

**EDUCAÇÃO FISCAL:
TRIBUTAÇÃO, ORÇAMENTO
E COESÃO SOCIAL**

**ESTADO E
TRIBUTAÇÃO**

Sumário

1. Introdução	3
2. A desigualdade na América Latina: causas históricas	5
3. As bases econômicas da tributação na América Latina	11
4. Composição da carga fiscal no Brasil	14
5. Desigualdade e tributação na América Latina: críticas e sugestões de organismos internacionais	24
5.1. CEPAL – mudança estrutural para igualdade.....	25
5.2. BID – não basta arrecadar: a tributação como instrumento de desenvolvimento.....	30
5.2.1.O imposto de pessoa física: uma caixa vazia	34
5.2.2.Tributar os recursos não renováveis pensando no futuro.....	37
5.2.3.Tributar os “males” urbanos para proteger os bens públicos.....	38
6. Considerações finais e o Capitalismo no século XXI.....	41
7. Referências.....	46

1. Introdução

Examinar determinados aspectos de uma região pressupõe a existência de elementos comuns entre os diversos países examinados, suscetíveis de submeterem-se a uma análise conjuntural. Isso – em certa medida – pode ser entendido como presente em relação aos países da América Latina e Caribe.

Os países da região, entre outros elementos comuns, foram colonizados pelos europeus, tiveram um passado escravocrata, permanecem com a situação indígena mal resolvida, além de não terem obtido êxito na tarefa de solucionar questões como pobreza extrema e desigualdade, tudo permeado por um desenvolvimento econômico e social incipiente e por democracias embrionárias.



Como ocorre com qualquer outra região, existem, na América Latina e Caribe, notórias diferenças internas, as quais, porém, não impedem que se faça uma abordagem a partir de questões que transcendem os limites geográficos da cada nação, entre elas, especialmente, a questão fiscal.

Nesta perspectiva, teremos por objetivo examinar como a tributação se apresenta na parte latina da América, com vistas a identificar os elementos comuns existentes entre os diversos países da região, no sentido de apurar se o modo de tributar influenciou – e ainda influencia – nos notórios índices de desigualdade econômica e social existentes, uma vez que estes têm estreita relação com a coesão social almejada.

A questão fiscal tem sido objeto de atenção de organismos internacionais compromissados com a propositura de sugestões potencialmente úteis para que esta parte do planeta alcance níveis de desenvolvimento econômico e social semelhantes aos denominados países que lograram êxito nesta tarefa. Entre eles, em especial, destacam-se o EUROSOCIAL II, com a criação da Rede de Educação Fiscal, a Organização das Nações Unidas - ONU – mediante a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL – e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID.



Red de
Educación Fiscal



BID

Banco Interamericano de Desarrollo

Num primeiro momento, faz-se necessário examinar – nos limites do possível para um trabalho desta natureza – as causas históricas da desigualdade na América Latina e como elas continuam influenciando os elevados níveis de desigualdade ainda evidentes e profundos nesta parte do mundo.

Num segundo momento, examina-se o formato e o modelo de tributação que vem sendo adotado pelo Brasil e pelos países latino-americanos, visando a verificar se os fatos econômicos, entendidos como merecedores da incidência fiscal, são efetivamente manifestações de capacidade contributiva que possam suportar a exigência estatal. Além disso, verifica-se a possibilidade de que outros fatos, por ora sub ou não tributados, possam vir a ser alcançados pela incidência fiscal.



Tome Nota

Depois disso, terão sido traçados os contornos que permitirão analisar pontualmente os problemas apontados pelos recentes estudos da CEPAL e do BID, bem como examinar as soluções propugnadas, cuja aplicabilidade em relação ao Brasil será objeto de discussão, na medida em que a proposição for examinada.

2. A desigualdade na América Latina: causas históricas

Quando se fala da história, sempre há risco de que a análise seja um tanto reducionista, pois, como já exposto, o perigo da história é que ela parece fácil, mas não é. Ainda assim, pretende-se, nesse momento inicial, examinar os problemas com os quais a América Latina vem convivendo ao longo de sua existência. Nesta perspectiva, a desigualdade social ocupa um espaço de notória importância, além de estar no ponto de partida de várias outras situações sociais e economicamente indesejadas.

É certo que a região se encontra entre as mais pobres do mundo e que a pobreza extrema – de uma parte expressiva da população – representa um problema crônico, sendo responsável por tantas outras mazelas. No entanto, por mais incompreensível que possa parecer a tantos, este é um problema passível de solução, não demandando esforços faraônicos para atingir êxito.



A pobreza extrema é algo que pode ser superado em curto ou médio prazo, bastando para tanto a implementação de políticas públicas que estejam aptas a assegurar padrões mínimos de existência aos “deserdados de expectativas”.¹ Neste sentido, os programas de renda mínima implementados, em maior ou menor grau, por vários países da região, correspondem a ações estatais direcionadas a este fim, sendo tendencialmente eficazes no combate à pobreza extrema.

¹ No caso do Brasil, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, se o Bolsa Família não existisse, haveria 36 milhões de pessoas na zona da pobreza extrema, número que foi significativamente reduzido desde a implantação do referido programa de renda mínima. Dados disponíveis em: <<http://bolsafamilia10anos.mds.gov.br/themes/bolsa/infografico/superando/superando.html>>. Acesso em: 15 abr 2014.



Unidade 3: Tributação, Igualdade e Coesão Social na América Latina

Veja abaixo o quadro com os programas de renda mínima da América Latina e o número de beneficiados por ano:

País	Programas	Beneficiários	Ano
Argentina	Programa Famílias	2.271.528	2007
Bolívia	Juancito Pinto	1.200.000	2007
Brasil	Bolsa Família	46.000.000	2008
Chile	Chile Solidário	1.024.000	2006
Chile	Subsídio Unitário Familiar	1.200.000	2006
Colômbia	Famílias em Ação	6.800.000	2007
Colômbia	Assistência Escolar - Bogotá	10.000	2007
República Dominicana	Solidariedade	2.076.507	2008
Equador	Bônus de Desenvolvimento Humano	5.000.000	2006
El Salvador	Rede Solidária	800.000	2008
Guatemala	Minha Família Progride	1.425.000	2008
Honduras	Alocação Familiar	1.224.000	2006
Jamaica	Saúde e Educação	300.000	2007
México	Oportunidades	25.000.000	2006
Nicarágua	Atenção à Crise	18.000	2005
Nicarágua	Rede de Proteção Social	216.096	2005
Paraguai	Tekoporã / PROPAIS II	600.000	2009
Peru	Juntos	2.087.586	2008
Total		97.252.717	

Fonte: FISZBEIN; SCHADY; CEPAL

A desigualdade social é um problema muito mais complexo, e não passível de ser resolvido apenas com a aplicação de recursos públicos, como ocorre com a pobreza extrema.

Unidade 3: Tributação, Igualdade e Coesão Social na América Latina

A desigualdade existente no continente americano possui causas históricas que remontam ao longo período em que a escravidão fazia parte da realidade das colônias europeias. O verdadeiro "holocausto negro", que perdurou por mais quase três séculos, corresponde a uma de suas raízes históricas mais determinantes.

Além deste, a América Latina patrocinou o holocausto da população indígena, mediante a simples eliminação física ou a adoção de ações políticas e econômicas que a marginalizaram e, concomitantemente, impediram que fosse mantido, em regra, seu modo de vida distinto. Aqueles que buscaram ou foram forçados a integrar-se na vida econômica e social do restante da população permaneceram em situação de extrema fragilidade social e esta realidade é comum em quase todos os países da região.

Neste processo de construção de uma sociedade desigual, a divisão da terra também ocupou um espaço de notoriedade. Os grandes latifúndios que surgiram – e muitos continuam a existir – foram um fator determinante de concentração da renda em uma pequena parcela da população, mediante a exploração, num primeiro momento, do trabalho escravo e, num segundo momento – e até no presente –, de trabalhadores que labutam em condições análogas à escravidão. Obviamente, em condições dessa natureza, a renda obtida permite apenas a própria sobrevivência, tanto quanto o combustível permite apenas que uma máquina funcione.

Unidade 3: Tributação, Igualdade e Coesão Social na América Latina



Nos grandes centros urbanos, este processo potencializou-se mediante a ocupação de áreas periféricas (conhecidas no Brasil como favelas), com alta densidade populacional, sem os requisitos mínimos de saneamento e moradia.



Fonte: <http://ridolfirio.com.br/content/uploads/2014/12/favela-pacificate1.jpg>

Neste cenário, coexistem trabalhadores que buscam a satisfação de suas necessidades básicas, com subempregos mal remunerados e insuficientes para garantir-lhes o mínimo. Trata-se de um cenário perfeito para proliferação da violência e multiplicação de atividades ilícitas, principalmente o tráfico de drogas. Em locais com tais características, restam sonegadas as legítimas expectativas de uma existência digna.

Unidade 3: Tributação, Igualdade e Coesão Social na América Latina



Paralelamente a este cenário, existem, no continente americano, verdadeiros oásis de riqueza explícita. A parcela da população que ocupa o topo de pirâmide econômica vive e consome artigos de luxo, cujo principal valor reside justamente no seu preço, ou seja, o bem não vale pela utilidade que possa ter, mas sim pelo seu próprio custo, pois é a publicização deste que permite a ostentação perante os demais. Tornam-se, assim, invejados e, concomitantemente, odiados, criando-se o contexto perfeito para uma sociedade conflituosa, desigual e, portanto, distanciada da desejável coesão.

Não obstante as causas históricas que foram aqui trazidas – mediante uma rápida e superficial análise – é necessário examinar quais são as causas que colaboram com a manutenção do *status quo* da desigualdade ou que impedem que os índices representativos sejam, de fato, minimizados – ou quando minimizados, este processo seja lento (como é caso do Brasil, que vem obtendo relativo êxito nesta tarefa). Como dito, há uma série de causas, mas o aspecto a ser examinado será a carga fiscal.

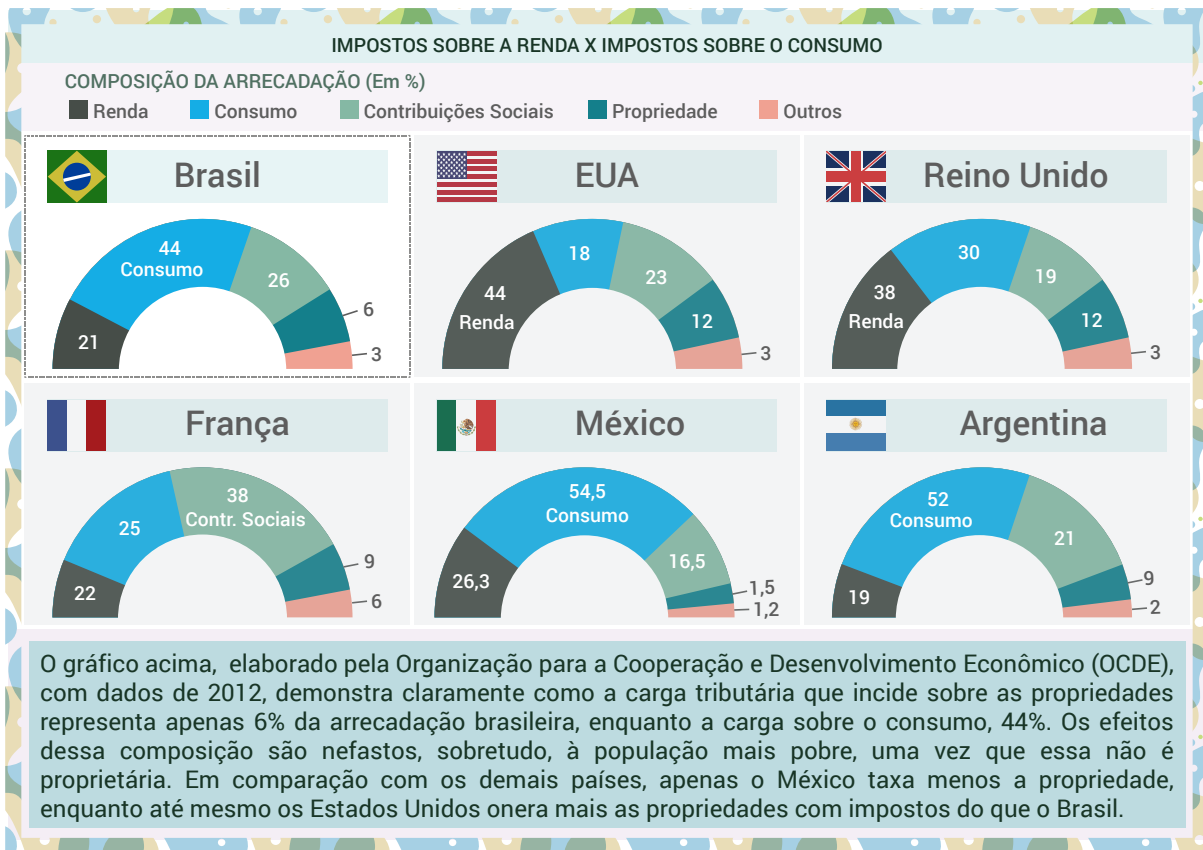


Historicamente, a tributação correspondeu a um meio de redução das desigualdades sociais, em especial depois do advento do denominado Estado de Bem-Estar Social.

Unidade 3: Tributação, Igualdade e Coesão Social na América Latina

O que cabe analisar aqui é se, na América Latina, esta função essencial da tributação vem sendo exercida na plenitude de suas possibilidades ou se, ao contrário, a tributação, além de não reduzir as desigualdades, tem exercido um paradoxal papel de instrumento de redistribuição de renda às avessas. Noutras palavras, é preciso avaliar se o modo de tributar nesta parte do planeta corresponde a um meio de distribuição ou de concentração de renda. Por isso, a partir de agora, o trabalho analisa como se apresenta a tributação e, efetivamente, quem está suportando seu ônus na América Latina.

É importante frisar que a tendência de países da América Latina é a de tributar com mais intensidade o consumo.



Resumindo, uma reforma tributária que redistribua a composição da arrecadação brasileira, tornando-a mais justa, é urgente. Imóveis, automóveis, embarcações, aeronaves e grandes fortunas devem pagar mais impostos do que pagam atualmente, isso para não entrarmos no mérito das religiões².

² Disponível em: <<https://umhistoriador.wordpress.com/2015/08/03/radiografia-da-arrecadacao-brasileira-es-cancara-urgencia-da-reforma-tributaria/>>. Acesso em: 29 mar. 2014.

3. As bases econômicas da tributação na América Latina

Uma das questões mais importantes a examinar-se num sistema tributário diz respeito à resposta para a singela pergunta: quem paga a conta? Isto é, embora pareça simplório assim referir-se, a justiça fiscal somente será alcançada quando aqueles que estejam obrigados a contribuir tenham efetivamente capacidade para tal e quando os detentores de maior capacidade econômica contribuam de acordo com esta capacidade. Nisso, pois, reside a justiça ou a injustiça no campo fiscal.

Tradicionalmente, as três manifestações de capacidade econômica aptas a expressar a possibilidade de contribuir para manutenção da coletividade residem na renda, propriedade e consumo. Ou seja, os cidadãos cumprem com o dever de pagar tributos levando-se em consideração a renda obtida, o patrimônio existente ou o consumo de determinados bens e serviços. É certo que há outras bases, mas estas cumprem muito mais um papel de instrumento de intervenção do Estado, como ocorre com os tributos aduaneiros.

Em países que alcançaram melhores índices de desenvolvimento econômico e social – os nórdicos principalmente –, a renda representa o principal fator de escolha daqueles que suportarão o ônus fiscal. Não é por acaso que, nestes casos, o imposto de renda, com uma sistemática progressiva, corresponde a um dos principais meios de obtenção de receitas derivadas pelo Estado. Segundo levantamento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)³, a média da alíquota máxima nos países com melhor desenvolvimento é de 50%, ou seja, praticamente o dobro da alíquota máxima do Brasil, de 27,5%, conforme tabela na sequência:



³ Disponível em: <<http://www.oecd.org/fr/bresil/>>. Acesso em: 29 mar. 2014.

Taxação do imposto sobre a renda - Pessoas Físicas	
País	Alíquota máxima
Bélgica	65,0%
França	54,0%
Alemanha	53,0%
Itália	51,0%
Japão	50,0%
Reino Unido	40,0%
Estados Unidos	39,0%
Brasil	27,5%
Fonte: OCDE	

Além do fato de, no Brasil, a alíquota máxima do imposto sobre a renda das pessoas físicas ser de apenas 27,5%, –até 2016 – ressalta-se que o total arrecadado a título de imposto de renda pessoas físicas e jurídicas corresponde a 26,94% da arrecadação tributária, enquanto que, em países membros da OCDE, a média é de 34,90% do total arrecadado⁴. Outro fato digno de anotação é o limite de isenção que permanece reduzido (R\$ 22.499,13), para o ano-calendário de 2016, fazendo com que parte significativa da população recolha imposto sobre uma renda insuficiente para própria subsistência e afetando, com isso, o denominado mínimo existencial.

Também a existência de patrimônio denota uma clara e manifesta capacidade de contribuir para com a coletividade. Embora seja fruto da renda acumulada – e, portanto, já objeto de anterior tributação –, ser proprietário de bens e direitos representa economicamente uma manifestação de riqueza. A exação fiscal que leva em consideração, como base de cálculo do tributo, o valor dos respectivos bens, trata-se, nem tese, de uma imposição fiscal justa, até porque pode atingir bens que tenham sido adquiridos com rendas ilicitamente sonegadas.

⁴ SISTEMA TRIBUTÁRIO: diagnóstico e elementos para mudanças. Brasília: Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2010. p. 21.



Unidade 3: Tributação, Igualdade e Coesão Social na América Latina

A terceira grande manifestação de capacidade contributiva diz respeito ao consumo. Os bens e serviços consumidos pela população representam – também em tese – uma demonstração de riqueza, especialmente se estes bens forem de luxo. Para que a tributação do consumo possa estar adequada à lógica da capacidade contributiva, o sistema fiscal respectivo deve prever mecanismos que evitem a tributação de bens de primeira necessidade, sob pena de tornar-se regressivo e também aviltar o mínimo existencial.

Vale lembrar que o mínimo existencial pode ser definido como o valor necessário para que uma família média possa prover seu sustento, mediante o atendimento de necessidades básicas, tais como alimentação, moradia, vestuário, transporte, lazer etc. Um sistema tributário que esteja comprometido com o princípio da dignidade humana apenas permite que a incidência fiscal atinja a parcela da renda que não comprometa uma existência minimamente digna, razão pela qual a exigência de tributos indiretos sobre o consumo de bens relacionados às necessidades descritas anteriormente fere claramente o referido princípio.

É certo também que a intributabilidade do mínimo existencial não diz respeito apenas à proibição da incidência de tributos indiretos sobre bens e serviços de primeira necessidade. Além disso, ela aplica-se em relação aos impostos incidentes sobre a renda e o patrimônio, motivo pelo qual um sistema tributário que queira estar subordinado ao princípio da dignidade humana haverá de estabelecer limites satisfatórios de isenção fiscal em relação à renda e em relação ao próprio patrimônio.

A partir desses pressupostos, examina-se como a tributação no Brasil e na América Latina e Caribe ora se apresenta, no sentido de verificar se os princípios mencionados estão sendo observado pelos países da região.

4. Composição da carga fiscal no Brasil

Quando se examina a composição da carga tributária brasileira, não há como desconsiderar sua relação com a desigualdade social. No caso específico do Brasil, há um componente que dificulta a compreensão do problema. Ele diz respeito ao fato de estar no rol dos países mais desenvolvidos no plano econômico e, concomitantemente, ocupar o mesmo rol daqueles mais desiguais.



Pobreza X Riqueza

O Brasil compõe a lista das dez economias mais ricas do mundo, mas também está alocado na lista das dez economias com as piores distribuições de renda, equiparando-se a países da região do continente africano ao sul do Deserto do Saara, que foi apontada, em relatório desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, como umas das regiões mais miseráveis do mundo.⁵

A propósito, Pedro Souza, pesquisador brasileiro do Ipea, – que estudou nos Estados Unidos com Emmanuel Saez, um dos principais parceiros de Thomas Piketty e também um dos maiores especialistas do mundo em desigualdade e progressividade do

⁵ SISTEMA TRIBUTÁRIO: diagnóstico e elementos para mudanças. Brasília: Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2010. p. 12.

Unidade 3: Tributação, Igualdade e Coesão Social na América Latina

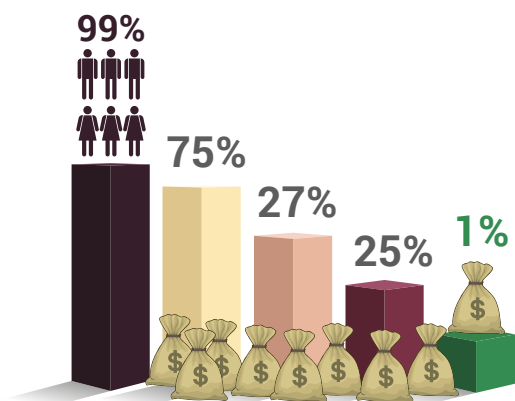
imposto de renda – orientado por Marcelo Medeiros, grande expoente do país nessa área e Marc Morgan Milá, supervisionado por Thomas Piketty, publicaram trabalhos sobre desigualdade brasileira que merecem destaque.

Ambos os trabalhos demonstram que a análise da desigualdade a partir de declarações tributárias leva à conclusão de uma concentração de renda muito maior do que a registrada nos estudos efetuados a partir de pesquisas domiciliares, como a Pnad.

Os estudos citados anteriormente revelaram que o Brasil é, senão o mais, um dos países mais desiguais do mundo. Verificou-se que a grande concentração de renda observada no Brasil de hoje foi, de modo geral, mantida durante os últimos cem anos.

O trabalho de Milá analisou um período de 1933 a 2013 e concluiu que o 1% mais rico do país detém atualmente 27% de toda a renda, tendo havido uma concentração média de 25% da renda nas mãos desse 1% desde o meio da década de 1970.

Isso significa que, nos últimos 40 anos, apenas 1 centésimo das pessoas dispõe de ¼ de toda a renda, restando os outros 75% da renda para ser repartidos entre 99% da população.



Essa concentração de renda é associada diretamente à pouca tributação dos mais ricos, pois foram encontradas diferenças gritantes entre a concentração de rendas tributadas e a concentração de renda total, com já indicavam pesquisadores como Sérgio Gobetti e Rodrigo Orair.

Assista a reportagem sobre a desigualdade de renda no Brasil, de Sérgio Gobetti e Rodrigo Orair, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=2PEklpzq5Yw>.

Unidade 3: Tributação, Igualdade e Coesão Social na América Latina

Outra constatação da pesquisa de Milá foi de que há um paradoxo no Brasil entre concentração de renda e investimentos. Durante o período pesquisado, quando havia maior concentração da renda no topo, observava-se uma queda dos investimentos, demonstrando que o aumento deles pode estar associado a uma melhor distribuição de renda, pois foi, inclusive, constatado que, em relação a outros países, os ricos brasileiros investem menos.

O trabalho de Pedro analisou um período de 1928 a 2012 e concluiu que a queda de desigualdade acontecida nos últimos anos no Brasil se deu apenas na base, ou seja, houve uma positiva melhora da vida dos mais pobres, porém não se concretizou uma queda da desigualdade geral devido à contínua concentração da renda nas mãos dos mais ricos.

Uma justificativa para isso é que se buscou uma maior distribuição de renda por meio dos gastos do Estado, mas o regressivo sistema tributário brasileiro não realizou o seu papel de desconcentrar renda na parte de cima da pirâmide.

Pedro e Medeiros concluem que a concentração de renda tem muita influência na desigualdade quando ela é alta. Como no Brasil, os 10% mais ricos concentram entre metade e 2/3 de toda a renda do país desde 1974, os outros 90% terminam tendo uma influência menor na movimentação da desigualdade.

Está cada vez mais claro que a tributação progressiva é capaz de desconcentrar a renda no topo e que, portanto, ela é o início do processo de redução da desigualdade, que se conclui num gasto estatal capaz de diluir na base a renda retirada no topo. Tributação e gastos são fundamentais e complementares para uma economia mais dinâmica.





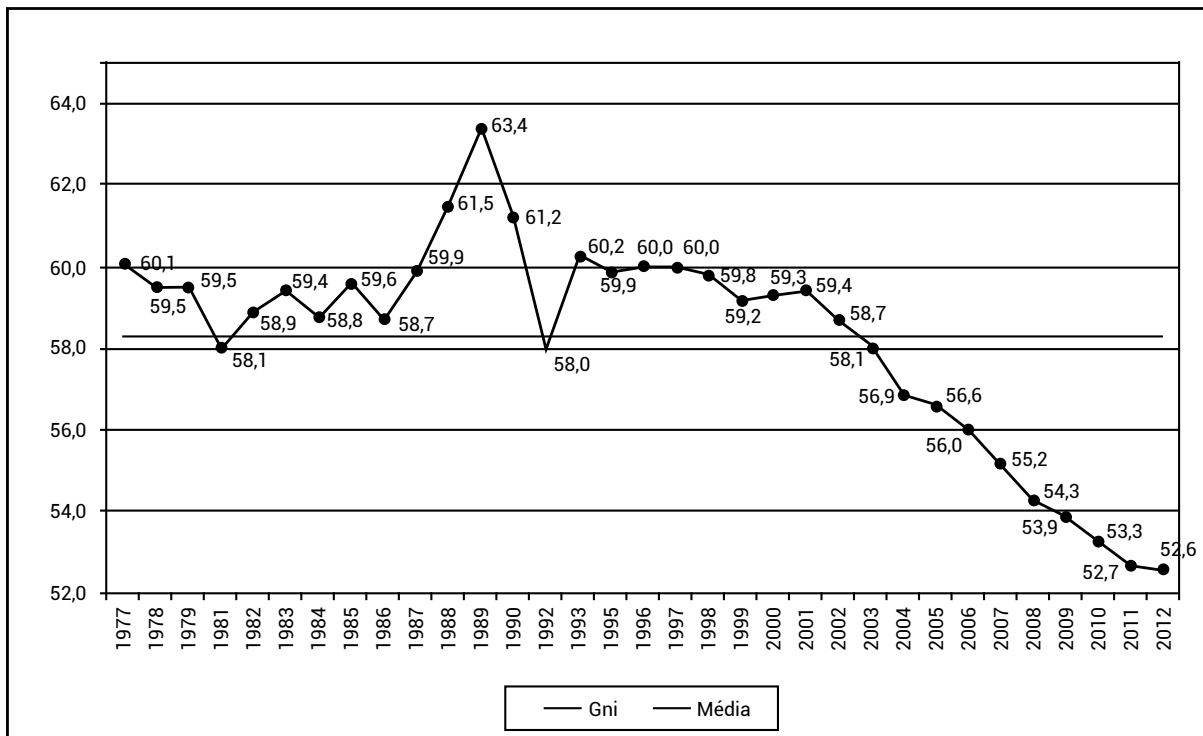
Refletindo

Fica, assim, a reflexão de que: “Quanto mais concentração de renda, mais fraca fica a economia, com menos investimentos e consumo, e mais fraca fica a democracia, com menos gente possuindo excessivo poder financeiro, o que possibilita uma maior interferência dessa pequena parcela da população nas decisões políticas do país”.

Dessa forma, cabe ao Estado decidir que rumos quer escolher para o Brasil: o de continuar um país subdesenvolvido no qual poucos milhares controlam muitos milhões ou de se tornar um país com grandeza, desenvolvido, no qual os graus de desigualdade permitem o desenvolvimento de um maior número de pessoas, aliado a mais consumo e investimentos.

O [coeficiente de GINI](#), desenvolvido pelo matemático italiano Corrado Gini, é um parâmetro internacional usado para medir a desigualdade de distribuição de renda entre os países. O coeficiente varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de zero, menor a desigualdade de renda num país, ou seja, melhor a distribuição de renda. Quanto mais próximo de um, maior a concentração de renda. Observe a evolução do índice de GINI no Brasil, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD, realizada pelo IBGE:

Unidade 3: Tributação, Igualdade e Coesão Social na América Latina



Fonte: PNAD, vários anos.

Observa-se que, apesar de estar longe de ser solucionado, no Brasil, o problema da desigualdade vem recuando. Enquanto em 2002 o coeficiente era de 59,4, em 2012, estava em 52,6, o que demonstra uma melhora na distribuição de renda. Contudo, muito embora, na última década, tenha se constatado um quadro de melhora no processo de distribuição de renda e redução das desigualdades, pode-se facilmente perceber que isso se deu “apesar da tributação”, pois nesta, poucas mudanças ocorreram no sentido de utilizar a sua potencialidade redistributiva de renda, notadamente pela via dos ingressos, fazendo-se necessário analisar a Carga Tributária Brasileira de forma mais acurada.



Importante

Quando se examina a questão da carga tributária, é importante saber que qualquer abordagem que pretenda examinar o seu tamanho só poderá ser realizada mediante sua comparação em relação ao Produto Interno Bruto – PIB.

A carga tributária é um índice obtido mediante a comparação entre a totalidade da riqueza produzida em um país e o valor arrecadado a título de tributos. No caso do Brasil, percebe-se um incremento na carga tributária a partir da estabilização da moeda em 1994 até os primeiros anos deste século, sendo que, após isso, houve relativa estabilização. Ela subiu de 27,26% no ano de 1995 para 35,80%, em 2008. Com a crise econômica veio a baixar, em 2009, para 33,08%, e, em 2012, totalizou 35,85% PIB.⁶



Saiba Mais

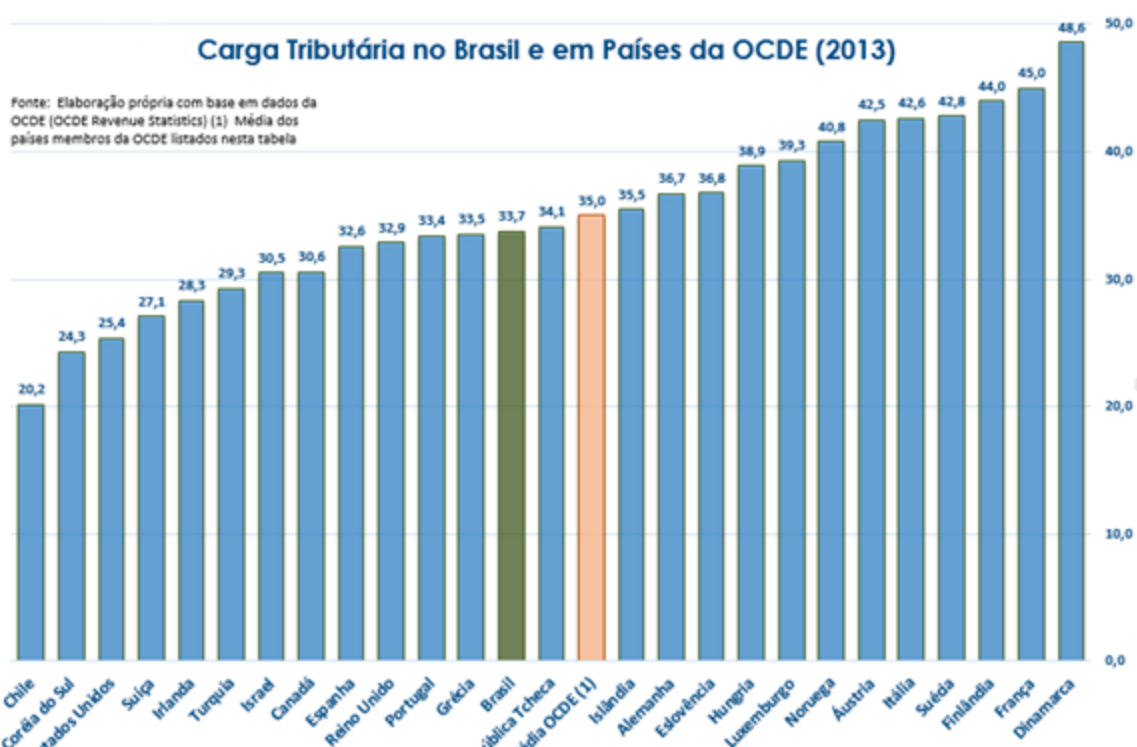
Há controvérsia sobre o percentual da carga tributária brasileira. Clique [aqui](#) e saiba mais em comentário de Mansueto Almeida, economista e renomado pesquisador brasileiro.

Confira também o [Boletim da Secretaria do Tesouro Nacional \(STN\)](#).

⁶ Carga Tributária no Brasil 2012. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2012>. Acesso em 25 fev. 2014.

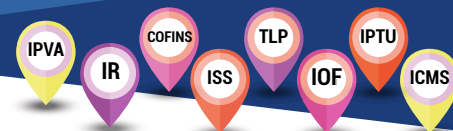
Unidade 3: Tributação, Igualdade e Coesão Social na América Latina

Pode-se afirmar que a carga tributária brasileira, com relação ao Produto Interno Bruto, não é baixa. Contudo, há países em que a carga tributária é significativamente maior que no Brasil, sobretudo a dos membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, conforme gráfico abaixo, elaborado com dados do ano de 2013.



Fonte: Carga Tributária no Brasil – RFB/MF: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil>

É incontestável que os referidos países – ao contrário do Brasil – são desenvolvidos e possuem serviços públicos de qualidade para a população, sem que haja necessidade da procura de serviços privados, entre diversos outros critérios. No entanto, como o Brasil compõe a lista de países subdesenvolvidos e não houve efetiva implementação do Estado Social, considera-se de maior importância a análise sobre como estão sendo cobrados os tributos, porque "muito pior do que ter uma carga tributária elevada é ter uma carga irracional e injusta". Assim, torna-se necessário averiguar de qual setor provém a maior parte da receita derivada do Estado; quem contribui de forma mais elevada para esse percentual de arrecadação em relação ao PIB; e sobre quais as bases tributárias está incidindo essa tributação.



Unidade 3: Tributação, Igualdade e Coesão Social na América Latina

Segundo dados da Secretaria da Receita Federal, apontados no estudo realizado pelo SINDIFISCO NACIONAL, mais de 50% do total arrecadado, em 2009 (isso pouco muda nos anos subsequentes), incidiu sobre o consumo; um percentual pouco relevante, diante das possibilidades da graduação segundo a capacidade contributiva, sobre a renda; uma parte irrisória sobre o patrimônio; e o restante, sobre outros tributos da União, estados, Distrito Federal e municípios, conforme se verifica na tabela a seguir, que vem acompanhada por um gráfico, justamente para se ter noção da representatividade dos tributos sobre o consumo em relação ao total arrecado.

Carga Tributária e Variações por Base de Incidência - 2014 x 2013

Cód.	Tipo de Base	R\$ Milhões			% PIB			% da Arrecadação		
		2013	2014	Variação	2013	2014	Var (p.p. do PIB)	2013	2014	Var (p.p. da Arrec.)
0000	Total:	1.740419,49	1.847.739,70	107.320,21	33,74%	33,74%	-0,28	100,00%	100,00%	0,00
1000	Renda	315.266,05	332.879,71	17.613,66	6,11%	6,03%	-0,08	18,11%	18,02%	-0,10
2000	Folha de Salários	435.637,87	465.301,80	29.663,93	8,45%	8,43%	-0,02	25,03%	25,18%	0,15
3000	Propriedade	68.510,06	77.077,43	8.567,37	1,33%	1,40%	0,07	3,94%	4,17%	0,24
4000	Bens e Serviços	891.141,93	942.666,55	51.524,62	17,28%	17,07%	-0,02	51,20%	51,02%	-0,19
5000	Transações Financeiras	29.162,89	29.819,44	656,55	0,57%	0,54%	-0,03	1,68%	1,61%	-0,06
9000	Outros	700,69	-5,23	-705,91	0,01%	0,00%	-0,01	0,04%	0,00%	-0,04

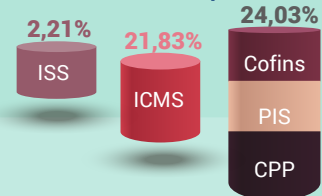
Fonte: Carga Tributária no Brasil – RFB/MF: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil>

Vale ressaltar que estão incluídos, entre os tributos sobre o consumo, o Imposto sobre Importação – II, sobre Produtos Industrializados – IPI, sobre Operações Financeiras – IOF, sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, sobre Serviços – ISS, Contribuições para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, para o Programa de Integração Social – PIS, Contribuição Previdenciária Patronal das Empresas – CPP, e de Intervenção no Domínio Econômico sobre combustíveis – Cide.

Unidade 3: Tributação, Igualdade e Coesão Social na América Latina

No bolo do consumo, o II, o IPI e o IOF, de competência da União, integram o percentual de 6,36% do total arrecado, a Cofins, o PIS e a CPP somam 24,03% do valor arrecado, o ICMS corresponde a 21,83% da arrecadação e o ISS 2,21% do que foi angariado, além de mais 0,47% do total arrecado a título de Cide-Combustíveis, totalizando os 54,90% de participação na arrecadação.

TOTAL 54,90%



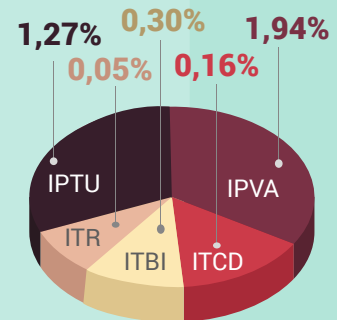
TOTAL 26,94%



Com relação à renda, os tributos incidentes sobre a renda do trabalho somam 10,68% do que foi arrecado e sobre a renda do capital 12,40%, sendo composta com mais 3,86% por tributos incidentes sobre outras rendas, totalizando a participação de 26,94% na arrecadação.

No tocante ao patrimônio, que participa 3,72% do valor angariado aos cofres públicos, o ITR participa com 0,05% do total arrecado, o IPVA com 1,94%, o ITCD com 0,16%, o IPTU com 1,27%, e o ITBI com 0,30%.

TOTAL 3,72%



14,44%

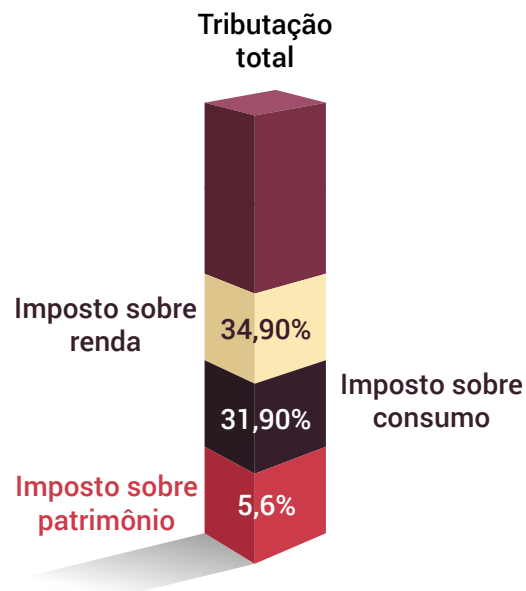


No que se refere ao percentual de 14,44% da arrecadação, constam outros tributos federais, estaduais e municipais, bem como taxas e outras contribuições previdenciárias de entidades filantrópicas, segurados domésticos e contribuição patronal para a previdência dos servidores.

Já em países mais desenvolvidos, ao contrário do Brasil, a tributação sobre a renda e o patrimônio constitui o cerne da incidência dos tributos. Nos países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, por exemplo, os impostos sobre o consumo representam, em média, 31,90% da tributação total; o imposto sobre a renda, em torno de 34,90% do total tributado; e sobre o patrimônio, giram na média de 5,6%. Há outros países em que a tributação sobre o patrimônio ultrapassa 10%, como no Canadá, na Coreia do Sul, na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos da América.⁷

⁷ SISTEMA TRIBUTÁRIO: diagnóstico e elementos para mudanças. Brasília: Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2010. p. 14.

Unidade 3: Tributação, Igualdade e Coesão Social na América Latina



Em maior ou menor grau, esses elementos que caracterizam o modo de tributar brasileiro são reproduzidos por outros países da América Latina, razão pela qual a questão da desigualdade e sua relação com a tributação tem sido objeto de recentes estudos publicados por respeitáveis organismos internacionais, com os quais se passa a ocupar.

5. Desigualdade e tributação na América Latina: críticas e sugestões de organismos internacionais

Da análise precedente, constatou-se que as bases econômicas da tributação na América Latina privilegiaram o consumo em detrimento da renda e da propriedade. Houve uma clara opção por tributar o consumo mediante a incidência de tributos indiretos, sem que tenha havido uma preocupação com os efeitos regressivos da adoção desta sistemática, os quais foram maximizados pela inexistência, ou tímida utilização, de mecanismos de preservação do mínimo existencial.

Reconhecidamente, o Brasil ocupa uma posição de destaque na América Latina na esfera política, econômica e social, razão pela qual, quando se estuda o sistema tributário da região, é natural que se faça a partir da realidade fiscal brasileira, pois ela corresponde a um indicativo que acaba influenciando em toda região.

No entanto, pretende-se analisar a questão fiscal em relação a toda América Latina, no sentido de examinar se esta cumpre sua função de redutor de desigualdades e indutor de desenvolvimento pautado na sustentabilidade e na coesão social.

Para viabilizar tal intento, este curso utilizar-se-á de estudos e dados apurados recentemente por dois organismos internacionais voltados para o diagnóstico de problemas e proposição de soluções para América Latina. São eles:

- a) a Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL; e
- b) o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.



5.1. CEPAL – mudança estrutural para igualdade

Ao final de agosto de 2012, ocorreu, em San Salvador, o trigésimo quarto período de sessões da CEPAL, a partir do qual foi elaborado um documento denominado Mudança estrutural para Igualdade,⁸ cuja síntese será objeto de análise a seguir. Tal documento merece estar no centro das atenções deste estudo, por justamente entender que a busca da igualdade corresponde a uma condição inescapável para construção de uma América Latina mais desenvolvida, justa e coesa.



O documento da CEPAL objetiva, mais do que diagnosticar problemas, propor soluções, sempre levando em consideração as particularidades de cada país da região. As soluções propugnadas partem do pressuposto de que a busca da igualdade – ou a redução das desigualdades – corresponde a uma tarefa inadiável e premente para a América Latina. O estudo amplia propostas apresentadas anteriormente em Brasília/2010, sintetizadas no título do documento intitulado: A hora da igualdade: brechas para fechar e caminhos por abrir.

⁸ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Mudança estrutural para Igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento. Disponível em: <http://www.cepal.org/pses34/noticias/documentosdetrabajo/0/47440/2012-ses-34-mudanca_estrutural_sintese.pdf>. Acesso em 15 abr. 2014.



Observe

Conforme sustenta o estudo, a igualdade como princípio normativo e orientação impõe que se difunda “ao longo da estrutura produtiva e da trama social, o desenvolvimento de capacidades, o progresso técnico, plenas oportunidades de trabalho e acesso universal a serviços e redes de proteção social”.

A busca pela igualdade corresponde também à “condição da cidadania, de caráter normativo no campo dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais”, sendo que, para alcançar êxito nesta tarefa, é preciso uma “ordem democrática deliberativa, com plena participação e voz dos mais diversos atores, com suas conseqüentes tarefas em matéria de promoção, redistribuição, regulação e fiscalização”.⁹

A opção por uma mudança estrutural voltada à igualdade implica uma “ruptura com o paradigma econômico que tem prevalecido na região durante ao menos três décadas”. O documento reconhece que os países da região obtiveram êxito na adoção de políticas macroeconômicas, avançando de “forma significativa em algumas frentes, como no equilíbrio fiscal e no controle da inflação”. Porém, em outras frentes, as políticas estatais “não avançaram o suficiente e deixaram pendentes temas importantes relacionados com a igualdade e a mudança estrutural”¹⁰. Isso ocorreu, notadamente, em face de uma insuficiente mudança no campo da tributação.

Não obstante na maioria dos países ter havido uma melhora na arrecadação, “persistem graves problemas, como a baixa pressão dos impostos em muitos países e o impacto distributivo regressivo da estrutura tributária”¹¹.

⁹ Ibid., p. 5.

¹⁰ Ibid., p. 40.

¹¹ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). **Mudança estrutural para Igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.cepal.org/pses34/noticias/documentosdetrabajo/0/47440/2012-ses-34-mudanca_estrutural_sintese.pdf>. Acesso em 15 abr 2014.p. 41.



Importante

O documento reconhece que, na questão da redistribuição da renda, o gasto público é mais eficaz do que a formatação de um modelo tributário norteado pela redução das desigualdades. De qualquer forma, isso não significa que a função redistributiva da fiscalidade possa ser desconsiderada.

O estudo aponta uma série de fatores pelos quais a fiscalidade na América Latina não tem cumprido adequadamente com seu papel de indutor redistributivo. São eles:

- a) Os países da região enfrentam dificuldades em arrecadar impostos diretos (potencialmente progressivos), tais como os impostos sobre a renda pessoal e a propriedade, optando pela cobrança de tributos incidentes sobre o consumo (tendencialmente regressivos);
- b) Há elevados níveis de descumprimento em relação aos tributos diretos –evasão e elisão – os quais contaminam a equidade horizontal, além de a base de incidência destes tributos ser muito reduzida;
- c) A política fiscal esteve orientada não apenas em gravar o consumo, mediante a incidência de tributos indiretos, como também se direcionou a gravar “basicamente as receitas das pessoas jurídicas e, em bem menor medida, as rendas obtidas por pessoas físicas, o que diminui seu efeito redistributivo”.¹²
- d) “A arrecadação da seguridade social é muito baixa, um sintoma tanto da elevada informalidade do trabalho como da diversidade de regimes públicos e privados prevalentes na região”.¹³

¹² Por exemplo: ao realizar uma comparação com países da União Europeia, onde os impostos diretos e indiretos ascendem a 16,1 e 11,7% do PIB respectivamente, enquanto na América Latina alcançam 5,4 e 9,6, respectivamente. Na região, os impostos que incidem sobre a renda das pessoas físicas não chegam a representar, em média, 1% do PIB (no período compreendido entre 2000 e 2008 representaram de fato 0,46% do PIB), enquanto nos países da OCDE equivalem a 9,1% do PIB. No caso do imposto de renda das sociedades, a diferença também é significativa, mas bem menor: no período compreendido entre 2000 e 2008, a arrecadação destes impostos representou, em média, 1,6% do PIB nos países da região e 3,3% do PIB nos países da OCDE. CEPAL, *op. cit.*, p. 41.

¹³ *Ibid.*, loc. cit.

A partir do diagnóstico dos problemas que afetam a região, o estudo da CEPAL propõe a adoção de uma política macroeconômica, cujo papel a ser desempenhado por sua faceta fiscal esteja direcionado: à fiscalidade para igualdade; à atenuação do ciclo econômico; e à promoção da mudança estrutural.

Em face ao mencionado caráter regressivo da tributação, o qual impede que haja uma melhora redistributiva da renda na região, o estudo defende que o sistema tributário seja dotado de maior progressividade, “o que se deve alcançar mediante melhoras na formulação e na arrecadação do imposto de renda ou ao patrimônio, e na focalização do gasto”. É notório, contudo, que “existem profundas limitações estruturais, como o tamanho do setor informal, os níveis baixos de renda média e as debilidades administrativas do sistema tributário, além das resistências que costumam gerar os impostos diretos”.¹⁴



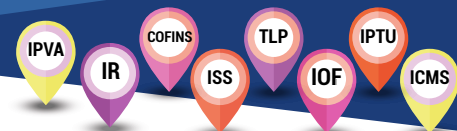
Importante

Porém, em que pese as referidas dificuldades, “fortalecer o sistema de impostos e sua progressividade é uma condição necessária não só para promover a igualdade, mas também para construir um espaço fiscal necessário para que o Estado possa atuar sobre o ciclo que possa promover a mudança estrutural”.¹⁵

Portanto, o estudo da CEPAL identifica, na América Latina, em maior ou menor grau, os mesmos problemas identificados em relação ao Brasil, especialmente no que tange à opção pela tributação indireta, e seu decorrente caráter regressivo. Se a opção for pela construção de um cenário que esteja voltado à redução das desigualdades e à busca da coesão social, necessariamente será preciso dotar os sistemas tributários de um caráter mais progressivo, mediante uma carga tributária incidente, principalmente, sobre a renda e a propriedade.

¹⁴ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). **Mudança estrutural para Igualdade**: uma visão integrada do desenvolvimento. Disponível em: <http://www.cepal.org/pses34/noticias/documentosdetrabajo/0/47440/2012-ses-34-mudanca_estrutural_sintese.pdf>. Acesso em 15 abr 2014. p. 62.

¹⁵ Ibid., loc. cit.



Unidade 3: Tributação, Igualdade e Coesão Social na América Latina

Não se pode, contudo, desconsiderar que, entre os países da América Latina, o Brasil, talvez seja aquele que mais tem exercido o poder de tributar, bastando examinar a carga tributária comparativamente aos países da região:

Receita tributária total em percentagem do PIB

	1990	2000	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	12,4	18,0	24,7	25,6	26,7	27,6	29,2	30,6	32,2
Bahamas	12,3	15,2	17,2	16,5	16,1	18,9	18,0	17,1	17,5
Barbados	23,2	30,2	31,1	30,5	30,6	32,4	33,1	29,5	30,4
Bolivia	8,1	16,4	25,3	25,9	23,3	26,2	27,6	28,9	28,7
Brazil	25,4	29,5	33,8	32,4	32,4	33,3	33,3	33,6	33,4
Chile	17,0	18,8	21,4	17,2	19,5	21,2	21,5	20,0	19,8
Colombia	9,0	14,6	18,8	18,6	18,0	18,9	19,7	20,0	20,3
Costa Rica	16,1	18,2	22,7	21,2	20,8	21,3	21,3	22,6	22,5
Dominican Republic	7,8	11,7	14,3	12,7	12,3	12,3	13,1	13,9	14,1
Ecuador	7,1	10,1	14,0	14,9	16,3	17,3	19,3	19,2	19,0
El Salvador	10,5	12,1	15,1	14,4	15,1	15,4	16,1	17,0	16,5
Guatemala	9,0	12,4	12,9	12,2	12,4	12,7	12,8	13,0	12,6
Honduras	16,2	15,3	18,9	17,1	17,3	16,9	17,8	18,3	19,8
Jamaica	23,0	22,8	25,0	24,8	25,0	24,5	24,6	25,0	24,2
Mexico	15,5	16,5	20,7	17,2	18,5	19,5	19,5	19,7	19,5
Nicaragua	..	13,0	16,8	16,9	18,0	18,8	19,5	19,9	20,3
Panama	14,7	17,4	17,4	18,0	18,9	18,6	19,4	19,4	18,1
Paraguay	5,4	14,5	14,6	16,1	16,5	16,8	17,7	16,4	17,1
Peru	12,1	14,6	19,0	16,9	17,8	18,5	18,8	18,4	18,8
Trinidad and Tobago	23,4	21,4	29,5	28,4	27,5	26,7	27,4	27,4	28,3
Uruguay	19,6	21,6	26,1	25,8	26,0	26,4	26,7	27,2	27,0
Venezuela	18,1	13,6	14,1	14,3	11,8	13,5	14,2	14,8	18,2

Fonte: OCDEPUBLISHING - Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2016.
http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/occd/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2016_rev_lat_car-2016-en-fr#page24

Essa maior carga, porém, não tem significado avanços proporcionais ao seu tamanho, muito provavelmente pelo fato de que, quanto maior for uma carga fiscal regressiva, mais será reforçado seu conteúdo indutor de desigualdade, o que neutraliza parcialmente os efeitos de gastos públicos redistributivos.

5.2. BID – não basta arrecadar: a tributação como instrumento de desenvolvimento

Como se percebeu no relato anterior, a questão tributária na América Latina vem despertando interesse e atenção. Não bastasse o estudo realizado pela CEPAL – organismo vinculado à ONU –, o Banco Interamericano de Desenvolvimento realizou um profundo estudo da questão fiscal a partir do qual resultou a obra denominada **Não basta arrecadar: a tributação como instrumento de desenvolvimento**.¹⁶

O estudo do BID está mais voltado à utilização da tributação como meio indutor do desenvolvimento econômico e social, diferindo, em parte, do estudo da CEPAL que tem a questão da desigualdade como foco principal. Não obstante isso, conforme será examinado, há vários pontos do diagnóstico dos problemas que coincidem com o estudo da CEPAL, além de outros que são potencialmente úteis à causa propugnada neste trabalho.



Importante

O referido estudo parte do pressuposto de que “os impostos na América Latina são vistos em grande medida como meio de gerar receita para manter o funcionamento do governo”, sendo minimizado o potencial como instrumento indutor do desenvolvimento econômico e social.


Apesar de ter havido uma melhora “notável na qualidade e eficácia das políticas fiscais na América Latina e no Caribe”, é sabido que “a região ainda tem um longo caminho

¹⁶ Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). **Recaudar no basta**: los impuestos como instrumento de desarrollo. Disponível em: <<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3473/Recaudar%20no%20basta%3a%20los%20impuestos%20como%20instrumento%20de%20desarrollo.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 mai 2014.

Unidade 3: Tributação, Igualdade e Coesão Social na América Latina



pela frente e os sistemas da maioria dos países estão longe de exaurir seu potencial de arrecadação".

Os principais problemas apresentados pelo estudo são identificados como:




a) arrecadação muito baixa;

b) impostos minimamente progressivos;

c) evasão fiscal generalizada;

d) administrações tributárias excessivamente débeis.¹⁷




¹⁷ Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). **Recaudar no basta**: los impuestos como instrumento de desarrollo. Disponível em: <[http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3473/Recaudar%20no% 20bas-](http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3473/Recaudar%20no%20bas-)

Unidade 3: Tributação, Igualdade e Coesão Social na América Latina


Reconhecidamente, a carga tributária nos países da América Latina e do Caribe ampliou-se mais do que em qualquer outro lugar do mundo: 2,7 pontos do PIB do começo da década de 1990 até a segunda metade dos anos 2000 ¹⁸. Há, contudo, enormes deficiências no que tange “a fiscalização das obrigações impositivas, o que ajuda a explicar as taxas de evasão de impostos de pessoas físicas e jurídicas, que alcançam cerca de 50% nos dez países para os quais há informações disponíveis”.

A partir do diagnóstico dos problemas, o estudo do BID sustenta que devem ser realizadas:



a) reformas fiscais que favoreçam os pobres, mediante a adoção de um imposto de renda mais progressivo, que tenha menos isenções, capacidade redistributiva real e que preserve a renda das famílias mais fragilizadas economicamente;

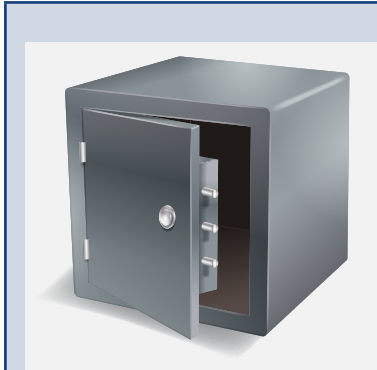
b) que haja sistemas tributários mais simples, com bases impositivas mais amplas, pois a maioria dos sistemas da região é excessivamente complexa, sendo que o “resultado, em geral, são impostos que distorcem profundamente a alocação de recursos e resultam em bases impositivas limitadas e frágeis”. Segundo o Estudo do BID, a redução da complexidade, com bases mais amplas, estimularia um ambiente que incentive a inovação e surgimento de novas empresas, o que corresponderia a “um dos meios mais seguros de promover um crescimento com maior produtividade e melhorias sustentáveis do bem-estar e da equidade na região”;



ta%3a%20los%20impuestos%20como%20instrumento%20de%20desarrollo.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 dez 2014. p. 1.

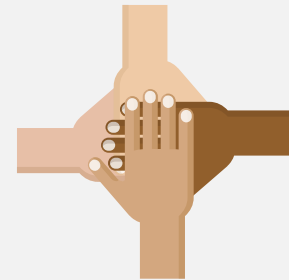
¹⁸ Ibid., p. 2.

Unidade 3: Tributação, Igualdade e Coesão Social na América Latina



c) que as administrações tributárias sejam devidamente fortalecidas, com vistas a reduzir a evasão fiscal recorrente, mediante a “criação de instituições que garantam que todos os agentes econômicos e cidadãos contribuam com sua parte para o esforço coletivo são elementos essenciais de coesão social”, pois o estudo reconhece – na linha da CEPAL – que isso correspondente a um dos principais “requisitos para a sustentabilidade de qualquer sistema tributário projetado para apoiar o desenvolvimento”;

d) mediante pactos consensuais, é preciso assegurar que os governos locais “tenham os recursos necessários para atuar como agentes do desenvolvimento”.



e) sejam realizadas reformas tributárias pró-desenvolvimento, tendo por objetivo a criação de sistemas tributários com visão de futuro, pois a região desfruta de uma extraordinária riqueza natural, a qual vem sendo desconsiderada na atual sistemática de cobrança de impostos ambientais ou nos atuais projetos de impostos sobre as *commodities*. “Para adaptar o futuro à realidade, os sistemas tributários precisam criar incentivos para o uso mais eficiente de recursos naturais finitos e levar em consideração as necessidades das gerações futuras de latino-americanos”.¹⁹

¹⁹ Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). **Recaudar no basta**: los impuestos como instrumento de desarrollo. Disponível em: <<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3473/Recaudar%20no%20basta%3a%20los%20impuestos%20como%20instrumento%20de%20desarrollo.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 dez. 2014. p. 4.

Os problemas que foram diagnosticados pelo BID podem ser resumidos a seguir e propiciam que haja um debate acerca da propriedade em apontá-los, bem como sobre as sugestões apresentadas e ideias defendidas no Estudo. Após a exposição das ideias defendidas, cabe refletir se tais sugestões são adequadas ou não, mais especificamente, à realidade brasileira.

5.2.1.0 imposto de pessoa física: uma caixa vazia

Segundo o estudo citado anteriormente, o imposto de renda incidente sobre os rendimentos das pessoas físicas deveria ser um dos pilares de qualquer sistema tributário. Porém, na América Latina, "seu potencial de arrecadação é em grande parte desperdiçado".

Isso acontece porque a tributação das pessoas físicas da América Latina ocorre apenas de forma aparente. Trata-se de um sistema que foi, na sua essência, esvaziado (por isso da expressão caixa vazia). Isso ocorreu, em regra, pela combinação de quatro expedientes:



Ganham menos

1,4



1) os contribuintes que ganham menos de 1,4 vezes da renda per capita são excluídos de qualquer obrigação impositiva, e apenas aqueles com rendimentos (tributáveis) de pelo menos 6,5 vezes a renda per capita podem ter parte de sua renda tributada com alíquota máxima;

2) excessiva generosidade dos benefícios fiscais existentes, os quais correspondem a quase cinquenta por cento da arrecadação efetiva. Há uma gama de deduções prevista na legislação, concomitantemente a existência de “isenção mínima relativamente alta, ou faixa de alíquota zero, que supostamente cumpre essa função”;

50%

Renda capital



3) a renda proveniente do capital tem obtido um tratamento privilegiado;

4) mais de cinquenta por cento da arrecadação potencial dos impostos de pessoas físicas se perde por evasão.²⁰

+ 50%



Uma crítica recorrente em relação à tributação na América Latina diz respeito à baixa progressividade da tributação. Embora noventa por cento da arrecadação esteja concentrada nos dez por cento mais ricos, estes restam submetidos às alíquotas efetivas muito reduzidas (menos de 4%). “Como o imposto de renda arrecada muito pouco, não tem capacidade de melhorar diretamente a distribuição de renda ou financiar gastos públicos que poderiam ser redistributivos”.²¹

²⁰ Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). **Recaudar no basta**: los impuestos como instrumento de desarrollo. Disponível em: <<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3473/Recaudar%20no%20basta%3a%20los%20impuestos%20como%20instrumento%20de%20desarrollo.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 dez. 2014. p. 6.

²¹ Ibid., p. 7.



Unidade 3: Tributação, Igualdade e Coesão Social na América Latina

O estudo relata que o denominado “sistema dual” foi a solução encontrada por alguns países para ampliar a base impositiva e aumentar a arrecadação do imposto de renda de pessoas físicas. Sua adoção implica tributar os rendimentos do trabalho com uma alíquota progressiva e a renda do capital de pessoas físicas com uma alíquota fixa que seja menor do que a máxima aplicada aos rendimentos do trabalho (e que pode ser mesmo igual à alíquota mínima).²²

Aparentemente, o sistema dual implicaria regressividade. No entanto, o estudo sustenta que, se houver “um teto de isenção de renda pessoal e uma progressão de alíquotas que não seja muito íngreme, os rendimentos mais altos do trabalho podem ser tributados com alíquotas efetivas semelhantes às do capital”.

Se houvesse a tributação da mesma forma de toda renda do capital – com mecanismos de retenção na fonte – ocorreria uma simplificação do sistema e redução do risco de evasão e evitar-se-ia a arbitragem fiscal.²³

Em relação ao Brasil, a ausência de uma efetiva progressividade no imposto de renda contrasta inclusive com a norma constitucional que a determina. Há uma quantidade reduzida de alíquotas e uma alíquota máxima que poderia ser revista para cima. Além disso, o valor anual da renda das pessoas físicas isentas de [imposto para 2016](#) (R\$ 22.499,13) é insuficiente, na medida em que se situa abaixo do mínimo necessário para sobrevivência de uma família, conforme apurado por órgãos como o DIEESE.

No que tange ao sistema dual propugnado, ele parte do pressuposto de tributar todas as receitas provenientes do capital, o que no Brasil não ocorre. Neste aspecto, a legislação brasileira tem conferido um tratamento privilegiado à renda proveniente do capital. Ocorre aqui a tributação na fonte, com alíquotas menores que as máximas, da renda obtida nas mais variadas espécies de aplicações financeiras, conforme sugerido pelo BID. Porém, há importantes rendas desoneradas da tributação, como ocorre com

²² Ibid., p. 8.

²³ O Uruguai foi o pioneiro nessa área, introduzindo, em 2006, um tributo com alíquotas progressivas sobre os rendimentos do trabalho e uma alíquota fixa sobre a renda do capital (juros, dividendos, lucros, aluguéis e ganhos de capital) das pessoas físicas. A maior alíquota para os rendimentos do trabalho é de 25%, que é também a mesma do imposto de renda das pessoas jurídicas. A renda do capital das pessoas físicas fica em 12%. Existe uma renda mínima isenta de imposto que deixa cerca de dois terços da população fora do sistema, o que significa que são necessárias poucas deduções. As receitas aumentaram de 0,9% do PIB, em 2006, para 2,4% em 2008. O imposto pago pela metade mais pobre da população passou de 12,2% da arrecadação para apenas 3,5%, enquanto a contribuição do quintil de renda mais alto aumentou de 60,4% para 80,5% (e a alíquota efetiva de tributação passou de 6,2% para 11,2%). Depois da introdução do sistema dual, não ocorreu fuga de capital nem diminuição do investimento no país, como os críticos da reforma tinham previsto. BID, *op. cit.*, p. 9.

os valores recebidos a título de distribuição de lucros das pessoas jurídicas, bem como em relação aos valores pagos a título de juros sobre o patrimônio das pessoas jurídicas - estes submetidos à alíquota menor de imposto (15%), sendo permitida sua total dedutibilidade como despesa na apuração do lucro da empresa.



Importante

Quanto à questão da evasão, a realidade brasileira, porém, diverge daquela corrente no restante da América Latina. A administração tributária brasileira tem obtido crescente êxito no cerceamento à evasão fiscal, mediante a adoção de mecanismos reconhecidamente eficazes de cruzamento de informações. Já é possível, inclusive, dispensar a própria entrega da Declaração do Imposto de Renda Pessoa Física, em alguns casos, pois os dados disponibilizados ao Fisco permitem que haja um controle, quase completo, sobre a renda auferida e despesas pessoais dedutíveis.

5.2.2. Tributar os recursos não renováveis pensando no futuro

O estudo enfrenta a questão atinente à tributação das riquezas naturais não renováveis lembrando que, se os governos tentarem extrair e tributar toda riqueza no presente, haverá impacto negativo nos investimentos e nas receitas do amanhã. Nisso reside o grande dilema da tributação incidente sobre os recursos naturais.²⁴

Outro dilema que se apresenta é: "como extrair a renda máxima e ao mesmo tempo alterar o mínimo possível às decisões de investimento e produção de um investidor que está procurando maximizar os lucros totais durante toda a vida projetada do recurso?"

²⁴ Cerca de metade de toda a arrecadação fiscal na Venezuela e em Trinidad e Tobago provém de setores de recursos naturais não renováveis, como petróleo e gás. Mais de um quarto da receita da Bolívia, Chile, Equador e México deriva desses setores, enquanto a Colômbia e o Peru estão se aproximando desses níveis. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). **Recaudar no basta:** los impuestos como instrumento de desarrollo. Disponível em: <<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3473/Recaudar%20no%20basta%3a%20los%20impuestos%20como%20instrumento%20de%20desarrollo.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 dez 2014. p. 14.

O estudo do BID lembra que os instrumentos que, até o momento, têm sido utilizados para tributar o setor correspondem a “uma combinação de *royalties* tradicionais e imposto de renda de pessoas jurídicas”. No entanto, essas não seriam as “ferramentas mais apropriadas para enfrentar o dilema entre a extração de rendas econômicas e a exploração eficiente de recursos”.²⁵



Tome Nota

Segundo o estudo do BID, “o instrumento ideal de tributação deixaria o retorno normal do investimento nas mãos do produtor e transferiria todas as rendas puras para o Estado, sem afetar a produção”. Isso seria apurado levando em consideração o fluxo de caixa potencial e nos riscos do projeto, calculando-se uma taxa normal de retorno, sendo que o lucro obtido acima dessa taxa seria tributado com alíquotas elevadas.²⁶

5.2.3. Tributar os “males” urbanos para proteger os bens públicos

Os riscos de danos ambientais e os impostos relacionados com o meio ambiente podem desempenhar um papel fundamental na melhoria da qualidade do meio ambiente. Sua principal vantagem é que utilizam o sistema de preços para influenciar no comportamento de consumidores e produtores, permitindo-lhe interiorizar os custos dos males que estão produzindo.

O estudo do BID relata uma série de exemplos interessantes de utilização da tributação como meio de proteção e preservação do ambiente. Quase todos os exemplos estão relacionados com a denominada extrafiscalidade ambiental.

²⁵ Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). **Recaudar no basta**: los impuestos como instrumento de desarrollo. Disponível em: <<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3473/Recaudar%20no%20basta%3a%20los%20impuestos%20como%20instrumento%20de%20desarrollo.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 dez 2014. p. 14.

²⁶ Ibid., p. 15.



Refletindo

A crescente preocupação com a questão ambiental não é sem razão de ser. Ela torna-se maior à medida que se amplia a consciência de que a degradação do meio ambiente ameaça não só a natureza e o bem-estar social, mas também a própria manutenção da vida humana.

Em vista disso, a extrafiscalidade (quando a tributação é utilizada como instrumento de intervenção, visando a um determinado fim) parece ser um instrumento mais adequado à preservação ambiental, pois permite estimular ou desestimular comportamentos, tendo como objetivo um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A utilização de impostos ou contribuições sociais, visando à defesa do meio ambiente, opera-se mediante o mecanismo da seletividade, ou seja, a denominada tributação ambiental pode ser implementada com a fixação de alíquotas seletivas, conforme o grau de adequação da atividade, produtos ou serviços com o objetivo constitucional de assegurar a todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado.



Dessa forma, a extrafiscalidade seria o instrumento capaz de desestimular certas atividades, a ponto de ser economicamente mais vantajoso encontrar formas menos poluentes para o exercício da atividade respectiva. Seria ainda um meio adequado de estimular comportamentos, atividades ou consumo de determinados produtos, os quais, sob o ponto de vista ambiental, pudessem ser entendidos como corretos.



Unidade 3: Tributação, Igualdade e Coesão Social na América Latina

No Estudo do BID, porém, a extrafiscalidade aparece de uma forma muito mais visível em sua face “punitiva”, pois sustenta que “forçar todos a pagar pelos males que causam à sociedade deveria ser uma política pública socialmente aceitável”. Isso poderia acontecer mediante impostos – mecanismo da extrafiscalidade acima explanado – mas também mediante a cobrança de pedágios ou outros mecanismos de preço. Dessa forma, “os bens públicos – como qualidade ao ar, segurança rodoviária ou facilidade de transporte – podem ser protegidos”. Com isso, os governos latino-americanos poderiam “elevar a arrecadação para ajudar a solucionar os diversos males que corroem a qualidade de vida nas cidades latino-americanas”.²⁷

²⁷ Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). **Recaudarno basta**: los impuestos como instrumento de desarrollo. Disponível em: <<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3473/Recaudar%20no%20basta%3a%20los%20impuestos%20como%20instrumento%20de%20desarrollo.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 dez 2014. p. 18.

6. Considerações finais e o Capitalismo no século XXI

O conteúdo apresentado até aqui permitiu traçar os contornos que balizam o modo de tributar na América Latina, não perdendo de vista os traços característicos da tributação brasileira, os quais se aproximam em muitos aspectos àqueles vivenciados no restante da região.

É inegável que a desigualdade social é um problema histórico e um dos principais desafios a serem enfrentados pelos governos latino-americanos, reconhecendo-se que, nesta questão, as causas históricas que justificam os níveis de desigualdade no restante da região coincidem em larga escala com as causas da desigualdade social persistente em "*Terrae Brasilis*".

É certo que a questão fiscal corresponde apenas a uma das causas da desigualdade. No entanto, não se trata de uma causa que possa ser desprezada. Tanto em nível nacional como no restante da região, pode-se afirmar que a tributação, além de não cumprir seu papel de redutor de desigualdades, foi e continua sendo uma maneira perversa e eficaz de fazer-se uma espécie de redistribuição de renda às avessas.



Esse processo deu-se em razão de uma combinação de vários fatores, entre os quais destaca-se a opção pela tributação do consumo, em detrimento da renda e da propriedade, resultando em um modelo de tributação altamente regressivo e indutor da desigualdade. Além disso, a tributação da renda não observa a eficazmente testada regra da progressividade, mecanismo muito caro, por exemplo, para as sociais democracias que lograram a construção das sociedades menos desiguais do mundo.

Quando organismos internacionais direcionam seus esforços na compreensão dos problemas vivenciados na América Latina, acabam constatando estas situações que, notoriamente, servem de instrumento de produção de desigualdades sociais. Não obstante vários governos da região tenham obtido êxito com políticas públicas voltadas ao combate da pobreza extrema – inclusive com reflexos importantes na redução das desigualdades – é inegável que o avanço teria sido maior se o modo de tributar também estivesse comprometido com a causa.



Saiba Mais

As preocupações manifestadas nos estudos da CEPAL e do BID ganharam importante contribuição, no plano acadêmico, com a recente publicação da obra do professor francês Thomas Piketty, denominada: O capitalismo no Século XXI.²⁸

Trata-se de um estudo que condensa uma pesquisa de quinze anos e examina a questão da desigualdade social a partir de dados coletados em vinte países, com os quais se fundamenta a tese de que o capitalismo amplia as desigualdades e, diferentemente do que Marx apregoava, não tende ao colapso, mas sim à sua própria perpetuação. Isso ocorre sempre que o crescimento econômico for inferior à taxa de retorno do capital, algo que invariavelmente tem se verificado nos últimos trinta anos nos países ocidentais.

O estudo não levou em conta dados da maioria dos países da América Latina (Brasil, em especial). Todavia, tem o mérito de fazer uma análise histórica da questão da desigualdade e demonstrar que ela vem se ampliando nos últimos anos, em quase todos os países pesquisados.

²⁸ PIKETTY, Thomas. *Le Capital au XXI siècle*. Paris: Éditions du Seuil, 2013.



Fique Ligado

O que chama atenção no extenso estudo são as soluções defendidas ou caminhos potencialmente úteis para a superação dos efeitos negativos do capitalismo, já que o autor não defende a extinção deste modelo econômico. Entre as soluções propugnadas, está a necessidade de se repensar a progressividade tributária e aplicá-la, de uma forma eficaz, não apenas em relação aos impostos sobre a renda, mas também sobre a propriedade e sobre o capital.²⁹

O autor relata e exemplifica que os Estados Unidos optaram pela progressividade tributária dos impostos sobre a renda e o patrimônio, de uma forma efetiva, desde meados da segunda década do século XX, permanecendo com esta sistemática até o início dos anos 1980 (com alíquotas máximas superiores a 70% sobre a renda). Sustenta também que isso colaborou significativamente para a manutenção de níveis reduzidos de desigualdade neste mesmo período na sociedade americana.³⁰

Num plano internacional, defende a importância de se discutir a instituição de um imposto mundial sobre o capital. Não obstante o caráter utópico de tal ideia, sustenta que se trata de uma utopia útil, pois o objetivo de um imposto desta natureza, muito mais do que financiar o Estado Social, é regular o capital internacional e, com isso, ter um mecanismo tendencialmente eficaz para evitar crises financeiras e bancárias. Para contornar os naturais entraves de um imposto sobre o patrimônio, em nível mundial, sustenta que haja uma transmissão automática das informações bancárias, relativamente aos ativos, incluindo-se aqueles que se encontram em bancos estrangeiros.³¹

²⁹ PIKETTY, Thomas. *Le Capital au XXI siècle*. Paris: Éditions du Seuil, 2013. p. 793/809.

³⁰ *Ibid.*, p. 805.

³¹ *Ibid.*, p. 836 e 846.

Unidade 3: Tributação, Igualdade e Coesão Social na América Latina

Conheça o mapa da desigualdade no mundo e a realidade brasileira.



Importante

Enfim, se a questão da desigualdade representa um problema preocupante para países, em sua maioria, desenvolvidos, esta preocupação deve ocupar um espaço de centralidade na América Latina, pois em poucos locais deste planeta constata-se uma divisão da renda e da propriedade tão pouco equitativa. Quando se reconhece isso, também se admite que a tributação pode ser um instrumento potencialmente eficaz para reduzir tal desigualdade, como comprovam estudos como os da CEPAL, BID, bem como a obra de Piketty, aqui brevemente analisada.



Unidade 3: Tributação, Igualdade e Coesão Social na América Latina

Por isso, as reformas fiscais que estejam norteadas pela redução das desigualdades sociais correspondem a tarefas inadiáveis de todos os governos da região, uma vez que representam o ponto de partida para uma caminhada rumo à construção de uma América Latina mais justa, igualitária e socialmente coesa para, com isso, ser edificada uma realidade menos conflituosa e permeada por democracias substanciais e sólidas.



7. Referências

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). **Recaudar no basta**: los impuestos como instrumento de desarrollo. Disponível em: <<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3473/Recaudar%20no%20basta%3a%20los%20impuestos%20como%20instrumento%20de%20desarrollo.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 mai 2014.

Carga Tributário no Brasil 2012. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2012.pdf>. Acesso em 25 fev. 2014.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). **La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional**. Santiago de Chile: Comissão Econômica para América Latina e Caribe, jul. 2009.

_____. **Mudança estrutural para Igualdade**: uma visão integrada do desenvolvimento. Disponível em: <http://www.eclac.cl/pses34/noticias/documentosdetrabajo/0/47440/2012-SES-34-Mudanca_estrutural_sintese.pdf>. Acesso em 15 abr 2014.

Estudo do Banco Mundial mostra Brasil como 7ª maior economia do mundo. **Valor Econômico**. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/internacional/3532202/estudo-do-banco-mundial-mostra-brasil-como-7#ixzz33sm5nMyO>>. Acesso em 15 abr 2014.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

FISZBEIN, A.; SCHADY, N. **Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Present Future**: political study report. Washington, DC: World Bank, 2009.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 51. ed. São Paulo: Global, 2011.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). **Latin America: Tax revenues continue to rise, but are low and varied among countries, according to new OECD-ECLAC-CIAT report**. <<http://www.oecd.org/brazil/latin-america-tax-revenues-continue-to-rise-but-are-low-and-varied-among-countries-according-to-new-oecd-eclac-ciat-report.htm>>. Acesso em: 15 abr 2014.

PIKETTY, Thomas. **Le Capital au XXI siècle**. Paris: Éditions du Seuil, 2013.



Unidade 3: Tributação, Igualdade e Coesão Social na América Latina

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

Síntese dos Indicadores Sociais. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv66777.pdf>>. Acesso em 15 abr 2014.

SISTEMA TRIBUTÁRIO: diagnóstico e elementos para mudanças. Brasília: Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2010.

WEARDEN, Graeme. Oxfam: 85 richest people as wealthy as poorest half of the world. **The Guardian**. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/business/2014/jan/20/oxfam-85-richest-people-half-of-the-world>>. Acesso em: 15 abr 2014.