

DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O que, por que, como, de quem, para quem?



Natália Guimarães Duarte Sátyro
Eleonora Schettini M. Cunha
Organizadoras

(EDITORAufmg)

FINO TRACO

EDITORA

#1

DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O que, por que, como,
de quem, para quem?

Universidade Federal de Minas Gerais

Reitora Sandra Regina Goulart Almeida

Vice-Reitor Alessandro Fernandes Moreira

Editora UFMG

Diretor Flavio de Lemos Carsalade

Vice-Diretora Camila Figueiredo

Conselho Editorial

Flavio de Lemos Carsalade (PRESIDENTE)

Ana Carina Utsch Terra

Angelo Tadeu Caetano

Camila Figueiredo

Carla Viana Coscarelli

Élder Antônio Sousa e Paiva

Emília Mendes Lopes

Ênio Roberto Pietra Pedroso

Henrique César Pereira Figueiredo

Kátia Cecília de Souza Figueiredo

Lívia Maria Fraga Vieira

Luciana Monteiro de Castro Silva Dutra

Luiz Alex Silva Saraiva

Marco Antônio Sousa Alves

Raquel Conceição Ferreira

Renato Assis Fernandes

Ricardo Hiroshi Caldeira Takahashi

Rita de Cássia Lucena Velloso

Rodrigo Patto Sá Motta

Weber Soares

Natália Guimarães Duarte Sátyro
Eleonora Schettini M. Cunha
Organizadoras

DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O que, por que, como,
de quem, para quem?

Volume 1

(EDITORAufmg)

FINO TRAÇO
FT
EDITORA

Editora UFMG

Coordenação editorial	Michel Gannam
Direitos autorais	Anne Caroline Silva
Assistência editorial	Eliane Sousa
Coordenação de textos	Clarissa da Cunha Vieira
Preparação de textos	Felipe Magalhães
Coordenação gráfica	Fernando Freitas
Projeto gráfico	A partir de Paulo Schmidt
Formatação	Ederson Ciriaco
Capa	Giovanni Barbosa
Produção gráfica	Warren Marilac

Fino Traço Editora

Coordenação editorial Betânia G. Figueiredo

© 2023, As organizadoras

© 2023, Editora UFMG, Fino Traço Editora

Este livro, ou parte dele, não pode ser reproduzido
por qualquer meio sem autorização escrita dos Editores.

D448 Descomplicando políticas sociais no Brasil : o que, por que, como, de quem, para quem?
/ Natália Guimarães Duarte Sátyro , Eleonora Schettini M. Cunha, organizadoras. - Belo
Horizonte : Editora UFMG : Fino Traço, 2023.

205 p. : il. (Didática)
Inclui bibliografias.

ISBN: 978-65-5858-113-0 (Editora UFMG)

ISBN: 978-85-8054-609-5 (Fino Traço)

1. Brasil – Política social. 2. Políticas públicas – Brasil.
I. Sátyro, Natália. II. Cunha, Eleonora Schettini Martins, 1960-. III. Série.

CDD: 361.610981

CDU: 304(81)

Elaborada por Vilma Carvalho de Souza – Bibliotecária CRB-6/1390

Editora UFMG

Av. Antônio Carlos, 6.627 – CAD II / Bloco III
Campus Pampulha – 31270-901 – Belo Horizonte/MG
Tel: + 55 31 3409-4650
www.editoraufmg.com.br – editora@ufmg.br

Fino Traço Editora Ltda.
editor@finotracoeditora.com.br
www.finotracoeditora.com.br

AGRADECIMENTOS

Descomplicando políticas sociais no Brasil é o resultado de um esforço coletivo que congregou o trabalho cuidadoso de 44 pesquisadores e pesquisadoras de 20 instituições distintas. Os autores e as autoras envolvidos são oriundos do Departamento de Ciência Política (DCP), do Departamento de Ciências Econômicas (ECN) e do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV), do Observatório das Desigualdades da Fundação João Pinheiro (FJP), do Centro de Estudos Estratégicos da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), do Instituto de Pesquisa e Ensino (INSPER), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), da Universidade de Brasília (UnB), da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), do Departamento de Ciência Política (DCP-USP), do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-USP), da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB), do Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba (DGP-UFPB), da Universidade Federal do Ceará (UFC), do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (CIAGS-UFBA), da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (FCS-UFG), da Universidade Federal do ABC (UFABC), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ), além de um administrador público da Câmara Municipal de Belo Horizonte e de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do governo federal. Também contamos com a contribuição de 55 pareceristas de diversas instituições públicas e privadas de ensino e pesquisa, que gentil e anonimamente leram os capítulos, contribuindo com o aperfeiçoamento dos textos de forma significativa.

Foi com grande entusiasmo que coordenamos esse coletivo que se engajou na realização deste livro, portanto, a todas e todos que se envolveram, direta ou indiretamente, enviamos nosso agradecimento especial! Também agradecemos às agências de fomento Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), às fundações estaduais de pesquisa e a todas as instituições que financiam os estudos de autores, autoras e pareceristas, pois são esses incentivos que tornam possíveis trabalhos como este.

Por fim, resta dizer que o livro resulta das atividades realizadas no âmbito do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais (CIAPSoc-DCP-UFMG), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFMG, e do Curadoria Pública (ver @curadoriapublica), que o integra.

Natália G. D. Sátyro e Eleonora S. M. Cunha

SUMÁRIO

Prefácio	9
Gabriela Lotta	
Apresentação	11
<u>Capítulo 1</u>	
O que é política social e por que ela é relevante para você?	19
Natália Guimarães Duarte Sátyro	
Eleonora Schettini M. Cunha	
<u>Capítulo 2</u>	
As políticas sociais devem ser ofertadas a todos os brasileiros ou somente aos que mais necessitam?	37
José Geraldo Leandro	
<u>Capítulo 3</u>	
Quem deve prover proteção social?	57
Carmem E. Leitão Araújo	
Eleonora Schettini M. Cunha	
<u>Capítulo 4</u>	
Qual ente federativo paga pelo quê e quem recebe o quê em termos de proteção social?	73
Pedro Schettini Cunha	
Natália Guimarães Duarte Sátyro	
<u>Capítulo 5</u>	
Por que o orçamento público é fundamental para as políticas sociais?	97
Márcia Miranda Soares	

Capítulo 6

Sistema Tributário Brasileiro

Carga, regressividade e políticas públicas

119

Eduardo Alves Lazzari

Capítulo 7

Quanto de impostos você paga e quanto você recebe do governo?

139

Marta Arretche

Capítulo 8

Desigualdade econômica

Por que se importar com ela?

163

Celia Lessa Kerstenetzky

Capítulo 9

Economia política importa para proteção social

Mercado de trabalho e direitos trabalhistas
sob risco, o que temos de saber?

179

Mario Marcos Sampaio Rodarte

Alysson Quirino Siffert

Diogo Oliveira Santos

CAPÍTULO 6

SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Carga, regressividade e políticas públicas

EDUARDO ALVES LAZZARI

Objetivos do capítulo

1. Explicar o que são tributos, quais são os tipos existentes no Brasil, o que é o sistema tributário e para que ele serve.
2. Detalhar quanto se paga em tributos, a evolução da carga tributária e a dependência do sistema com bases tributárias diferentes.
3. Ilustrar as razões pelas quais o sistema tributário brasileiro é regressivo.
4. Indicar quais mudanças legislativas impactariam a dimensão redistributiva do sistema tributário brasileiro.

Introdução

Este capítulo pretende explicar questões básicas do sistema tributário brasileiro, mostrando no que consiste, para que serve, porque é regressivo, quanto se paga e quais mudanças legislativas poderiam aprimorá-lo, sob uma perspectiva redistributiva.

Tema altamente complexo, o sistema tributário normalmente é permeado por discussões técnicas que dificultam sua compreensão a não especialistas.

Consequentemente, torna-se difícil analisar os interesses em disputa e de que maneira esta política pode afetar a todos. Parte desta complexidade e distanciamento leva ao predomínio de interesses particulares, próprios de diferentes grupos, os quais vão influenciar o desenho da política tributária. Ainda que esse não seja o único fator que influencia a política tributária, este contribui para que o sistema não seja progressivo.

Por isso, pretende-se facilitar uma primeira leitura do tema, respondendo às seguintes questões, que estabelecem a ordem deste capítulo. Em primeiro lugar, o que é e para que serve o sistema tributário brasileiro? Em segundo lugar, quanto se paga? Em seguida, por que ele é regressivo, ou seja, por que aumenta a desigualdade de renda entre cidadãos brasileiros? Por fim, quais mudanças legislativas podem servir à dimensão redistributiva do sistema? Ao final, espera-se que a leitora e o leitor possam compreender melhor uma política que, diferentemente de outras com mais visibilidade, como as transferências de renda, não contribuiu para reduzir desigualdades nos últimos trinta anos.

O que é e para que serve o sistema tributário brasileiro?

Para analisar o que é o sistema tributário brasileiro, deve-se compreender o que é um tributo propriamente dito. Ainda que existam, obviamente, diversas definições para o termo, aqui o entendemos como um pagamento compulsório, detalhado em lei, que deve ser recolhido quando há uma explícita manifestação de riqueza. Em outras palavras, a lei estabelece que quando há um fato gerador, por exemplo a comercialização de uma mercadoria, a obtenção de certa renda ou o pagamento de um salário, o Estado cobra uma determinada quantia, que deve ser obrigatoriamente paga pelo contribuinte.

Tributo nada mais é do que um termo genérico para se referir a diferentes tipos de cobranças que existem, desde que a legislação plenamente vincule esta cobrança à alguma atividade administrativa, conforme preconiza o Código Tributário Nacional. No Brasil existem cinco figuras tributárias, isto é, cinco tipos de tributos diferentes. Os cinco tipos são: impostos, contribuições sociais, contribuições de melhoria, taxas e empréstimos compulsórios.

Impostos são previstos na Constituição, de acordo com as áreas de tributação exclusiva (ARRETCHE, 2005), isto é, os fatos geradores que podem ser explorados pelos entes federativos. Como a União tem exclusividade na cobrança que incide sobre a renda, ela legisla e regula o Imposto de Renda, seja na Pessoa Física ou na Jurídica (IRPF e IRPJ, respectivamente).

Outros exemplos de impostos são o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto Sobre Serviços (ISS), o Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD), o

Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), os Impostos sobre Importação e sobre Exportação etc.

Vale dizer que as receitas coletadas em impostos federais fazem parte do orçamento fiscal da União, sem vinculação definida, ou seja, sem se estabelecer uma destinação prévia àquilo que foi arrecadado com determinado imposto. Embora parte do IR e do IPI seja destinada constitucionalmente aos fundos de participação de estados e municípios, além do Fundo Especial para desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Mais importante, a criação de qualquer novo imposto – por meio da chamada competência residual – deve ter parte de sua arrecadação transferida para os entes subnacionais.

Por sua vez, contribuições sociais – há mais detalhes no Capítulo 7, de Marta Arretche, neste volume – são cobranças cujos recursos arrecadados são voltados exclusivamente ao financiamento da seguridade social, composta por Previdência, Saúde e Assistência Social. Consequentemente, nada do que é arrecadado com contribuições sociais é transferido a estados ou municípios, tendo toda sua arrecadação sob a responsabilidade da União. Esta destinação fixa é o principal elemento que as distingue dos impostos, ao mesmo tempo que são cruciais para compreender a evolução recente do quanto se paga ao sistema tributário brasileiro. Ademais, deve-se destacar que contribuições sociais podem aderir ao princípio da cumulatividade.

Tributos incidentes sobre a produção, por exemplo, podem ser recolhidos, cumulativamente ou não, ao longo de toda cadeia produtiva. Imagine que a produção de uma cadeira se dê em três etapas. A primeira consiste na extração de sua matéria-prima, a segunda na montagem da mercadoria, enquanto a última se volta a acabamentos. Suponha que em todas as etapas se cobre o IPI, como visto, um imposto. Entretanto, aquilo que se pagou em IPI na extração da matéria-prima é descontado da segunda etapa, a qual também tem o IPI pago descontado da terceira e última etapa. Esse “desconto”, que simplesmente garante que o imposto não seja acumulado ao longo da cadeia, é garantido pelo princípio da não cumulatividade, que rege a cobrança de impostos. É justamente este princípio que não precisa ser, obrigatoriamente, seguido pelas contribuições sociais.

Ainda que isso adicione considerável complexidade e distorções ao sistema, além de incentivar a sonegação, o princípio da cumulatividade tenderia a gerar maiores receitas, pois o quanto se paga em contribuições sociais é acumulado ao longo das etapas produtivas. Afinal, não há desconto do quanto se pagou numa contribuição social em estágios anteriores, somando-se ao valor final da mercadoria adquirida, aumentando a base sobre a qual incide a contribuição no decorrer da cadeia produtiva.

Exemplos de contribuições sociais são a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), o Programa de Integração Social (PIS), o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), além de contribuições previdenciárias, entre outras.

Como se verá, em termos arrecadatórios, impostos e contribuições sociais são as figuras tributárias mais importantes.

Também existem as contribuições de melhoria, uma figura tributária que pode ser criada quando uma obra pública valoriza a propriedade de um indivíduo. Se, hipoteticamente, uma obra de um governo estadual valoriza o valor do apartamento de um indivíduo, se criada, a contribuição de melhoria incide sobre o quanto se adicionou ao valor daquela propriedade. Os principais impostos e contribuições sociais no país podem ser analisados no Quadro 1, identificando inclusive o ente federativo responsável por seu recolhimento.

Quadro 1 – Exemplos de Tributos Brasileiros, Tipo e Responsabilidade

Sigla	Tributo	Tipo	Responsabilidade
IRPF	Imposto de Renda sobre Pessoa Física	Imposto	União
IRPJ	Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica	Imposto	União
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados	Imposto	União
ITR	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural	Imposto	União
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social	Contribuição Social	União
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	Contribuição Social	União
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços	Imposto	Estados
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores	Imposto	Estados
ITCMD	Imposto sobre Transmissão de Causa Mortis e Doação	Imposto	Estados
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza	Imposto	Municípios
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis	Imposto	Municípios
IPTU	Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana	Imposto	Municípios

Fonte: elaborado pelo autor.

Existem ainda as taxas, outro tipo de tributo, que são cobranças de um serviço prestado exclusivamente pelo Estado, mediante o interesse explícito do

contribuinte em adquiri-lo. Portanto, mais um tipo de figura tributária. Na emissão de um documento, como o passaporte, que só pode ser emitido pelo Estado quando um indivíduo deseja tê-lo, cobra-se uma taxa, a Guia de Recolhimento da União (GRU). Por óbvio, esta não é cobrada quando um indivíduo não solicita a emissão desse documento. Por fim, existem os empréstimos compulsórios. Estes últimos podem ser instituídos apenas pela União, no caso de despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública ou guerra externa. No caso, ainda que eles sejam devolvidos eventualmente ao contribuinte, justificando o termo “empréstimo”, seu pagamento é obrigatório, configurando-se, assim, sua classificação como figura tributária.

A tese das cinco figuras tributárias e o caso da CPMF

O argumento de que existem cinco figuras tributárias não é consenso (AMARO, 2010). Entretanto, adotamos esta postura considerando a decisão política que foi tomada em 1995, na criação da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), que também resume parte das disputas políticas que envolvem a política tributária no Brasil.

A CPMF foi uma das mais importantes contribuições sociais no Brasil, vigente entre 1996 e 2007. Em seu último ano, tinha uma alíquota de 0,38% sobre o valor de qualquer transação ou movimentação bancária. Considerando seu fato gerador, a contribuição tinha uma enorme capacidade arrecadatória. Por isso, todos os governos que buscaram criá-la ou renová-la – haja vista que ela era provisória – o faziam tendo em mente o quanto ela poderia coletar em recursos.

Quando a Proposta de Emenda à Constituição nº 256, de 1995 (PEC 256/1995), chegou à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, houve uma disputa em torno da definição do que se buscava instituir, isto é, se havia diferença legal na criação de um imposto e na criação de uma contribuição social. Seus críticos – da oposição – defendiam a tese de que haveria apenas três figuras tributárias, a saber, impostos, taxas e contribuições de melhoria. Enquanto para seus defensores governistas seriam cinco as figuras: impostos, contribuições sociais, contribuições de melhoria, taxas e empréstimos compulsórios. Mais do que um capricho legal, a discussão se faz importante, pois explica, parcialmente, porque se adotou uma estratégia que criou uma nova contribuição.

O interesse dos governistas em reconhecer cinco figuras tributárias prevaleceu, pois era do interesse do governo garantir que todas as suas receitas ficassem com a União, sem compartilhá-las com estados e municípios. Assim, consagra-se, politicamente, a tese de que existem cinco figuras tributárias, em função dos objetivos arrecadatórios do governo (CONGRESSO NACIONAL, 1995).

Assim, o sistema tributário brasileiro é o conjunto de impostos, contribuições sociais, contribuições de melhoria, taxas e empréstimos compulsórios que todos os entes federativos podem instituir, bem como todo o conjunto de regras e leis que determina a maneira pela qual esses tributos são apurados e coletados. Dessa forma, também fazem parte do sistema tributário as regras que determinam suas alíquotas, isenções, competência administrativa etc. Mas para que serve o sistema tributário? Uma resposta simplista afirmaria que o sistema tributário serve para

financiar a atividade estatal. As contribuições sociais seriam exemplos claros disso, ao financiarem especificamente a seguridade social. Sob essa perspectiva, o sistema tributário exerceria uma finalidade estritamente fiscal.

No entanto, sabe-se que tributos não são usados apenas para coletar receitas, tendo finalidades que seriam chamadas, genericamente, de “extrafiscais”. Uma dessas finalidades seria a comercial. Se um Estado acredita que deve proteger sua indústria de competidores internacionais, uma das maneiras de fazê-lo é por meio do aumento de tributos sobre importações. Caso objetive ter um maior controle sobre capitais, tributos sobre operações financeiras podem ser elevados. Paralelamente, ao diminuir a cobrança para determinados setores, tributos podem servir de estímulo à atividade econômica.

Importa ainda destacar, dado o enfoque deste capítulo, que tributos podem ter como objetivo reduzir a desigualdade. Se o Estado deseja diminuir a disparidade de renda entre seus cidadãos, ele pode fazê-lo por meio de transferências de renda ou pensões não contributivas, como o Bolsa Família/Auxílio Brasil e o Benefício de Prestação Continuada, respectivamente. Mas também pode diminuir a desigualdade por meio do aumento da cobrança de fatos geradores tipicamente associadas a cidadãos ricos, como rendimentos de capitais ou patrimônio. Assim, tributos podem ser usados como instrumentos redutores da desigualdade.

Em resumo, tributos servem, a princípio, para angariar recursos para atividades estatais, por um canal mais eficiente do que a contratação de dívidas ou emissão de moeda. Mas também pode servir como instrumento de política comercial, macroeconômica e redistributiva, caso exista interesse em combater desigualdades. De todo modo, parte destas finalidades perpassa por quanto se paga, efetivamente, em tributos.

Quanto e sobre o que se paga?

Uma das maneiras de se analisar quanto se paga em tributos é investigar a carga tributária, usualmente entendida como o quanto se recolheu com tributos em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Isto é, compara-se tudo aquilo que foi arrecadado em termos proporcionais à produção total de um país.

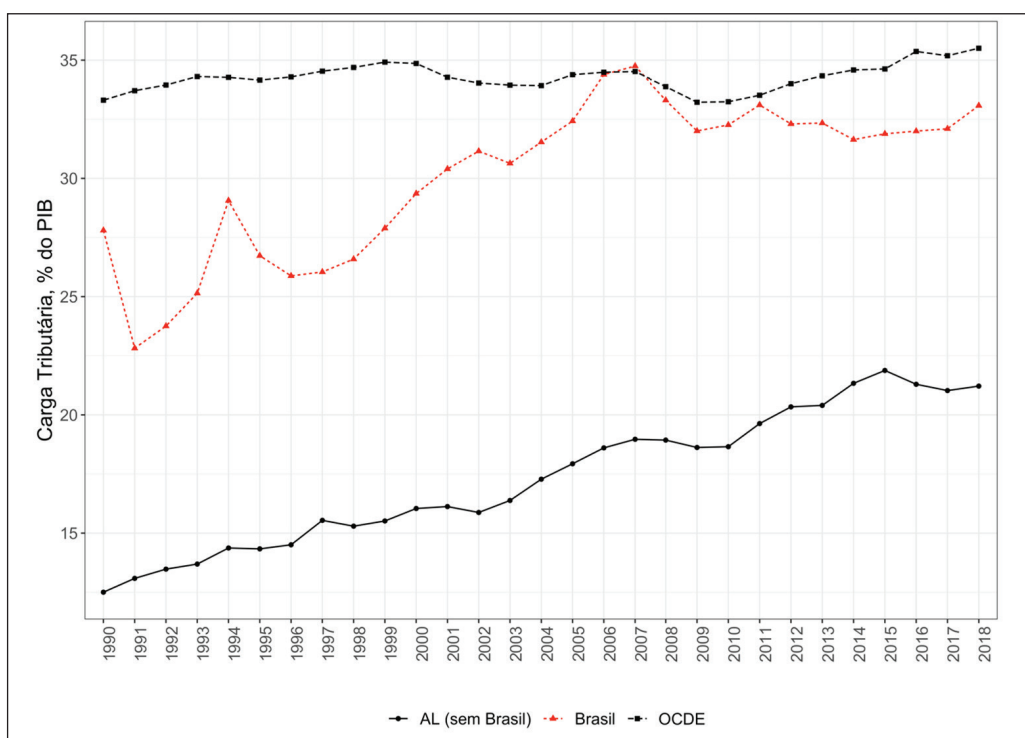
É lugar comum afirmar que a carga tributária no Brasil é alta. De fato, o quanto se arrecada em tributos é comparável àquilo que se arrecada, na média, nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), agrupamento de países majoritariamente ricos da América do Norte e Europa. O quadro é interessante, pois é possível supor que quão mais rico um país for, mais ele seria capaz de arrecadar em tributos, em relação a seu PIB. Afinal, maior seria a base total disponível para que um Estado recolha tributos. Portanto, a arrecadação brasileira ser semelhante à da OCDE é, à primeira vista, contraintuitivo.

O Brasil também arrecada mais do que a média latino-americana, como se observa no Gráfico 1. Entre os anos de 1996 e 2007, à exceção de 2003, a arrecadação total no país cresceu continuamente, partindo de 25% do PIB, aproximadamente, para 35% do PIB, se estabilizando em 32,5% desde 2009.

O crescimento nessas décadas se deve a uma série de fatores. Destacam-se o controle da inflação, a aceleração econômica dos anos 2000 e o aumento da formalização do mercado de trabalho, no âmbito econômico (CEPAL, 2017). Entretanto, pequenas mudanças foram cruciais para esse aumento.

Durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em função do interesse deste governo em adquirir superávits primários, eliminou-se uma série de deduções¹ permitidas na Cofins, ao mesmo tempo que se aumentou sua alíquota e se criou a CPMF. Atenta-se ao fato de que os instrumentos utilizados para elevar a arrecadação foram as contribuições sociais, não os impostos, já que i) as primeiras não têm suas receitas compartilhadas com os entes subnacionais; ii) podem aderir ao princípio da cumulatividade; e iii) são destinadas integralmente à seguridade social.

Gráfico 1 – Carga Tributária, % do PIB, 1990–2018



Fonte: elaborado pelo autor com base em OCDE.

1 Deduções são despesas realizadas por um indivíduo ou uma empresa que podem abater a base tributável de um tributo. Se investimentos são considerados despesas dedutíveis para a Cofins, por hipótese, o montante destinado a investimentos será subtraído do faturamento que define o quanto será pago à Cofins. No caso do IRPF, são exemplos de despesas dedutíveis as quantias gastas em instrução para dependentes ou no pagamento de seguros privados de saúde.

Para Rocha (2013), as decisões tomadas por FHC reverteram parte dos efeitos observados após a Constituição Federal de 1988 (CF/88), que definiu os arranjos tributários e de transferências no país. Uma vez que a CF/88 descentralizou as áreas de tributação exclusiva e as transferências para entes subnacionais, diminuindo sua receita tributária líquida, a União via-se pressionada pelos novos gastos relacionados à seguridade social. Com isso, ao elevar as contribuições sociais, a União reduzia as perdas obtidas na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) por meio de ajustes ao paradigma vigente. Afinal, o governo FHC não buscou deslocar impostos estaduais ou municipais para o âmbito federal, tampouco reduziu o volume total de recursos a ser transferido para entes subnacionais. Entretanto, optou por aumentar as receitas daqueles tributos que não interferem na interação entre entes federativos. Em outras palavras, mudanças adaptativas preservaram o arranjo institucional, sem reformá-lo profundamente.

O governo Lula seguiu a mesma estratégia: i) elevando as alíquotas da Cofins para instituições financeiras; ii) aumentando a alíquota da CSLL para sociedades prestadoras de serviços; iii) criando um sistema não cumulativo para o PIS e para a Cofins – com alíquotas maiores do que aquelas observadas nos sistemas cumulativos das mesmas contribuições; iv) e mantendo a incidência das alíquotas sobre artigos importados. Menciona-se ainda a renovação da CPMF em 2003, embora ela tenha sido extinta depois, em 2007, já que o governo Lula não conseguiu renová-la.

Desde 2007, ainda que a carga tenha se mantido elevada para padrões latino-americanos, três importantes eventos contribuíram para a queda na arrecadação. Em primeiro lugar, o fim da CPMF. Em segundo lugar, a crise econômica de 2014, a qual se arrasta, grosso modo, desde então e que compromete a arrecadação total, ante a queda na renda e na circulação de mercadorias e serviços. Por fim, em terceiro lugar, a decisão do governo Dilma Rousseff em desonerar a folha de pagamentos como política de incentivo à indústria ao longo de seu primeiro mandato (ORAIR *et al.*, 2013). Estes fatores combinados contribuíram para que a carga tributária não tenha atingindo patamares semelhantes desde então.

No entanto, não basta analisar a carga tributária. É preciso analisar como ela se estrutura a partir da importância que cada base tributária tem no todo. Isto é, faz-se necessário investigar quanto da carga tributária advém da renda ou da circulação de mercadorias e serviços, por exemplo.

Bases tributárias são a expressão de riqueza sobre a qual se incide um tributo, isto é, seu fato gerador. Assim, algumas bases comumente tributadas são: renda, patrimônio, mercadorias/serviços, folha de pagamento etc. Ao analisar a carga tributária brasileira, observa-se justamente como mercadorias ou serviços e a folha de pagamento são as duas bases tributárias mais importantes (Gráfico 2).

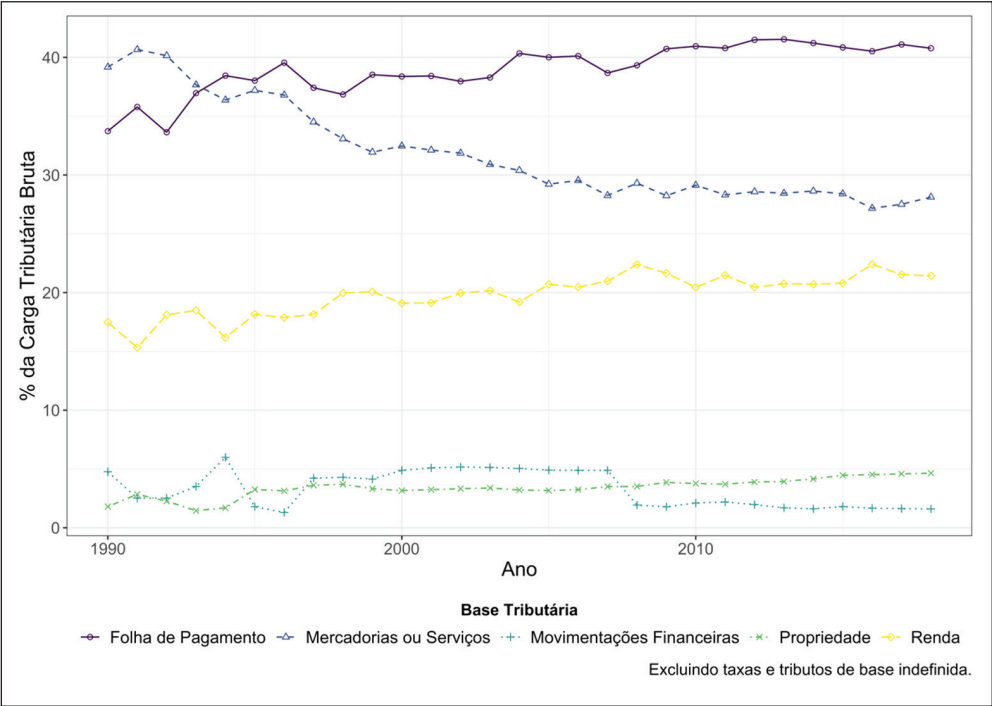
Ainda que, desde o início da série, mercadorias e serviços tenham caído de importância, dado que em 1990, em torno de 40% da carga tributária bruta do país provinha dessa base, para pouco menos que 30% em 2018, mercadorias e serviços se mantiveram como a segunda base mais importante em termos arrecadatórios.

A base mais importante foi folha de pagamento, condizente com a descrição feita acima quanto ao recurso que o governo federal fez às contribuições sociais para elevar suas receitas.

Em compensação, a participação da renda teve um ligeiro aumento ao longo da série, diferentemente da propriedade, que se manteve estável ao longo do período, chegando a corresponder a apenas 5% da carga tributária em 2018, embora disponha de cinco impostos (IPTU, IPVA, ITCMD, ITBI e ITR).

Vale dizer que movimentações financeiras tiveram considerável capacidade arrecadatória, dado que inclui a CPMF, enquanto esta última foi vigente entre 1996 e 2007. Com sua criação, essa base tem um salto na arrecadação para 5%, mantendo-se próxima de 2% da arrecadação total com seu fim em 2007. Esta grande capacidade arrecadatória parcialmente justifica porque a carga tributária no Brasil não voltou ao patamar do último ano de vigência da CPMF desde então.

Gráfico 2 – Importância de Bases Tributárias, % da Carga Tributária Bruta, 1990–2018



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil (s.d.).

A análise de como a carga tributária se distribui em termos de bases é relevante, pois fornece, grosso modo, uma primeira visão sobre a capacidade que um sistema tributário tem de redistribuir renda e reduzir desigualdades. Em primeiro lugar, pode-se supor que quanto mais um sistema tributário coleta com a tributação da renda e do patrimônio, mais progressivo este sistema será, já que os

recursos à disposição para serem tributados são maiores entre os mais ricos. Em segundo lugar, tributos sobre a renda e sobre o patrimônio podem ser personalizados a depender do poder aquisitivo do contribuinte. Um legislador pode determinar que uma renda mensal equivalente a R\$ 2.000 será isenta, enquanto uma renda de R\$ 10.000 será tributada a uma alíquota marginal de 27,5%.

Este é o inverso do que ocorre na tributação sobre mercadorias e serviços. Afinal, a tributação destas bases se dá quando um bem é adquirido, independentemente do quão rico é o comprador. Suponha que existe uma alíquota de 2% embutida na compra de leites e derivados. Dois compradores, com rendas totalmente diferentes, pagarão a mesma quantia em tributos: 2% sobre o valor do leite. Como um deles é mais pobre, em termos relativos, este pagará mais do que o outro. Esta incidência uniforme por toda a distribuição de renda faz com que estes tributos incidentes sobre mercadorias e serviços aumentem a desigualdade.

Se então o sistema tributário brasileiro recorre mais a essa base tributária, quase 10 pontos percentuais a mais em relação à renda, já se vislumbra, inicialmente, os efeitos negativos que o sistema tributário nacional tem sobre a desigualdade no país. Entretanto, fundamentar esta afirmação apenas com a análise de bases tributárias não é suficiente. Detalhar as razões pelas quais o sistema é regressivo é o objetivo da próxima seção.

Por que o sistema é regressivo?

Ao se discutir a capacidade redistributiva de sistemas tributários, um conceito é essencial: progressividade. Em suma, um sistema tributário pode ser considerado progressivo se a cobrança efetiva de todos os tributos aumenta ao longo da distribuição de renda. Isto é, quanto se cobra em tributos cresce com o poder aquisitivo dos contribuintes.

Como os indícios preliminares já apontam, o sistema brasileiro é, ao contrário, regressivo. Isso significa que a desigualdade de renda cresce após o recolhimento de todos os tributos. Após a incidência dos tributos de mercadorias e serviços, a desigualdade no Brasil é maior do que aquela obtida após as transferências de renda existentes (SILVEIRA; PASSOS, 2017). Esta seção busca apontar as razões para tanto.

Identificamos quatro razões para explicar esse quadro, são elas: i) a importância da tributação sobre mercadorias e serviços é muito alta; ii) a tributação sobre a renda privilegia rendimentos do topo da distribuição de renda, além de ter uma importância pequena na carga tributária total; iii) a arrecadação sobre patrimônio é virtualmente irrelevante; e iv) existem incentivos para que altos rendimentos de trabalho sejam convertidos em capital, beneficiando-se de uma tributação menor. As subseções seguintes tratam dessas razões.

A alta importância da tributação sobre mercadorias e serviços

Mensurar a incidência dos tributos sobre mercadorias e serviços é complexo, seja pelos diversos tributos existentes nessa base, seja pela extensa legislação que regula sua coleta ou ainda pela incerteza quanto ao que é efetivamente pago pelos contribuintes. Grosso modo, os tributos mais importantes na tributação de mercadorias e serviços são o ICMS, o IPI, o ISS e o PIS/Cofins. Assim, há uma sobreposição de tributos sobre mercadorias e serviços, dificultando a distinção sobre quanto foi efetivamente pago em cada um.

Além disso, o ICMS é de competência estadual, de modo que existem 27 legislações diferentes daquele imposto, definindo alíquotas, regimes de apuração e benefícios diferentes. Sem contar as inúmeras disputas judiciais em torno do imposto, que contestam o montante cobrado pelo ICMS em diversos estados. Por fim, dado que o montante pago nesses tributos não é declarado, mas embutido nos preços das mercadorias, as famílias não sabem precisamente quanto desembolsaram no pagamento destes tributos.

O cenário exige que estimativas sejam feitas apenas a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), pesquisa domiciliar feita pelo IBGE e que coleta os hábitos de consumo da população. Sendo a única pesquisa que registra o consumo de famílias, é a partir dela que pesquisadores estimam o montante pago em tributos sobre o consumo, pois dispõem de suas cestas de consumo.

Paes e Bugarin (2006) utilizam as alíquotas do estado de São Paulo e da cidade de São Paulo para estimar os pagamentos efetivos de diferentes despesas familiares da POF 2002/2003, do ICMS e do ISS, respectivamente, já que esses impostos são de competência estadual e municipal, independente do estado ou da cidade em que se localiza a família.

Neste trabalho, os autores demonstram que a alíquota efetiva do ICMS cai à medida que o domicílio avança na distribuição de renda – sendo regressivo. A alíquota para o décimo mais pobre da distribuição é de 13,25%, enquanto para o mais rico é de 12,06%. O quadro é reflexo da maneira como esse imposto é aplicado. O ICMS tornou-se consideravelmente regressivo, ao ter incorporado à sua base os impostos únicos da União sobre energia elétrica, telecomunicações e combustíveis a partir da CF/88.

Como essas mercadorias são consumidas por toda a população, e, como combustíveis, energia e telecomunicações (as chamadas *blue-chips*) incidem na origem e são poucas as entidades que ofertam esses serviços, estados têm o incentivo de aumentar a coleta sobre elas, já que a evasão fiscal é dificultada. Os dois fatores combinados contribuem decisivamente para a regressividade do ICMS e, por conseguinte, dos tributos incidentes sobre consumo (GODOI, 2017).

O ISS, por sua vez, incide sobre serviços, de modo a coletar a maior parte de suas receitas de famílias com renda mais elevada, já que a cesta de consumo deste

grupo é composta, em boa medida, pela contratação de serviços de terceiros. O IPI, no entanto, é regulado pela Tabela do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), a qual consegue aderir ao princípio de seletividade, ou seja, a diretriz constitucional de que os impostos sobre o consumo devem ser maiores para produtos supérfluos e menores para produtos essenciais, como aqueles majoritariamente consumidos por famílias de baixa renda. Assim, esses dois impostos, ainda que incidentes sobre mercadorias e serviços, têm uma incidência virtualmente neutra, sob a perspectiva redistributiva.

De todo modo, tem-se o primeiro motivo pelo qual o sistema tributário brasileiro é regressivo. Não só a participação dos tributos sobre o consumo, em relação à arrecadação total, é grande, como a maneira pela qual esses recursos são coletados penaliza as famílias mais pobres, aumentando a desigualdade.

Tratamento privilegiado a rendimentos do topo

A segunda razão que explica a regressividade do sistema tributário brasileiro é a baixa participação relativa da tributação sobre a renda, somada ao tratamento privilegiado a rendimentos típicos do topo da distribuição. A tributação sobre a renda é feita por três impostos, o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), o IRPF e o IRPJ, além de tecnicamente a CSLL também incidir sobre a renda. Como visto, esta base tributária aumentou sua participação na arrecadação total bruta entre 1990 e 2018, correspondendo a 20%, aproximadamente.

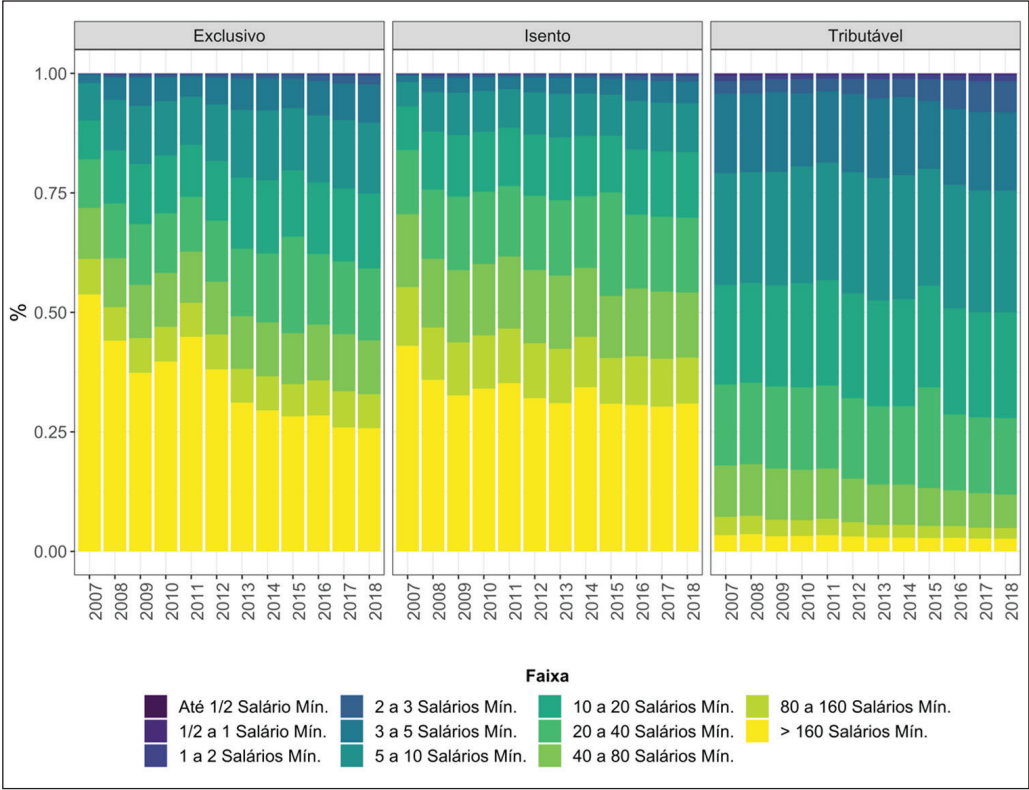
Isso não significa que o sistema em si tenha se tornado mais progressivo. No mesmo período, viu-se uma elevação da alíquota marginal mínima deste imposto (elevando a carga sobre aqueles que não estavam no topo da distribuição), ao mesmo tempo que se reduziu a alíquota marginal máxima. No Brasil, se em 1987 vigiam nove alíquotas diferentes, sendo a máxima igual a 60%, pouco depois da promulgação da CF/88, a Lei nº 7.713/1988 reduziu a tabela progressiva do IRPF para duas alíquotas apenas, sendo a maior delas igual a 20% (RFB, 2014).

Além de deduções com instrução, saúde e previdência privada fazerem com que o imposto pago pelos mais ricos seja menor – dado que esses grupos se beneficiam dessas deduções –, uma série de isenções favorece os rendimentos de contribuintes com renda mais elevada. Afinal, os rendimentos de capital raramente são levados à tabela progressiva do IRPF, sendo submetidos a alíquotas fixas, quando não são isentos pela legislação, como o são ganhos de capital referentes a alienação de imóveis, operações de renda variável e a isenção de lucros e dividendos.

O Gráfico 3 apresenta quanto cada faixa de renda formulada pela publicação da Receita Federal se apropria do tipo de rendimento em destaque. Em outras palavras, demonstra-se quanto que, por exemplo, aqueles que auferiram mais de

160 salários-mínimos num dado ano tiveram de rendimentos exclusivos² – aqueles retidos na fonte – em relação ao total de rendimentos declarados deste tipo. Assim, aqueles que auferiram em 2007 mais de 160 salários-mínimos se apropriaram de quase 50% de todos os rendimentos exclusivos declarados à Receita Federal. No entanto, o que pode ser observado é que a faixa de renda mais elevada participou cada vez menos dos rendimentos exclusivos desde 2007 passando de 50% para 25% desses rendimentos.

Gráfico 3 – Participação de Faixas de Renda por Tipo de Rendimento do IRPF, % dos Rendimentos, 2007–2018



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil (s.d.).

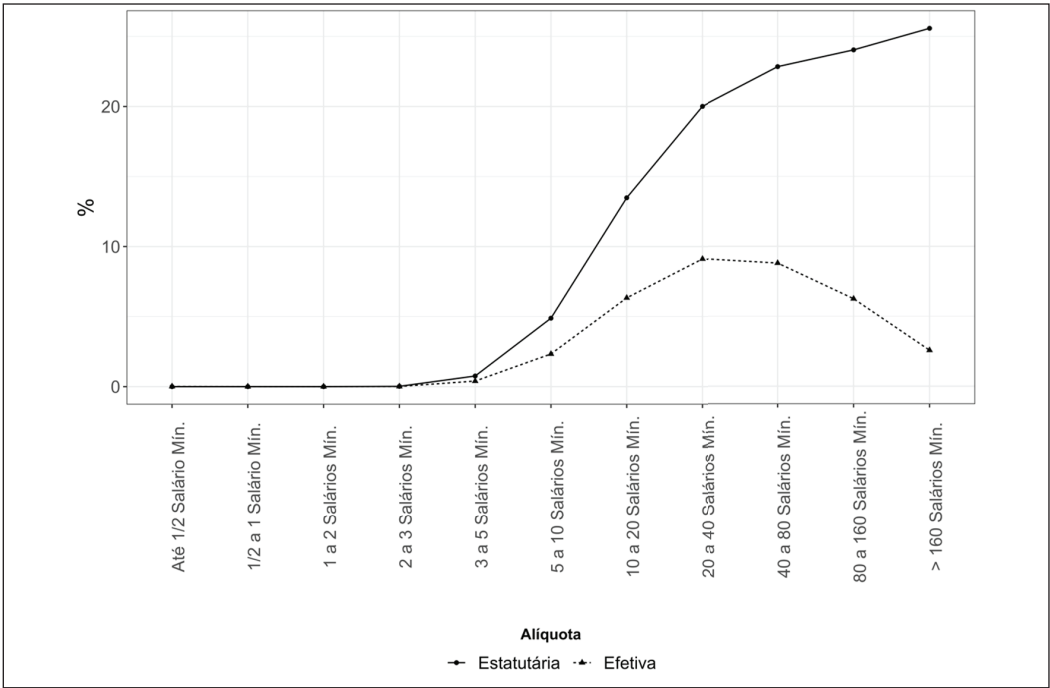
É importante mostrar como é marcante o contraste entre rendimentos tributáveis e isentos ao se comparar a segunda e a terceira colunas. Se entre os rendimentos tributáveis a faixa de renda mais elevada, em 2018, apropriou-se de 2,65% destes, a mesma faixa se apropriou de 30,9% dos rendimentos isentos declarados. Em outras palavras, um terço dos rendimentos isentos de tributação se concentra

2 Rendimentos exclusivos ou retidos na fonte são aqueles que, quando auferidos, são automaticamente onerados pelo imposto de renda. Por exemplo, quando um contribuinte adquire rendimentos de uma aplicação financeira, ele é tributado no ato de seu recebimento, em outras palavras, “na fonte”. A este tipo se dá o nome de “rendimentos exclusivos”.

naqueles que ganham anualmente mais de 160 salários-mínimos, ao passo que este mesmo grupo concentra 2% dos rendimentos sujeitos à tributação.

Não à toa, a alíquota estatutária, isto é, quanto cada faixa pagou sobre a receita tributária líquida na atual legislação, é de, em média, 25% para o grupo de maior poder aquisitivo, mas é de apenas 2,5% se incluirmos na receita tributária líquida os rendimentos isentos e não subtrairmos as deduções. Dado que a maior alíquota efetiva média obtida desde 2007 é de 9,12% para aqueles que auferiram entre 20 e 40 salários-mínimos, mostra-se que o IRPF se torna regressivo a partir do momento que chega em rendimentos equivalentes a 40 salários-mínimos.

Gráfico 4 – Médias de Alíquotas Estatutárias e Efetivas, 2007–2018



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil (s.d.).

Portanto, embora a tributação da renda esteja concentrada no topo da distribuição, a importância desta base é pequena, ao mesmo tempo que, ao dar tratamento privilegiado a rendimentos do capital, ela se torna regressiva no topo da distribuição.

Baixa incidência da tributação sobre o patrimônio

Outro fator que contribui para a regressividade do sistema é a pequena participação dos tributos sobre patrimônio. Se o IR incide sobre o fluxo da renda, os

tributos sobre propriedade incidem sobre o estoque da renda. Embora existam cinco tributos sobre patrimônio, incidentes sobre veículos automotores (IPVA), doações, heranças, transmissão de bens imóveis (ITCMD, ITBI), propriedade territorial urbana (IPTU) e território rural (ITR), em 2018, todos esses tributos tiveram participação de apenas 4,6% na arrecadação total bruta.

Em relação à propriedade de veículos automotores, ainda que veículos aquáticos e aéreos sejam comumente associados à opulência, estes tipos de veículos são isentos do IPVA, imposto estadual que incide sobre esta base. Existiram tentativas, como a PEC nº 41/2003, que tentaram incluí-los na base daquele imposto, mas nenhuma foi exitosa. Além disso, o único imposto previsto na CF/88 que não é aplicado é justamente o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), até hoje não regulamentado.

Ao mesmo tempo, o principal imposto sobre patrimônio no Brasil, o IPTU, tem incidência regressiva, segundo Pintos-Payeras (2010). A partir de cálculos da POF 2002/2003, a alíquota efetiva deste imposto para famílias que auferem até R\$ 400,00 mensais é de 1,62%, ao passo que a mesma alíquota para aquelas que têm rendimentos superiores a R\$ 6.000,00 é de 1,05%.

Incentivos para conversão de rendimentos de trabalho

Por fim, quanto aos tributos incidentes sobre folha de pagamento, não é possível apresentar um sentido redistributivo claro, dado que alguns tributos têm alíquotas progressivas e outros têm alíquotas fixas. Entretanto, na medida em que regimes especiais de tributação foram criados, como o Simples e o Microempreendedor Individual (MEI), os custos existentes na folha de pagamentos criaram incentivos para que empresas e trabalhadores recorressem aos regimes especiais para diminuir sua carga.

Se isso necessariamente não viola o princípio da equidade vertical, o qual preconiza que os tributos pagos cresçam ao longo da distribuição de renda, o sistema viola o princípio da equidade horizontal, que pressupõe que diferentes contribuintes, com os mesmos rendimentos, sejam igualmente tributados.

No entanto, mais importante nesse sentido é a isenção de lucros e dividendos, estabelecida pela Lei nº 9.249/1995, que determina que rendimentos obtidos por meio de lucros e dividendos sejam totalmente isentos para a pessoa física. Isto é, aqueles lucros declarados pela pessoa física na declaração do IRPF, auferidos por meio de pessoas jurídicas, são totalmente isentos do imposto de renda. Assim, se dois profissionais, exercendo a mesma função, auferirem os mesmos rendimentos, mas o primeiro declará-lo como lucros de sua empresa, enquanto o segundo o fizer como rendimentos de trabalho num contrato celetista, apenas o segundo será submetido à tabela progressiva do IRPF, efetivamente estando sujeito a ser cobrado.

Como os custos sobre folha de pagamento são altos, havendo incentivos tanto de empregadores quanto de empregados para recorrer a estratégias que reduzam a tributação, a isenção de lucros e dividendos faz com que trabalhadores no topo da distribuição de renda criem empresas e declarem seus salários como lucros das pessoas jurídicas criadas.

Chamado pela literatura de *pejotização*, ao abandonar o mercado formal de trabalho e criar uma empresa para prestar serviços, o contribuinte não só diminui sua carga tributária em folha, como contribui para o esvaziamento do orçamento da seguridade social, uma vez que os tributos incidentes em folha a financiam parcialmente. Isso significa que altos salários passam a ser vistos na legislação como rendimentos de capital, tendo tratamento diferenciado, não sendo sujeitos à tributação no IRPF e prejudicando a progressividade do sistema tributário como um todo.

Que mudanças legislativas podem servir à dimensão redistributiva do sistema tributário?

Da maneira como o sistema tributário foi legalmente erigido em 1988, diversos tipos de proposições legislativas poderiam alterar o atual cenário. Projetos de lei ordinária, como o PL nº 913/1995, o qual isentou lucros e dividendos do IRPF, podem alterar aspectos regulatórios do IRPF, como deduções e rendimentos isentos que contribuem para a regressividade no topo da distribuição. A reforma do imposto de renda, originalmente proposta em 2021 pelo governo Bolsonaro, buscava revogar a isenção de lucros e dividendos. Mas não só esse processo não foi concluído no momento que elaboramos este capítulo, como já na primeira versão modificada por seu relator, os principais componentes progressivos do projeto foram erodidos.

Em relação à tributação sobre o patrimônio, um projeto de lei complementar regularia o IGF. Algumas tentativas de fazê-lo foram observadas desde 1988. Possivelmente, a mais importante delas foi o Projeto de Lei Complementar nº 162/1989, de autoria de Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP), o qual foi rejeitado na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara dos Deputados, sob o argumento de que seria difícil determinar o que seria uma “grande” fortuna, de que seus custos administrativos eram altos, para uma baixa arrecadação e, suposto anacronismo, já que alguns países europeus o eliminaram (CARVALHO; PASSOS, 2017). Além disso, foi proposto na reforma tributária de Lula, a PEC nº 41/2003, que o ITCMD e o ITBI pudessem adotar alíquotas progressivas pelos estados e pelos municípios, ponto que foi excluído da emenda efetivamente promulgada.

Por sua vez, a reforma da tributação sobre a folha de pagamento e sobre mercadorias e serviços é de alta complexidade, considerando todos os conflitos envolvidos, sejam eles federativos, fiscais, arrecadatários, setoriais ou macroeconômicos. As inúmeras tentativas fracassadas de reformas tributárias se centravam, grosso modo, em simplificar o número de tributos incidentes sobre essa base, reduzindo distorções.

Embora diversas políticas redistributivas tenham sido identificadas no Brasil como importantes instrumentos para reduzir desigualdades, o sistema tributário nacional não foi uma delas. Por isso, ainda que o diagnóstico em torno da regressividade do sistema seja o mesmo há, no mínimo, trinta anos, obstáculos políticos existem, impedindo que seus efeitos redistributivos sejam transformados, contrariando práticas internacionais.

(Continua)

Resumo

- Tributo é um pagamento compulsório, detalhado em lei, que deve ser recolhido quando há uma explícita manifestação de riqueza.
- São cinco tipos diferentes de tributos existentes no Brasil:
 - Impostos;
 - Contribuições sociais;
 - Contribuições de melhoria;
 - Taxas;
 - Empréstimos Compulsórios.
- O sistema tributário brasileiro é o conjunto de impostos, contribuições sociais, contribuições de melhoria, taxas e empréstimos compulsórios que União, estados e municípios cobram.
- A política tributária tem obviamente o objetivo de arrecadar, mas também pode ter como objetivo a redução de desigualdades.
- A carga tributária no Brasil é semelhante à praticada na OCDE e superior à média latino-americana.
- Esta carga cresceu consideravelmente nos anos 1990, sob FHC, continuou a crescer em menor intensidade no governo Lula, caindo em 2007 com o fim da CPMF e nos anos de 2010, em função da crise econômica e da desoneração de folha de pagamentos introduzida nos governos Rousseff.
- A carga tributária é majoritariamente composta pelos tributos incidentes sobre folhas de pagamentos e mercadorias/serviços.
- Sua dependência reduzida para com renda e menor ainda para com patrimônio indica, preliminarmente, como a carga é alta, mas distribuída de maneira a prejudicar os mais pobres.
- Um sistema tributário progressivo tem sua incidência crescente ao longo da distribuição de renda.
- O sistema brasileiro é regressivo, pois:
 - Tributos sobre mercadorias e serviços têm participação muito alta na arrecadação tributária bruta;
 - A tributação da renda, embora seja concentrada no topo, privilegia os rendimentos das classes mais elevadas, reduzindo seu potencial redistributivo, o qual é ainda mais prejudicado com a baixa participação relativa desta base no produto arrecadatário;

Resumo

- Irrelevância dos tributos sobre propriedade no cômputo total da arrecadação;
- A junção da alta importância de tributos na folha de pagamento e o tratamento privilegiado a rendimentos de capital incentiva a transfiguração de rendimentos de trabalho em rendimentos de capital (pejotização), esvaziando o orçamento da seguridade social e reduzindo a tributação incidente sobre renda, ganhos de capital e lucros.

Para refletir

- Qual o fator que mais contribui para a regressividade do sistema tributário brasileiro?
- Por que esta regressividade não foi alterada por novas regras ou leis?
- Quais são as vantagens de também se conceber a política tributária como instrumento para redução de desigualdades, em vez de apenas ser uma ferramenta para arrecadação?

Referências

AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, 2005.

BRASIL. *Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988*. Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. Brasília: DOU, 1988.

BRASIL. *Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995*. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Brasília: DOU, 1995.

CARVALHO, Pedro; PASSOS, Luana. Imposto sobre Grandes Fortunas: o recente debate internacional e a situação no Brasil. In: AFONSO, José Roberto *et al.* *Tributação e Desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento; Rio de Janeiro: Casa do Direito, FGV Direito: 2017.

CEPAL. *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*: La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible. Santiago: CEPAL, 2017.

CONGRESSO NACIONAL. *Dossiê Digitalizado PEC nº 256/1995*. Brasília: Congresso Nacional, 1995.

GODOI, Marciano. Tributação do Consumo e Efeitos Redistributivos: alíquotas reduzidas conforme a essencialidade dos produtos/serviços (seletividade) versus alíquotas uniformes com transferências financeiras (*refundable tax credits*) para famílias de baixa renda. In: AFONSO, José Roberto *et al.* *Tributação e Desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento; Rio de Janeiro: Casa do Direito, FGV Direito: 2017.

OCDE. *OECD Stat*, s.d. Disponível em: <https://stats.oecd.org>. Acesso em: 2 fev. 2023.

ORAIR, Rodrigo Otávio *et al.* Carga Tributária Brasileira: estimação e análise dos determinantes da evolução recente, 2002-2012. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 1875, 2013. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2031/1/TD_1875.pdf. Acesso em: 2 fev. 2023.

PAES, Nelson L.; BUGARIN, Mirta Noemi S. Parâmetros tributários da economia brasileira. *Estudos Econômicos*, v. 36, n. 4, p. 699-720, 2006.

PINTOS-PAYERAS, José Adrian. Análise da Progressividade da Carga Tributária sobre a População Brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 40, n. 2, 2010.

NÓBREGA, Cristóvão B. *História do Imposto de renda no Brasil: um enfoque da pessoa física (1922–2013)*. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2014.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Arrecadação das Receitas Federais: 1994 a 2021*. s.d. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/serie-historica/arrecadacao-das-receitas-federais-1994-a-2021-1.xlsx/view>. Acesso em: 2 fev. 2023.

ROCHA, Melina de S. *La crise de la fiscalité au Brésil (1988-2010): un changement de paradigme inachevé*. Paris: Paris 3, 2013.

SILVEIRA, Fernando G.; PASSOS, Luana. Impactos Distributivos da Tributação e do Gasto Social – 2003 e 2008. In: AFONSO, José Roberto *et al.* *Tributação e Desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento; Rio de Janeiro: Casa do Direito, FGV Direito: 2017.

Eduardo Alves Lazzari

Atualmente é pesquisador de pós-doutorado no David Rockefeller Center for Latin American Studies (DRCLAS) em Harvard University e na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV-SP). Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, sua agenda de pesquisa foca em política tributária, desigualdade e saúde pública. Mais informações em: <https://eduardolazzari.github.io/pt/>.
eduardo.alazzari@gmail.com

A presente edição foi composta pela Editora UFMG e impressa pela Star7 em sistema offset, papel offset 90g/m² (miolo) e supremo 250g/m² (capa), em agosto de 2023.

“Ei! Psiu! Você tem noção do tanto que as políticas sociais fazem parte da sua vida? Siiimmm! Não acredita ou não sabe? Vem com a gente!”

Descomplicando políticas sociais no Brasil introduz o mundo das políticas sociais às pessoas curiosas e interessadas. São três espaços de conhecimento que funcionam de maneira independente, mas se complementam.

- #1 O primeiro livro – *O que, por que, como, de quem e para quem?* – ajuda a entender diversos aspectos relacionados às políticas sociais em geral.
- #2 O segundo livro – *A Constituição Federal de 1988 e a estrutura de proteção social brasileira* – apresenta as bases da proteção social brasileira.
- #3 O terceiro livro – *As políticas sociais por elas mesmas: por que importam para você e para a sociedade como um todo?* – apresenta a você as políticas mais clássicas, como Previdência, Saúde, Educação, e algumas transversais, como as de cuidado e de cotas.

Essa viagem lhe proporcionará uma nova visão de como a vida em sociedade se organiza.

ISBN 978-65-5858-113-0



9 786558 581130

Editora UFMG

ISBN 978-85-8054-609-5



9 788580 546095

Fino Traço Editora