88	18,1
Folha de Salário	24,59	25,7	25,4	24,99	25,68	24,98
Propriedade	3,51	3,89	3,78	3,73	3,88	3,93
Bens e Serviços	49,5	49,1	50,45	49,98	50,61	51,28
Transações Financeiras	2,02	1,78	2,1	2,19	1,95	1,67
Outros	0,06	-0,05	0,06	0,05	-0,01	0,04
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Receita Federal do Brasil, 2012; 2013.

Como pode ser visto na tabela acima, a tributação indireta, incidente sobre a produção e o consumo de bens e serviços é, portanto, no Brasil, muito maior que a tributação direta, que incide sobre a renda e o patrimônio. (POCHMANN, 2008 apud ALVES, 2012). Por serem passíveis de transferência para terceiros, os tributos indiretos têm seu ônus integrado à estrutura de custos da empresa, que é transferido aos preços dos produtos adquiridos pelos consumidores. O consumidor é, portanto, quem paga de fato o tributo, mediante o contribuinte de direito, quais sejam: empresário produtor ou vendedor. (SALVADOR, 2014, p.10)

Os tributos sobre o consumo incidem proporcionalmente, independentemente da condição financeira do contribuinte, enquanto os tributos sobre o patrimônio e a renda tendem

a ser progressivos, o que significa que o pagamento do tributo depende do volume do patrimônio ou da renda do contribuinte. Resumidamente, paga mais quem ganha mais. (SINDIFISCO NACIONAL, biênio 2009/2011)

O modelo de sistema tributário que opera no Brasil colabora para a concentração de renda, pois agrava o ônus fiscal sobre os mais pobres e alivia o das classes abastadas. (SINDIFISCO NACIONAL, biênio 2009/2011) Segundo um estudo publicado em agosto de 2014 pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), mais de 79% da população brasileira, que recebe mensalmente até três salários mínimos, é responsável por 53% da arrecadação total no país.

O Brasil figura entre os 30 países que possuem as maiores cargas tributárias do planeta. Na média, a elevada carga tributária se relaciona à redução da desigualdade de renda, mas não é bem isso que se observa aqui. Existe uma forte correlação negativa entre o índice de Gini, que indica o grau de concentração de renda de uma região, e a carga tributária. (SALVADOR, 2014, p. 11)

O presidente do IBPT, João Eloi Elenike, relata que mesmo com recordes de arrecadação tributária, alcançando a marca de R\$ 800 bilhões até maio de 2015, o Brasil permanece oferecendo um retorno ínfimo aos contribuintes no que tange à qualidade do ensino e atendimento de saúde pública, por exemplo. Isso pode ser observado se considerarmos um estudo realizado pelo Instituto com o intuito de verificar se os valores arrecadados via tributação estão retornando para a sociedade.

De acordo com a pesquisa realizada pelo IBPT, o país se posiciona, pela quinta vez consecutiva, como aquele que proporciona o pior retorno em favor do bem-estar da sociedade. O Estudo levou em consideração a carga tributária em relação ao PIB e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que é calculado com base em dados econômicos e sociais e que mensura a qualidade de vida de uma população. (OLENIK et. al, 2014)

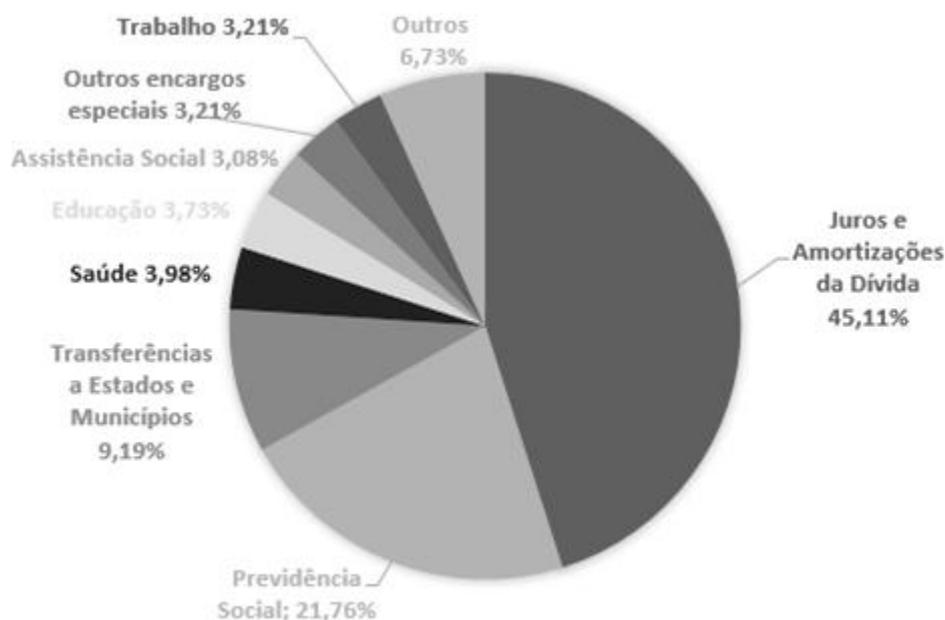
O estudo considerou os trinta países de mais elevada carga tributária e criou o Índice de Retorno de Bem Estar à Sociedade (IRBES), que demonstra o nível de retorno à população dos valores arrecadados com a tributação. “O IRBES – Índice de Retorno De Bem Estar à Sociedade, é resultado da somatória da carga tributária, ponderada percentualmente pela importância deste parâmetro, com o IDH, ponderado da mesma forma.” (OLENIK et. al, 2014, p. 4)

Quanto maior o valor do IRBES, melhor é o retorno da arrecadação para a sociedade. Entre os trinta países considerados, o Brasil apresentou o pior índice. Com uma carga tributária sobre o PIB correspondendo a 34,05% e um IDH de 0,744, o país apresentou um IRBES equivalente a 137,94, ficando atrás de países como o Uruguai e a Argentina. A Austrália, que apresentou o melhor índice, possui uma carga tributária sobre o PIB menor (27,30%) e um IDH melhor (0,933), com o IRBES equivalente a 162,91.

Como afirma Miranda (2013, p.19), a redistribuição social da renda é vista cada vez mais distante, já que o Estado, por intermédio do endividamento, tem enormes gastos com os juros e a amortização da dívida pública. Como explana Fatorelli (2012),

Em tese, o endividamento público deveria funcionar como uma fonte de recursos para o Estado, ou seja, deveria complementar recursos que não tenham sido suficientemente arrecadados por meio dos tributos. A dívida pública, porém, tem funcionado como um mecanismo de crescente desvio dessa óbvia finalidade. A dívida pública tem funcionado como um mecanismo de crescente desvio de recursos públicos que garantem uma ampla fonte de rendas para determinadas elites estabelecidas principalmente no setor financeiro, mas presente também em outras estruturas de poder.

FIGURA 3 – ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO EXECUTADO EM 2014



Fonte: Senado Federal – Sistema SIGA BRASIL. Elaboração: Auditoria Cidadã da dívida.

Em 2014, segundo a auditoria cidadã, a dívida pública consumiu R\$ 978 bilhões dos cofres públicos, esse valor corresponde a 12 vezes o que foi investido em educação e 11 vezes

o que foi destinado à saúde. Observando o gráfico, veremos que a fatia mais gorda dos gastos realizados em 2014 refere-se a gastos com a dívida pública (45,11%), enquanto a soma dos gastos com a Previdência Social (21,76%), Saúde (3,98%) e Assistência Social (3,08%), que compõem, segundo a Constituição, a Seguridade Social, não alcançaram sequer 30% do Orçamento da União.

Considerando o grupo “Outros”, que corresponde a 6,73% dos gastos em 2014, vale ressaltar que encontram-se funções essenciais asseguradas pela Constituição Brasileira de 1988, conforme pode ser visto na tabela abaixo.

QUADRO 3 – PERCENTUAL EXECUTADO POR FUNÇÃO – 2014

Função	%
Cultura	0,04%
Direitos da Cidadania	0,03%
Urbanismo	0,06%
Segurança Pública	0,33%
Habitação	0,00%
Saneamento	0,02%
Transporte	0,56%

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida.

Analisando os dados, é possível inferir que a dívida remunera uma minoria privilegiada, agravando a desigualdade social. É a chamada Bolsa Rico, como nomeia Maria Lucia Fattorelli: são bilionárias transferências de recursos públicos que deixam os ricos ainda mais ricos.

Enquanto isso, como afirma Fattorelli (2012), medidas de compensação são adotadas para aliviar a injustiça fiscal do sistema tributário. Dentre essas medidas, vale destacar o Bolsa Família, instituído pela Lei nº 10.836/2004, cujo objetivo é transferir renda de forma direta às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Em 2013, os gastos com o programa totalizaram R\$ 24,9 bilhões e 13,8 milhões de famílias foram beneficiadas, o que traduz uma renda anual média de R\$ 1.804 por família. Cada família recebeu, em média, R\$ 150 por mês. Por isso, o Bolsa Família é também conhecido por “Bolsa Miséria”.

De janeiro a setembro de 2014, o desembolso de Estados, de Municípios, do Distrito Federal e da União com encargos financeiros alcançou a cifra de R\$ 209,1 bilhões, segundo dados do Banco Central. Esse valor representa oito vezes o orçamento anual do Bolsa Família,

de R\$ 25 bilhões. Romano (2015, p.8), em matéria para o *Le Monde Diplomatique Brasil*, escreveu que

a importância do rentismo sobre a produção e o gasto social tem promovido a elevação nominal e real das taxas de juros e a maior concentração da riqueza financeira. As dificuldades em promover um sistema tributário progressivo, que incida sobre a renda e patrimônio, fazem que as quinze famílias mais ricas do país possuam um patrimônio que é quase o dobro do investido em onze anos do programa Bolsa Família.

Os maiores mecanismos de transferência de renda pertencem aos governos, que podem fazê-la através dos gastos públicos ou pela distribuição do ônus tributário. (crf. INSTITUTO ALVORADA, 2009 apud ALVES, 2012). O Estado brasileiro, mediante a Constituição Federal, se comprometeu a combater as desigualdades sociais. Em termos tributários, esse compromisso é traduzido em onerar mais quem tem maiores condições de contribuir com o fundo público. (ALVES, 2012) Mas não é isso que acontece.

Observando a tabela da próxima página, veremos que a arrecadação em 2013, totalizou R\$ 1,737 trilhão nas três esferas do governo. O ICMS, de competência dos Estados e do Distrito Federal, como pode ser observado na mesma tabela, é o imposto de maior arrecadação no país. Ele foi responsável por 20,92% do montante arrecadado em 2013.

Trata-se de um tributo regressivo que incide diretamente sobre bens e serviços. Desta maneira, a população mais pobre do país arca com maior ônus tributário. O ICMS corresponde a 45% dos tributos que incidem sobre alimentos. (SALVADOR, 2014, p.13)

Vale destacar também que a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), instituída em 1992, tem como fato gerador a venda de mercadorias ou serviços de qualquer natureza. Essa contribuição é um dos principais tributos vinculados ao financiamento da seguridade social no Brasil e caracteriza-se por ser um tributo regressivo, transferido ao preço de bens e serviços. Isso significa que são as camadas menos favorecidas que financiam seus próprios programas sociais, ou seja, os efeitos redistributivos das políticas da seguridade social acabam por serem limitados. (SALVADOR, 2014, p.15)

TABELA 2 – CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA POR TRIBUTOS (2004 -2013)

(valores em R\$ milhões)

Carga tributária	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Governo federal	425,8	495,6	542,6	625,8	707,1	723,9	849,4	997,8	1.049,1	1.163,1
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	21,1	24,1	26,9	31,3	36,9	27,9	37,5	41,9	42,2	43,2
Imposto de Importação (II)	9,1	8,9	9,8	12,2	17,1	15,8	21,1	26,7	31,0	36,8
Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF)	5,2	6,0	6,7	7,8	20,2	19,2	26,6	32,0	30,9	29,4
Cofins	77,4	86,9	89,4	101,1	119,2	116,9	140,4	162,9	173,3	198,2
Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)	7,8	7,7	7,8	7,9	5,9	4,9	7,8	9,0	2,9	0,7
Outras contribuições sociais	1,5	1,6	1,5	1,9	2,0	2,5	3,2	3,4	3,8	4,1
Outras contribuições econômicas	2,9	3,2	3,1	4,3	5,1	5,0	5,8	6,8	7,8	8,6
Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (Seguro DPVAT)	0,8	1,0	1,5	1,9	2,3	2,6	2,8	3,3	3,5	4,0
Salário educação	4,8	5,8	6,9	7,1	8,8	9,6	11,0	13,1	14,8	16,6
Demais impostos sobre a folha	0,8	0,8	1,0	1,2	1,3	1,3	1,5	1,7	1,9	2,2
Sistema S	4,8	4,5	5,5	6,6	7,8	8,5	9,9	11,7	13,5	15,3
Taxas	2,1	2,7	3,1	3,3	4,1	4,1	4,8	5,7	5,1	5,0
Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF)	5,8	6,9	7,9	12,7	13,9	13,6	16,3	20,5	22,5	24,2
IRPJ	35,2	47,3	52,0	65,7	79,5	79,0	83,2	98,4	90,8	109,1
Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)	49,5	58,6	62,7	65,9	82,4	82,3	92,1	115,0	120,9	130,9
Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)	26,4	29,0	31,9	36,3	1,0	0,0	0,0	0,1	-0,3	-0,3
CSLL	19,3	25,0	26,7	33,3	42,0	43,3	45,7	58,1	55,1	61,8
FGTS	29,8	35,1	39,3	43,6	50,5	57,2	64,3	75,0	85,8	98,0
Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP)	19,3	21,4	23,5	25,9	30,5	31,0	40,5	42,3	45,7	50,7
Regime Geral de Previdência Social (Contribuições sociais – RGPS)	93,2	106,6	120,9	137,8	158,9	178,8	210,8	243,8	271,6	295,2
Regime Próprio de Previdência Social (Contribuições sociais – RPPS)	8,4	12,0	13,8	15,9	18,2	21,0	23,6	25,6	26,0	27,8
Demais	0,5	0,6	0,7	2,0	-0,6	-0,8	0,8	1,0	0,3	1,5
Governo estadual	173,6	194,6	216,0	238,8	278,9	289,2	337,8	374,9	417,4	465,1
ICMS	138,0	154,1	170,0	186,7	221,2	227,6	267,6	296,8	327,4	363,4
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	8,8	10,4	12,3	14,6	17,0	20,1	21,4	24,1	27,0	29,1
Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD)	0,7	0,8	1,0	1,2	1,5	1,7	2,5	2,8	3,4	4,1
IRRF	7,4	8,3	9,9	11,3	13,3	12,9	16,5	18,2	21,1	25,1
Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU)	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	1,2	1,4
Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Taxas	4,4	5,4	6,2	7,0	8,2	9,6	10,6	12,0	14,1	17,1
Contribuições sociais	13,4	14,7	15,6	16,7	16,4	16,0	17,5	19,3	22,3	23,9
Contribuições econômicas	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Governo municipal	34,6	38,6	44,3	51,2	58,7	63,7	75,2	87,6	99,4	109,0
IPTU	9,7	10,5	11,6	12,6	13,5	14,9	17,2	19,3	21,2	22,6
ISS	12,5	14,8	17,8	20,8	25,0	27,4	32,8	38,5	44,4	47,7
IRRF	2,5	2,9	3,3	4,0	5,0	4,9	5,6	6,8	8,2	9,5
ITBI + Cont. Melhoria	2,0	2,3	2,7	3,5	4,3	4,5	5,9	7,4	8,4	10,2
Taxas	3,0	3,2	3,3	3,5	3,8	4,1	4,7	5,2	5,7	6,3
Contribuições sociais	3,4	3,2	3,5	4,5	4,6	5,1	6,0	7,1	8,2	9,0
Contribuições econômicas	1,5	1,7	2,1	2,4	2,5	2,7	3,1	3,2	3,3	3,5

Fonte: ORAIR, 2013.

3. CONCLUSÃO

A ascensão do neoliberalismo no Brasil, trouxe consigo uma série de mudanças (são exemplos: a elevação da taxa de juros, o desemprego e a diminuição dos direitos trabalhistas) que afetaram especialmente os menos favorecidos. No que diz respeito ao sistema tributário, várias iniciativas foram tomadas desconsiderando os avanços trazidos no texto constitucional

de 1988. A fim de garantir a reprodução ampliada do capital das classes abastadas, foi adotado um modelo tributário regressivo, suportado em maior grau pela população de baixa renda.

Não bastasse um sistema tributário regressivo, que corrói principalmente a renda dos mais pobres, beneficiando os detentores do capital com uma baixa tributação sobre a renda, a política de endividamento do país faz com que a maior parcela da arrecadação seja utilizada para o pagamento da dívida pública. As políticas sociais são, desta forma, pulverizadas, aumentando o abismo entre as classes.

Como estabelece a Constituição, o Estado deve remover as injustiças sociais, já que um dos objetivos da República Federativa do Brasil é “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. O governo tem em suas mãos mecanismos de transferência de renda, quais sejam: gastos públicos e distribuição do ônus tributário. O sistema tributário é, portanto, um elemento importante para reduzir as desigualdades.

Para construir um sistema tributário nacional que atue na redução das desigualdades sociais do país, é necessário recuperar alguns princípios de justiça tributária estabelecidos pela Constituição e que foram esquecidos. De acordo com o princípio da capacidade contributiva, os tributos devem ser graduados observando-se a riqueza de cada contribuinte. Assim, o ônus tributário deve cair sobre quem tem maior condição de arcá-lo.

A tributação precisa ser progressiva a fim de reduzir a concentração de renda. As rendas maiores devem ser taxadas com alíquotas maiores. A tributação deve incidir, prioritariamente, sobre o patrimônio e a renda dos contribuintes, pois como explica Salvador (2014), o Imposto de Renda é um importante imposto direto e garantiria a justiça fiscal, observando o caráter pessoal e graduando o tributo de acordo com a capacidade econômica do contribuinte.

Além disso, os bens devem ser tributados em função de sua essencialidade. Os produtos essenciais que constituem o mínimo indispensável a uma existência digna devem ser menos taxados que bens supérfluos. Assim, a capacidade contributiva também estaria sendo observada. (SALVADOR, 2014)

Outra medida que caminharia em direção à justiça fiscal seria a implementação do Imposto sobre Grandes Fortunas, previsto na Constituição. Até hoje não houve regulamentação. As classes de elevado poder aquisitivo passariam a arcar com o maior ônus do sistema tributário, contribuindo com uma parcela maior do financiamento do Estado e não apenas se beneficiando dele. (SALVADOR, 2014)

REFERÊNCIAS

ALVES, Henrique Napoleão. *Tributação e injustiça social no Brasil*. Revista Espaço Acadêmico, n. 133, p. 69-78, 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/14965/9306>> Acesso em 23 de mar. 2015.

ÁVILA, Rodrigo; FATORELLI, Maria Lucia. *Gastos com a Dívida Pública em 2014 superaram 45% do Orçamento Federal Executado*. Auditoria cidadã da dívida: 2015. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>> Acesso em: 19 de jun. 2015.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; METRAN, Cilene Maria Elias. *Federalismo: discriminação de rendas tributárias*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057502.PDF>> Acesso em: 22 de mai. 2015.

BRASIL.Receita Federal do Brasil. *Carga Tributária no Brasil 2012: análise por tributos e bases de incidência*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2012.pdf>> Acesso em: 15 de jun. 2015.

_____. _____. *Carga Tributária no Brasil 2012: análise por tributos e bases de incidência*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2013.pdf>> Acesso em: 15 de jun. 2015.

CAMPOS, Lauro. *Neoliberalismo e Barbárie*. Senado Federal. Brasília, 1997.

CATELLI JUNIOR, Roberto. *História: Texto e Contexto*. São Paulo: Scipione, 2006.

CATTANI, Antonio David. “Sofismas da Riqueza”, In, *A sociedade justa e seus inimigos*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012.

FARIAS, Fátima Gondim; SIQUEIRA, Marcelo Lettieri. “Bases tributárias brasileiras: penalizando os pobres e beneficiando os rentistas”, In, *A sociedade justa e seus inimigos*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012.

FATTORELLI, Maria Lucia. “Bolsa Rico”, In, *A sociedade justa e seus inimigos*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012.

FERRARI FILHO, Fernando. *O legado do Plano Real: uma estabilização sem crescimento econômico?* UFRGS. Rio Grande do Sul, 2001. Disponível em: <http://www.ppge.ufrgs.br/ferrari/papers/legado_plano_real.pdf>. Acesso em: 25 de mai. 2015.

GENNARI, Adilson Marques. *Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90*. UNESP: PESQUISA & DEBATE, São Paulo, volume 13, n.1(21), 2001.

IANONI, Marcus. *Políticas Públicas e Estado: o Plano Real*. São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452009000300009>. Acesso em: 20 de mai. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO (IBPT). *População que recebe até três salários mínimos é a que mais gera arrecadação de tributos no país*. Brasília: IBPT, 2014. Disponível em: <<https://www.ibpt.org.br/noticia/1860/Populacao-que-recebe-ate-tres-salarios-minimos-e-a-que-mais-gera-arrecadacao-de-tributos-no-pais>> Acesso em: 18 de jun. 2015.

_____. *Estudo da Relação da Carga Tributária versus retorno dos recursos à população em termos de qualidade de vida*. Brasília: IBPT, 2015. Disponível em: <<https://www.ibpt.org.br/img/uploads/novelty/estudo/2171/IRBES2015.pdf>> Acesso em: 20 de jun. 2015.

LIMA, Carlos Alberto Ferreira. *Estado, financiamento público e crise*. Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2006.

MIRANDA, Andressa Gonçalves de. *Os efeitos da injustiça fiscal sobre a desigualdade de renda no Brasil*. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2013. [Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Ferreira Lima].

ORAIR, Rodrigo Octávio. *Estimativa da carga tributária de 2013*. IPEA: 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3381/2/cc23_nt01.pdf> Acesso em: 19 de jun. 2015.

PAULANI, Leda. *Brasil Delivery*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

ROMANO, Jorge O. “Quem paga a conta?”, In, *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano8, n. 90, p. 8 -9, jan. 2015.

SALVADOR, Evilasio. *As implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas Desigualdades de Renda*. Brasília, 2014.

SINDIFISCO NACIONAL. *Sistema Tributário: diagnóstico e elementos para mudanças. Como reduzir a carga tributária sobre o consumo e a produção, investindo no crescimento do país. Biênio 2009/2011*.

SUGUIHIRO, Vera Tieko; TOBALDINI, Renata Teixeira de Castro. *Desvinculação de Recursos da União – DRU e o (des)financiamento da seguridade social brasileira*. IPEA: Paraná, 2011.

TORRES, Fábio Camacho Dell’Amore. *Princípios da Seguridade Social*. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11219&revista_caderno=20> Acesso em: 10 de jun. 2015.

TVJUSTICA. *Saber Direito. Orçamento Público e LRF*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=MH2Ce5y3-T8>> Acesso em: 14 de abr. 2015.

VAZ, Flávio José Tonelli. *O ajuste fiscal efetivado no decorrer do Plano Real e suas repercussões na autonomia federativa*. Brasília, 2008. Disponível em: < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054204.PDF> > Acesso em: 25 de mai. 2015.