Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

Renato Cavalcante da Silva

Os efeitos equitativos das transferências sociais: Uma análise dos gastos com transferências sociais no Brasil.

Brasília – DF

2011

Renato Cavalcante da Silva

Os efeitos equitativos das transferências sociais: Uma análise dos gastos com transferências sociais no Brasil.

Monografia apresentada ao Departamento de Administração como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração.

Professora Orientadora: Drª, Danielle Sandi Pinheiro

Brasília – DF

2011

da Silva, Renato Cavalcante.
Os efeitos equitativos das transferências sociais: Uma análise dos gastos com transferências sociais no Brasil. / Renato Cavalcante da Silva – Brasília, 2011.
50 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2011.
Orientadora: Drª. Danielle Sandi Pinheiro, Departamento de Administração.

1. Sistema tributário. 2. Equidade. 3. Transferências sociais. 4. Políticas fiscais.

Renato Cavalcante da Silva

Os efeitos equitativos das transferências sociais: Uma análise dos gastos com transferências sociais no Brasil.

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do aluno

Renato Cavalcante da Silva

Drª, Danielle Sandi Pinheiro
Professor-Orientador

PhD, Vander Lucas
Professor-Examinador

Ricardo M. G.
Professor-Examinador

Brasília, 5 de dezembro de 2011.

Dedico este trabalho a todos que fizeram da minha trajetória acadêmica uma experiência inesquecível e especialmente aos meus pais que me proporcionaram a oportunidade de ser livre para vivenciar o mundo e me tornar o homem que hoje sou.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Drª Danielle Sandi Pinheiro que sempre se colocou à disposição e muito me ajudou com suas orientações sempre pertinentes durante todo o processo de elaboração deste trabalho.

“Não há fatos eternos, como não há verdades absolutas.” Friedrich Nietzsche.

RESUMO

O sistema tributário regressivo brasileiro agrava o problema da desigualdade de renda no país. A teoria tributária, entretanto, explica que o governo pode diminuir os efeitos maléficos da regressividade do sistema tributário através de políticas fiscais. Assim, o presente trabalho buscou verificar se o aumento das transferências sociais realizadas pelo Estado entre os anos de 2002 e 2009 contribuíram para suavizar o problema da regressividade tributária brasileira. Isto foi feito com base em dados das Pesquisas de Orçamento Familiar de 2002-2003 e 2008-2009 do IBGE. Através de análise comparativa das elasticidades do ônus tributário relativo à renda e da participação nos rendimentos provenientes dos gastos governamentais com transferências sociais relativa à renda em relação aos rendimentos familiares verificou-se que de fato o aumento dos gastos governamentais com transferências sociais ocorrido entre os anos analisados resultou em uma suavização dos efeitos da regressividade do sistema tributário, ainda que este tenha se tornado mais regressivo e que a distribuição das transferências sociais tenham se tornado menos progressiva.

Palavras-chave: Sistema tributário. Regressividade. Transferências sociais. Políticas fiscais.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 2.2.1.1 – Demanda por Bem-público.....20

Gráficos 2.2.1.2, 2.2.1.3, 2.2.1.4 – Sistema regressivo, proporcional, progressivo...21

Gráfico 2.2.2.1 – Distribuição progressiva dos benefícios públicos. 22

Gráfico 2.2.2.2 – Distribuição perversa dos benefícios públicos.....23

Gráfico 3.3.1.1 – Representação por classes de renda em 2002-2003. 32

Gráfico 3.3.1.2 – Representação por classes de renda em 2008-2009. 32

Gráfico 3.3.1.3 – Ônus Tributário Absoluto 2002-2003.....35

Gráfico 3.3.1.4 – Ônus Tributário Absoluto 2008-2009.....35

Figura 3.3.1.1 – Classes de rendimento da POF 2002-2003.....36

Figura 3.3.1.2 – Classes de rendimento da POF 2008-2009.....36

Gráfico 3.3.1.5 – Ônus Tributário Relativo (T/Y) 2002-2003.....36

Gráfico 3.3.1.6 – Ônus Tributário Relativo (T/Y) 2008-2009.....37

Gráfico 3.3.2.1 – Rendimento de Transferências Absoluto 2002-2003.....39

Gráfico 3.3.2.2 – Rendimento de Transferências Absoluto 2008-2009.....39

Gráfico 3.3.2.3 – Rendimento de Transferências Relativo (D/Y) 2002-2003. 40

Gráfico 3.3.2.4 – Rendimento de Transferências Relativo (D/Y) 2008-2009. 40

Gráfico 3.3.3.1 – Elasticidade de T/Y e D/Y em relação a Y 2002-2003.....41

Gráfico 3.3.3.1 – Elasticidade de T/Y e D/Y em relação a Y 2008-2009.....42

Gráfico 4.1 – Comparação dos cenários de 2002-2003 e 2008-2009.....44

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.3.1.1 – Valores Per Capita dos Fatos Tributáveis de 2002-2003 33

Tabela 3.3.1.2 – Valores Per Capita dos Fatos Tributáveis de 2008-2009 33

Tabela 3.3.1.3 – Receita Tributária de 2000 a 2009 34

Tabela 3.3.1.4 – Receita de Impostos de 2000 a 2009 34

Tabela 3.3.2.1 – Valores Per Capita das Transferências de 2002-2003 38

Tabela 3.3.2.2 – Valores Per Capita das Transferências de 2008-2009 38

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SIAFI – Sistema de Administração Financeira

IR – Imposto de Renda

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviço

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

II – Imposto sobre a Importação

IE – Imposto sobre a Exportação

ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

ITCD – Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doação

ITBI – Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos”

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

POF – Pesquisa de Orçamento Familiar

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

T/Y – Ônus tributário relativo à renda

D/Y – Distribuição das transferências relativa à renda

Y – Renda

MQO – Mínimos Quadrados Ordinários

OTA – Ônus Tributário Absoluto

APP – Aposentadorias da Previdência Pública

PSF – Programas Sociais Federais

RTA – Rendimentos de Transferências Absoluto

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 12
2 REFERENCIAL TEÓRICO 17
3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA 29
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO 44
5 CONCLUSÕES 46
REFERÊNCIAS 48

1 INTRODUÇÃO

A ciência das Finanças Públicas trata dos gastos do Setor Público e seus respectivos custeios. Gira em torno da existência de falhas de mercado que justificam a presença do Estado na economia. Biderman & Arvate (2004) explicam as falhas de mercado como sendo fenômenos que impedem o bem estar social em um contexto de livre mercado. A partir daí surgem teorias sobre as funções econômicas do Estado, tributação e gastos públicos. As Finanças Públicas são, portanto, o estudo das causas e efeitos da intervenção Estatal na economia. São úteis para os governantes no cumprimento de seus deveres perante a sociedade, assim como para os cidadãos comuns na escolha e fiscalização de seus governantes.

1.1 Contextualização

Já há algum tempo que as teorias do bem-estar social vêm ganhando importância no Brasil e no mundo. Com o advento da recente crise financeira mundial seus ideais conquistaram ainda mais espaço e força no mundo sociopolítico. Segundo Schumpeter (1908-9) o Estado do bem-estar social é o agente regulamentador de toda vida e saúde social, política e econômica do país em parceria com sindicatos e empresas privadas, em níveis diferentes, de acordo com o país em questão. Cabe ao Estado do bem-estar social garantir serviços públicos e proteção à população. Ao mesmo tempo, Giambiagi & Além (2008) explicam que a partir da década de 1990, surgiu no Brasil uma maior consciência nacional acerca da necessidade de se conciliar o atendimento das demandas sociais com um maior rigor orçamentário. Ocorre que a estabilização econômica conquistada no Plano Real tornou mais aparente o desequilíbrio fiscal em que o país se encontrava. Desde então, o Brasil está constantemente buscando garantir sua estabilidade fiscal.

1.2 Formulação do problema

Uma questão historicamente importante no Brasil, e ainda presente nos dias atuais, é a desigualdade de renda entre seus habitantes. Apesar de possuir um dos maiores PIBs do mundo, a maior parte da renda ainda se concentra nas mãos de poucos. A distribuição de renda é, portanto, assunto muito debatido e meta de todo governante que assume o poder no país.

Explicações para o problema são diversas. Dentre elas se encontra o modelo de tributação do país. A forma como se tributa a população pode contribuir para o aumento, diminuição ou manutenção da discrepância de renda entre suas classes. A tributação, além de ser a principal fonte de financiamento das atividades do governo, serve também como instrumento para políticas socioeconômicas.

Levando-se em consideração os benefícios dos serviços prestados pelo Estado, dependendo de como são cobrados os tributos, é possível promover ajustamentos na distribuição de renda, uma das funções econômicas atribuídas ao Estado segundo Musgrave (1974). Isto porque, pelo princípio da eqüidade, e pelo critério da capacidade de contribuição explicados em Rezende (2001), a parcela da população de menor renda, poderia ser compensada através de benefícios provenientes dos serviços governamentais de forma a colocá-los em condições de igualdade para gerar riqueza com a parcela de maior renda da população. Por outro lado, o critério do benefício, também explicado em Rezende (2001), diz que cada indivíduo deveria contribuir para a produção de serviços governamentais de forma a igualar o benefício marginal que recebe dos mesmos.

Em um contexto de desigualdade social, provavelmente a maior parte dos gastos governamentais serão destinados à população de menor renda e, portanto, o critério do benefício acabará por perpetuar a condição de desigualdade. Caracterizar-se-á, assim, uma tributação regressiva, onde os maiores beneficiários dos serviços prestados pelo Estado, ou a população de menor renda, arcará com a maior parte dos tributos. No caso brasileiro, que possui grande desigualdade na distribuição de renda, seria preferível, portanto, um sistema progressivo de tributação. Pois assim, diminuir-se-ia a discrepância de renda entre suas classes ao longo do tempo. A Carta Magna do país estabelece o critério da capacidade contributiva como princípio

a ser obedecido quando da cobrança dos tributos. Porém, segundo a KPMG Tax Advisors (2010), os tributos indiretos no Brasil responderam por 48,40% da arrecadação tributária no ano de 2008, com viés de alta para os anos conseguintes. Isto é preocupante uma vez que, dentro da teoria da tributação, existe uma discussão sobre os tributos indiretos em que se argumenta que, geralmente, estes são proporcionais em relação à base consumo, mas regressivos à base renda. Isto porque, segundo Musgrave & Musgrave (1980), o consumo cai à medida que a renda aumenta, fazendo com que o consumo, atividade sobre a qual incidem os tributos indiretos, tenha maior peso no orçamento familiar quanto menor a renda.

Assim, um dos objetivos deste trabalho é analisar o quanto do rendimento familiar de cada classe de renda foi comprometido pelas obrigações tributárias nos últimos anos no Brasil. Porém, mesmo que o resultado de tal pesquisa sugira uma mudança no modelo de tributação, não será condição suficiente para que uma reforma tributária de fato ocorra, pois esta é tema extremamente polêmico e que envolve diversas outras variáveis a se considerar. Isto, porém, não significa que a situação é irremediável. Existem alternativas menos complicadas de serem postas em prática.

O governo pode, por exemplo, através de gastos que beneficiem a população de menor renda, suavizar ou até mesmo reverter os efeitos de um sistema tributário regressivo. Entretanto, gastos com bolsas auxílio e afins podem ser criticados sob a argumentação de que acomodam seus beneficiários, fazendo com que estes busquem se adequar às condições exigidas para garantir os auxílios ao invés de perseverarem uma melhora de vida que os tornem independentes dos mesmos. Assim, a resposta para o seguinte problema de pesquisa poderá servir como forma de se verificar se o recente em aumento dos gastos com transferências sociais contribuiu para uma suavização de uma possível regressividade do sistema tributário brasileiro. O aumento dos rendimentos das famílias brasileiras provenientes de gastos com transferências sociais do governo ocorrido entre os anos 2002-2003 e 2008-2009 provocou diminuição dos efeitos regressivos do sistema tributário brasileiro?

1.3 Objetivo Geral

Avaliar se os gastos com transferências sociais do Estado entre os anos de 2002-2003 e 2008-2009 explicaram suavização de uma possível regressividade do sistema tributário brasileiro.

1.4 Objetivos Específicos

- Obter o ônus tributário relativo para cada classe de renda familiar nos anos de 2002-2003 e 2008-2009.

- Verificar os rendimentos familiares provenientes de gastos governamentais com transferências sociais para cada classe de renda nos anos de 2002-2003 e 2008-2009.

1.5 Justificativa

A “saúde fiscal” do país está sempre em pauta nos mais diversos grupos de discussões e meios de comunicação do país. Nota-se que sempre que o assunto vem à tona, logo se ouve falar em corte de gastos. Isto porque a idéia de que para se conquistar a estabilidade fiscal é necessário gastar menos do que se arrecada já está amplamente difundida na população. É importante ressaltar que existem alternativas a esta solução, porém, por fugirem do escopo deste trabalho, não serão abordadas.

Devido ao aumento das despesas públicas com gastos com transferências sociais verificados nos últimos anos, é compreensível a argumentação de que talvez estes tenham sido excessivos, afinal, como já mencionado anteriormente, sua eficácia é questionável. Assim, os gastos com transferências sociais se tornam alvos atraentes para possíveis cortes nas despesas do país. Por isso, é de extrema importância que os governantes, além de conhecerem as causas e possíveis soluções dos

problemas do país, tenham como avaliar a eficácia dos gastos do governo no combate às raízes dos problemas que assolam o país. Ademais, segundo Rezende (2001), normalmente os estudos que buscam quantificar a influência da atividade governamental sobre a distribuição de renda de um país abordam somente os efeitos equitativos da tributação. Assim, acabam não analisando os efeitos dos gastos do governo segundo seus beneficiários. O autor conclui que ao fazê-lo, deixam de considerar o objetivo fundamental de toda atividade pública, ou seja, a provisão de benefícios aos cidadãos do país, induzindo a análises e conclusões equivocadas sobre a equidade de determinado sistema fiscal.

Destarte, o presente trabalho poderá servir como fundamentação para auxiliar governantes do país em seus processos decisórios, assim como também poderá ser útil ao cidadão comum na fiscalização do desempenho dos gastos governamentais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para a devida compreensão do trabalho é recomendável o conhecimento das teorias e conceitos que serão apresentados nesta seção. Musgrave (1974), Rezende (2001), Stiglitz (2000), dentre outros, entendem a equidade como sendo um dos princípios que pautam a teoria da tributação. Estes princípios são decorrentes da teoria das funções econômicas do Estado que, levando em consideração as falhas de mercado, estudam as situações em que a intervenção estatal na economia é justificada e seus mecanismos de atuação. As funções econômicas do Estado, por sua vez, são permeadas por teorias que versam sobre a função fundamental do Estado. A doutrina mais aceita sobre este tema será introduzida rapidamente como fundamentação para as teorias supracitadas que serão apresentadas mais adiante. Em seguida será explicado como os gastos públicos podem servir como instrumento de suavização equitativa do sistema fiscal. E, por último, serão apresentadas as espécies tributárias existentes no Brasil com suas respectivas características e definidos os tipos de transferências sociais que serão considerados neste trabalho.

2.1 Funções do Estado:

Para se julgar a qualidade dos gastos do governo é preciso, primeiramente, definir os deveres do Estado perante a população. Para isso, se faz necessário o conhecimento das teorias sobre a origem do Estado. Segundo Rua (1997), o povo, o território e o poder político são os elementos que justificam a existência do Estado. O Estado é soberano dentro de suas delimitações territoriais e, “[...] enquanto forma de organização política por excelência da sociedade, pode ser aceito como espaço natural de desenvolvimento do poder político.” (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 10). Poder este que, segundo Weber (1977), emana do povo e somente é legitimado quando utilizado em favor do mesmo. Portanto, o Estado serve ao povo fundamentalmente com a finalidade de prover a realização do bem comum.

2.1.1 Funções econômicas do Estado

No meio econômico, Mas-Colell et al. (1995) ensinam que o equilíbrio competitivo gera uma alocação de recursos tal que uma realocação dos mesmos faz com que a situação de pelo menos um indivíduo piore ou melhore em relação a outro(s) indivíduo(s). Isto é conhecido como “ótimo de Pareto”. Segundo a teoria econômica tradicional explicada em Araújo (2001), a livre concorrência, com firmas operando em um mercado competitivo e buscando maximizar seus lucros, permitiria atingir o ótimo de Pareto. Porém, Giambiagi & Além (2008) argumentam que esta é uma visão idealizada do sistema de mercado, pois depende da não existência de progresso técnico e do funcionamento do modelo de concorrência perfeita. Para eles, na prática existem falhas de mercado que impedem o ótimo de Pareto. Neste cenário, faz-se necessária a atuação do Estado, uma vez que este tem por finalidade garantir o bem comum.

Elencam seis circunstâncias em que as falhas de mercado ocorrem. São elas:

a) Existência de bens públicos
b) Monopólios naturais
c) Externalidades
d) Mercados incompletos
e) Informação assimétrica
f) Ocorrência de desemprego e inflação

Os bens públicos são bens não-rivais e não-excludentes. Ou seja, o seu consumo por uma parte da população não prejudica o consumo dos demais indivíduos da sociedade e todos se beneficiam de sua produção, ainda que, eventualmente, alguns mais do que outros. “É justamente o princípio da “não-exclusão” no consumo dos bens públicos que torna a solução de mercado, em geral, ineficiente para produzir a quantidade adequada de bens públicos requerida pela sociedade.” (GIAMBIAGI & ALÉM, 2008, p. 5).

Os monopólios naturais ocorrem em setores em que o processo produtivo se caracteriza por ser economia de escala. Economias de escala são situações em que

quanto mais se produz menor são os custos de produção. Isto faz com que seja mais eficiente a existência de um monopólio. A atuação do governo nestas situações pode acontecer de duas maneiras: através de regulação que evite o abuso do forte poder de mercado detido ou através da produção direta do bem ou serviço em questão pelo Estado.

As externalidades são situações em que a ação de um indivíduo ou firma afeta, positiva ou negativamente, outros agentes econômicos. A intervenção do Estado se dá através da produção direta ou concessão de subsídios, para gerar externalidades positivas, de multas ou impostos, para desestimular externalidades negativas e de regulamentação.

Os mercados incompletos ocorrem quando um bem ou serviço não é ofertado, ainda que seu custo de produção esteja abaixo do preço que os consumidores estariam dispostos a pagar. Tal situação pode ocorrer em um cenário em que o setor privado não está disposto a assumir certos riscos.

A informação assimétrica, como sugere o nome, ocorre quando os produtores do bem não fornecem informações suficientes para que os consumidores possam tomar decisões racionais. Nesta situação, o governo deve agir no sentido de garantir a maior transparência das informações através de legislação.

E finalmente, o Estado, para garantir o bem estar social, deve buscar o funcionamento do sistema econômico o mais próximo possível do pleno emprego e da estabilidade de preços.

Com base nas atuações estatais justificadas pelas falhas de mercado, Musgrave (1974) delimitou as funções econômicas do Estado em três categorias:

a) Promover ajustamentos na alocação de recursos

b) Promover ajustamentos na distribuição de renda

c) Manter a estabilidade econômica

Os ajustamentos na alocação de recursos acontecem sempre que os mecanismos de precificação do mercado deixam de garantir uma maior eficiência na alocação dos recursos na economia.

Os ajustamentos na distribuição de renda se fazem necessários em economias de mercado, uma vez que nestas, a distribuição do Produto Nacional entre seus

habitantes se dá com base em fatores econômicos, podendo acarretar em um desfavorecimento dos grupos menos produtivos ou improdutivos da sociedade.

Com relação à manutenção da estabilidade econômica, a preocupação fundamental consiste em controlar o nível agregado de demanda com o propósito de atenuar o impacto social e econômico de possíveis crises de inflação ou depressão.

2.2 Os princípios da tributação

O governo, para cumprir suas funções perante a sociedade, precisa de meios de financiamento para seus gastos. Os tributos são a maior fonte de arrecadação do governo, mas também servem como instrumentos para políticas socioeconômicas. Para que sua cobrança seja efetivada em conformidade com as funções pré-estabelecidas do Estado, é necessário um sistema tributário que estabeleça a forma como a mesma se dará, assim como as formas de pagamento. Surge, então, a teoria tributária, que busca identificar e avaliar as diversas alternativas de sistemas tributários.

Stiglitz (2000) relaciona quatro características, que considera desejável a qualquer estrutura tributária, às funções econômicas do Estado estabelecidas por Musgrave (1974). Para ele um sistema tributário deve ser:

a) Economicamente eficiente

b) Administrativamente barato

c) Flexível

d) Justo

A eficiência econômica significa um sistema que interfira o mínimo possível nas decisões econômicas que levem a uma alocação eficiente dos recursos na economia. Entretanto, os impostos devem servir como ferramenta para correção de eventuais falhas de mercado. Faz referência ao aspecto alocativo da tributação.

Deve possuir um baixo custo administrativo de modo que considere tanto custos diretos, recursos despendidos na manutenção da máquina, quanto custos indiretos, relacionados ao tempo de coleta de informações e à complexidade tributária, como

sendo tempo e talentos desperdiçados e, portanto, evite-os. Também se relaciona ao aspecto alocativo da tributação.

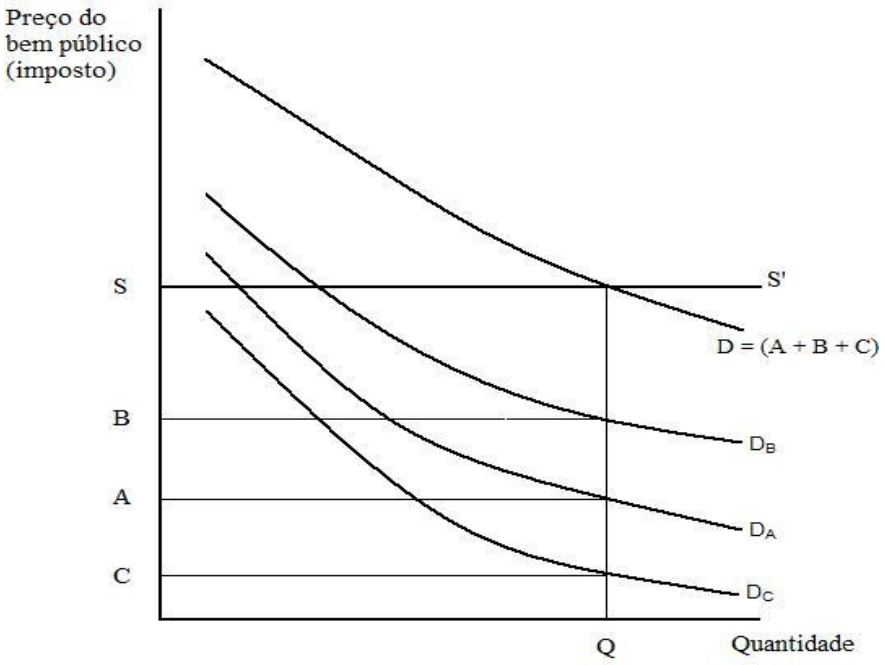
Flexível a ponto de ser capaz de responder rapidamente a mudanças conjunturais repentinas. O sistema deve permitir o uso de políticas fiscais para atingir objetivos de estabilização e crescimento. É a característica estabilizadora da tributação.

Justa no sentido de garantir uma distribuição equitativa da carga tributária. Os tributos deverão incidir diferentemente sobre indivíduos diferentes e igualmente sobre indivíduos iguais. Relaciona-se à função distributiva da tributação.

2.2.1 Equidade

Rezende (2001) explica que a equidade pode ser entendida por duas óticas: o critério do benefício ou o critério da capacidade contributiva. De acordo com o critério do benefício, um sistema tributário é equitativo quando a avaliação do benefício marginal para cada indivíduo se dá de acordo com as curvas de demanda para as diferentes espécies de bens produzidos pelo governo. O gráfico a seguir ilustra a demanda de diferentes indivíduos por um mesmo bem público.

Gráfico 2.2.1.1



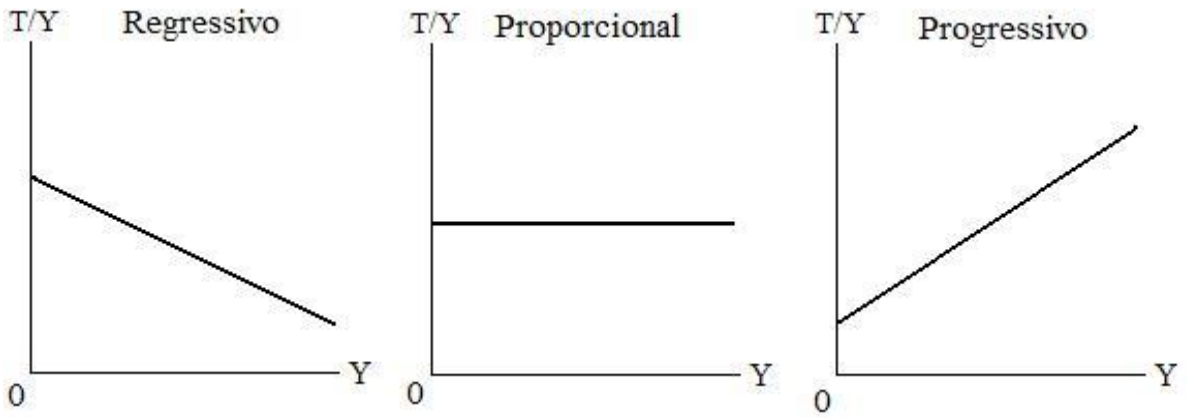
Fonte: Rezende (2001).

Dadas as curvas de demanda é possível determinar simultaneamente a quantidade a ser produzida, os recursos necessários à produção e a distribuição dos ônus de acordo com as preferências de cada indivíduo. Na prática não só há grande dificuldade em se obter valores quantitativos das demandas por bens públicos, como também não se pode garantir a confiabilidade dos mesmos. Isto porque não há incentivo algum para que os indivíduos forneçam dados verdadeiros. Na verdade, o mais razoável é que aconteça o contrário. Afinal, tais dados servirão mais tarde para diferenciar o montante de contribuição entre a população.

Pelo critério da capacidade contributiva, os indivíduos deverão contribuir para o financiamento do Estado de acordo com suas respectivas capacidades. Ou seja, se o critério que define a capacidade de contribuição for a renda, isto implicará que indivíduos de mesma renda deverão contribuir com a mesma quantidade (equidade horizontal) e indivíduos de renda diferenciadas deverão contribuir proporcionalmente às suas rendas (equidade vertical). Caso a contribuição seja menos que proporcional, diz-se que o sistema tributário é regressivo. A população de menor renda despende uma fatia maior de sua renda do que a de maior renda no cumprimento das obrigações tributárias. Já no caso de ser mais que proporcional, diz-se que o sistema tributário é progressivo. Ocorre exatamente o oposto do sistema regressivo.

Os gráficos abaixo ilustram o explicado:

Gráficos 2.2.1.2, 2.2.1.3, 2.2.1.4



Fonte: Rezende (2001).

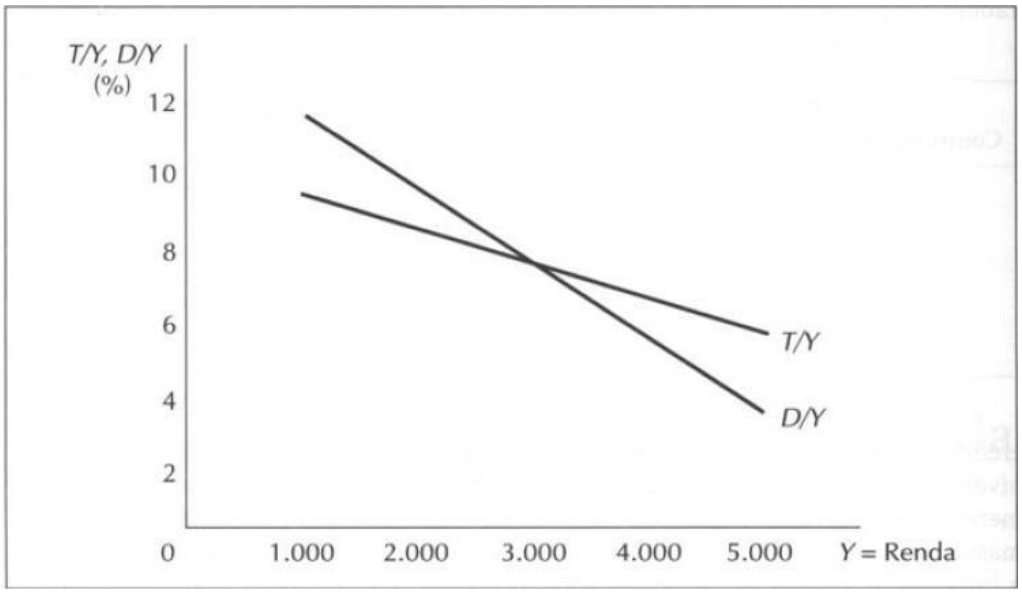
Intuitivamente conclui-se que a tributação progressiva é a que melhor se adéqua à equidade vertical. Entretanto, Rezende (2001 apud Myrdal, 1953) explica que, pela

interpretação psicológica de John Stuart Mill, a equidade seria obtida quando fosse verificado igual sacrifício de todos no financiamento do Estado. Assim, a capacidade contributiva se subordinaria a um conceito subjetivo de “igual sacrifício”. O sacrifício tributário dependeria de uma avaliação, também subjetiva, da utilidade da renda. Quanto maior a satisfação pelo consumo proveniente de um aumento na renda, maior o sacrifício em abster-se dele para pagar tributos. Musgrave & Musgrave (1980) explicam que quanto maior a renda menor a utilidade marginal atribuída a ela. Isto porque a utilidade que um cidadão que ganha somente o suficiente para sobreviver dá à sua renda é maior do que a daquele cuja renda é mais do que o suficiente para a manutenção das condições mínimas de vida. Analogamente, a utilidade para o que ganha menos que o suficiente para se manter é ainda maior. Assim, o igual sacrifício seria obtido à medida que a contribuição fosse maior para níveis de renda mais elevados.

2.2.2 Políticas Fiscais e Distribuição de Renda

Segundo Rezende (2001), uma distribuição regressiva da carga tributária poderia ser compensada por uma distribuição progressiva dos benefícios oriundos dos gastos governamentais de forma a suavizar ou até mesmo reverter o problema.

Gráfico 2.2.2.1

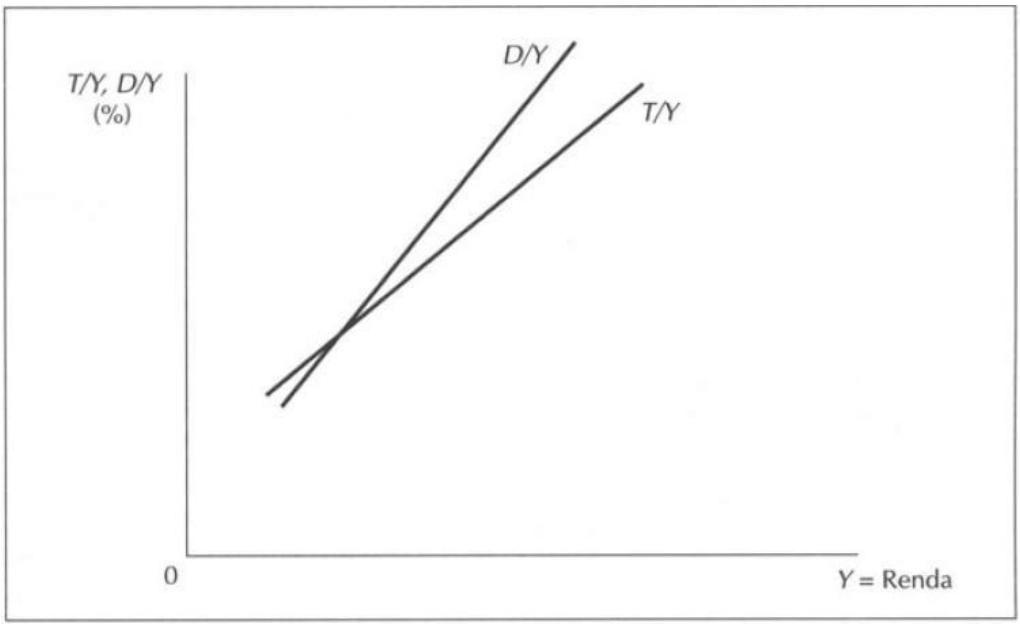


Fonte: Rezende (2001).

O gráfico apresenta as curvas da carga tributária e a dos benefícios dos gastos estatais. Neste caso, os contribuintes de renda mais baixa arcam relativamente com um maior ônus tributário, porém, são compensados por uma participação relativa ainda mais acentuada na distribuição dos benefícios dos gastos governamentais. Exatamente o oposto acontece para os contribuintes de renda mais alta.

De maneira análoga, uma distribuição perversa dos benefícios dos gastos poderia anular ou inverter a progressividade do sistema.

Gráfico 2.2.2.2



Fonte: Rezende (2001).

2.3 Espécies de tributos no Brasil

“Tributo é toda prestação pecuniária compulsória em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada." (Código Tributário Nacional, 1966, art. 3º)

Nos termos do artigo 145 da Constituição Federal (1988) e do artigo 5º do Código Tributário Nacional (1966), tributos são:

a) Impostos

b) Taxas, cobradas em razão do exercício do poder de policia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos á sua disposição.

c) Contribuições de melhoria, decorrente de obras públicas.

Entretanto, Martins (1989), Machado (2002), Harada (2002), Martins (2004), dentre outros, advogam que os artigos 145, 148 e 149 da Constituição, dão a entender que as espécies tributárias são cinco, sendo elas: o imposto, a taxa e a contribuição de melhoria (art. 145), o empréstimo compulsório (art. 148) e as contribuições especiais (art. 149). Este, porém, não é um consenso na doutrina sobre o assunto, existindo diversos autores que entendem as espécies tributárias como sendo divididas em quatro, três ou até mesmo duas.

Segundo a estruturação da Consolidação das Contas Públicas, encontrada no portal SIAFI, apenas são tributos os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria.

2.3.1 Impostos

> Imposto é a quantia em dinheiro, legalmente exigida pelo poder público, que a pessoa - física ou jurídica - deverá pagar para atender às despesas feitas no interesse comum, sem levar em conta vantagens de ordem pessoal ou particular. Destina-se a cobrir as necessidades públicas gerais. (GAMA et. al., 2003)

Os impostos se subdividem em diretos ou indiretos. Impostos diretos são aqueles em que a pessoa sobre a qual o imposto incide diretamente é a mesma que faz o recolhimento aos cofres públicos. O IR, IPVA e IPTU são exemplos de impostos diretos. Já os impostos indiretos são aqueles cujo recolhimento aos cofres públicos é repassado para terceiros. O exemplo clássico de imposto indireto é o ICMS. O comerciante embute o imposto no preço dos produtos repassando-o ao consumidor. O IPI é outro exemplo de imposto indireto. Em geral, os impostos atrelados ao consumo de bens e serviços são indiretos.

Atkinson (1977) explica que os impostos indiretos são regressivos, pois são cobrados igualitariamente a todos sem levar em consideração os respectivos níveis

de renda. Os impostos diretos, por sua vez, dependendo da forma como são cobrados, possibilitam a existência de progressividade.

Na Consolidação das Contas Públicas, disponível no portal SIAFI, os impostos se encontram divididos em quatro categorias:

a) Impostos sobre o Comércio Exterior
    - Imposto sobre a Importação – II
    - Imposto sobre a Exportação – IE
b) Impostos sobre o Patrimônio e a Renda
    - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR
    - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU
    - Imposto sobre a Renda e Provento de Qualquer Natureza – IR
    - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA
    - Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doação – ITCD
    - Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos” – ITBI
c) Impostos sobre a Produção e a Circulação
    - Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI
    - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS
    - Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio, Seguros ou Títulos – IOF
    - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN
d) Outros Impostos

2.3.2 Taxas

Taxas são cobradas em razão de serviços públicos prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, para seu uso particular ou por interesse individual específico.

2.3.3 Contribuições de melhoria

Contribuições de melhoria podem ser cobradas dos proprietários de imóveis beneficiados pela construção de obras públicas.

2.4 Transferências sociais

As transferências consideradas sociais neste trabalho foram as transferências realizadas pelo Estado dentre as representadas nas Pesquisas de Orçamento Familiar (POF) de 2002-2003 e 2008-2009 do IBGE.

Na POF 2002-2003, segundo o IBGE (2004), transferência é o rendimento monetário bruto proveniente de:

a) Aposentadoria de previdência pública

- Aposentadoria e pensão de previdência pública, auxílio a portadores de deficiência física, auxílio-doença, restituição de previdência pública, devolução de previdência pública e abonos como: décimo terceiro e outros.

b) Aposentadoria de previdência privada

- Aposentadoria de previdência privada (aposentadoria, suplementação e complementação da previdência privada, aberta ou fechada, recebidas pelo contribuinte sob a forma de pecúlio e suplementação ou complementação de aposentadoria).

c) Bolsa de estudo

- Bolsa de estudo recebida para realização de curso incluindo manutenção, passagem aérea, auxílio-tese entre outros.

d) Pensão alimentícia, mesada e doação

- Pensão alimentícia, mesada, doação e transferência interfamiliar.

e) Transferências transitórias

- Heranças e outras transferências patrimoniais, prêmios restituídos e indenizações pagas por seguradoras, ganhos de jogos, salário-família, auxílio natalidade, auxílio-doença (previdência pública ou privada), programas sociais, seguro-desemprego, auxílio-maternidade, acidente de trabalho (previdência pública), auxílio-funeral e outras transferências similares.

A POF de 2008-2009 contempla os mesmos itens da POF de 2002-2003, porém, no lugar de bolsa de estudo considera todos os programas sociais federais. Isto se explica devido ao aumento da importância destes programas nos rendimentos familiares nos últimos anos. As transferências de renda provenientes de programas sociais federais, segundo o IBGE (2010), são oriundas da bolsa família, do benefício de prestação continuada e do programa de erradicação do trabalho infantil.

Nem todas as transferências citadas acima são realizadas pelo governo. Assim, para que o objetivo deste trabalho seja atingido, somente foram consideradas como transferências sociais as transferências que envolvam gastos públicos. São elas:

a) Aposentadoria da Previdência Pública

b) Programas Sociais Federais

Existem, entretanto, algumas transferências sociais realizadas pelo Estado que se enquadram na classificação de Outras Transferências ou Transferências Transitórias do IBGE. Porém, por estarem classificadas juntamente com outras transferências sociais não governamentais não foram consideradas. Tais transferências não possuem grande relevância segundo os dados de ambas as POFs. Respondem por aproximadamente 4% do total de transferências sociais na POF 2002-2003 e menos de 4% na POF 2008-2009.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

O estudo consistiu basicamente da comparação entre o efeito das transferências sociais na equidade do sistema tributário brasileiro dos anos de 2002-2003 e 2008-2009. Foi realizada uma investigação explicativa com o objetivo de analisar se os gastos com transferências sociais do Estado nos últimos anos explicaram suavização de uma possível regressividade do sistema tributário brasileiro.

> A investigação explicativa tem como principal objetivo tornar algo inteligível, justificar-lhe os motivos. Visa, portanto, esclarecer quais fatores contribuem, de alguma forma, para a ocorrência de determinado fenômeno. Por exemplo: as razões de sucesso de determinado empreendimento. Pressupõe pesquisa descritiva como sendo base para suas explicações. (VERGARA, 2009, p. 42)

A pesquisa foi realizada com base em dados retirados das Pesquisas de Orçamento Familiar (POF) dos anos de 2002-2003 e 2008-2009 e dados das Contas Públicas.

Segundo o IBGE (2010), a POF é uma pesquisa descritiva realizada pelo IBGE com o objetivo de disponibilizar informações sobre a composição orçamentária doméstica e sobre as condições de vida da população, incluindo a percepção subjetiva da qualidade de vida, bem como gerar bases de dados para estudos sobre a população brasileira.

As Contas Públicas são os dados contábeis relativos às receitas e despesas do Estado por ano de exercício. Estes dados estão disponíveis no Portal SIAFI, que é um sistema para publicação de informações relativas ao Tesouro Nacional na internet. Também possuem caráter descritivo.

Segundo Vergara (2009), investigação de documentos de órgãos públicos se enquadra na categoria de investigação documental. Portanto, a pesquisa realizada foi de caráter explicativo com base em investigação dos documentos POF 2002-

2003 e POF 2008-2009, que por sua vez, têm caráter descritivo. Ou seja, a pesquisa foi explicativa quanto aos fins e documental, ao mesmo tempo em que descritiva, quanto aos meios de acordo com o critério de classificação de pesquisa proposto por Vergara (2009).

3.2 População e amostra

A base de dados utilizada neste trabalho foram algumas das tabelas publicadas nos resultados das Pesquisas de Orçamento Familiar (POF) de 2002-2003 e 2008-2009.

Assim, a população para o presente trabalho foi a mesma considerada pelo IBGE em ambas as POFs analisadas, sendo esta, as pessoas que possuíam residência fixa no Brasil na época em que as Pesquisas de Orçamento Familiar (POF) de 2002-2003 e 2008-2009 foram realizadas. As POFs em questão tiveram duração de 12 meses do processo de coleta de dados entre os anos a que se referiam.

> Com o objetivo de facilitar ainda mais a integração entre as suas diferentes pesquisas domiciliares, o IBGE tem trabalhado no planejamento do Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares, um amplo projeto que busca harmonizar conceitos e definições de variáveis comuns, procedimentos de coleta e listagem de setores censitários, dentre outros procedimentos fundamentais para a qualidade das pesquisas. Um ponto-chave para o sucesso desta integração se encontra na utilização de uma infraestrutura amostral comum, cadastro e amostra, definidos especialmente para atender a diferentes pesquisas ao mesmo tempo. A amostra comum, denominada amostra mestra, é um conjunto de setores censitários, que são considerados unidades primárias de amostragem no planejamento amostral de cada uma das pesquisas que utilizarão essa infraestrutura comum. (IBGE, 2010)

Segundo o IBGE (2004) e o IBGE (2010), para a realização dos Censos Demográficos, por questões operacionais, os municípios do Brasil são divididos em áreas denominadas setores censitários. Assim, as POFs possuem em seus planejamentos amostrais um estágio de seleção de setores censitários. O sistema

de estratificação pré-definido para o conjunto das pesquisas amostrais leva em consideração princípios comum a todas as pesquisas censitárias do IBGE, e, portanto, mantém a possibilidade de comparação entre os diferentes esquemas de estratificação adotados nas diversas edições das POFs.

> O esquema de estratificação da amostra mestra é bem detalhado, principalmente no que se refere à estratificação geográfica, e para atender a características próprias da POF alguns destes níveis poderão ser agrupados, sem perda das características fundamentais da estratificação original. IBGE (2010)

As POFs de 2002-2003 e 2008-2009 adotaram um plano amostral denominado como conglomerado em dois estágios, com estratificações geográficas e estatísticas das unidades primárias de amostragem que correspondem aos setores da base geográfica do Censo Demográfico de 2000. Os setores foram selecionados por amostragem com probabilidade proporcional ao número de domicílios existentes no setor, dentro de cada estrato final, compondo a amostra mestra. A subamostra de setores foi selecionada por amostragem aleatória simples em cada estrato. No plano adotado, as unidades secundárias de amostragem foram os domicílios particulares permanentes, que foram selecionados por amostragem aleatória simples sem reposição, dentro de cada um dos setores selecionados. Em seguida ao processo de seleção de setores e domicílios, os setores foram distribuídos ao longo dos quatro trimestres das pesquisas, garantindo que em todos os trimestres, os estratos geográficos e socioeconômicos estivessem representados através dos domicílios selecionados.

3.3 Procedimentos de análise de dados

O problema de pesquisa foi respondido através da comparação entre o efeito das transferências sociais governamentais na equidade do sistema tributário brasileiro dos anos de 2002-2003 e 2008-2009. Assim, foi necessário obter tais efeitos para ambos os anos em questão.

Isto foi feito através da análise conjunta das elasticidades do ônus tributário relativo à renda (T/Y) e da participação nos rendimentos provenientes dos gastos

governamentais com transferências sociais relativa à renda (D/Y) em relação aos rendimentos familiares de forma semelhante ao modelo teórico de Rezende (2001) explicado na seção 2.2.2 deste trabalho.

Wooldridge (2010) explica que a estimação da elasticidade entre duas variáveis é obtida através da regressão entre seus logaritmos, o que resulta em uma interpretação percentual dos efeitos das variáveis entre si.

Os T/Y e D/Y foram obtidos através de manipulação matemática dos dados das POFs de 2002-2003 e 2008-2009 conforme explicado mais a diante. Em seguida foram ajustadas linhas de tendência aos pontos formados pelos pares ordenados de gráficos de abscissas referentes aos logaritmos naturais dos rendimentos familiares e ordenadas referentes aos logaritmos naturais dos T/Y e D/Y obtidos.

O método utilizado para o ajuste foi o mínimos quadrados ordinários (MQO). Segundo Wooldridge (2010), este é o melhor estimador linear não viesado sob as hipóteses de Gauss-Markov, ou seja, linearidade dos parâmetros ($y = ax + b$), amostragem aleatória, variação na variável explicativa ($Var(x) \neq 0$) e média condicional zero ($E(x|u) = 0$, em que u corresponde aos fatos não observados).

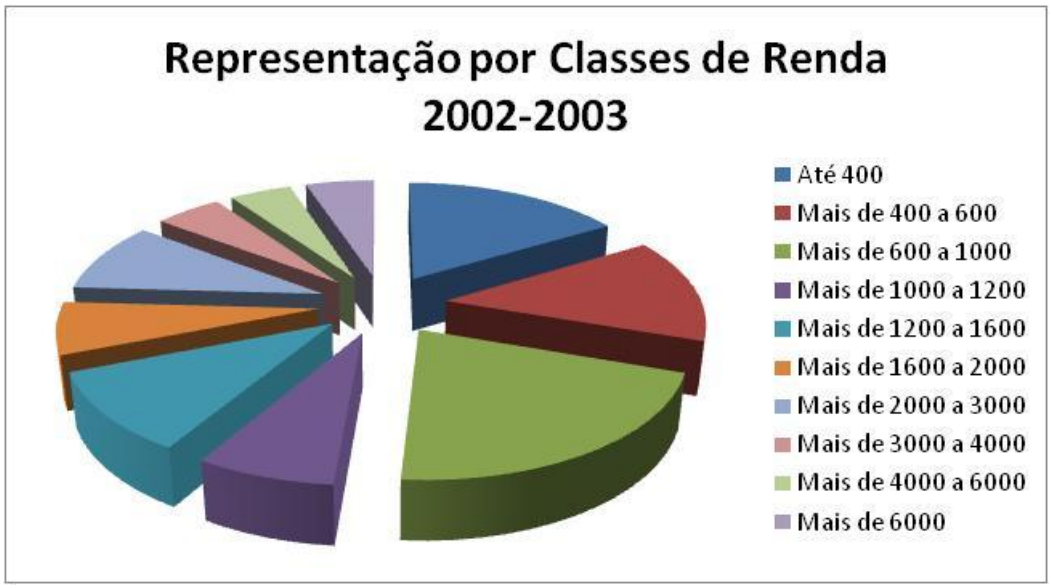
Após ajustadas as retas de regressão, comparou-se as mudanças ocorridas entre os resultados de ambos os anos.

3.3.1 Ônus Tributário Relativo (T/Y)

Como os tributos incidem sobre fatos que os justifiquem, ou fatos geradores, estimou-se o ônus tributário relativo à renda (T/Y) através dos dados referentes a estes fatos encontrados nas POFs de 2002-2003 e 2008-2009.

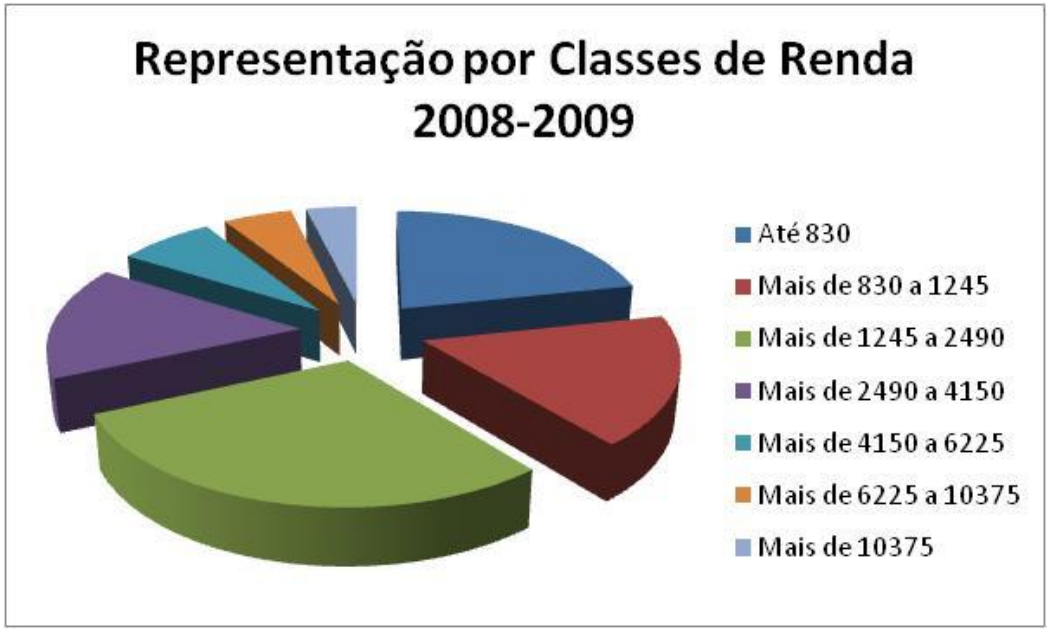
Primeiramente considerou-se a participação de cada classe de rendimento familiar na população com base nos dados amostrais das POFs para ambos os anos em análise.

Gráfico 3.3.1.1



Elaboração do autor a partir de dados da POF 2002-2003.

Gráfico 3.3.1.2



Elaboração do autor com base em dados da POF 2008-2009.

Em seguida, foram obtidos os dados per capita relativos aos fatos passíveis de incidência tributária dividindo-os pelo tamanho médio familiar referente a cada classe de renda.

Tabela 3.3.1.1

Valores Per Capita dos Fatos Tributáveis de 2002-2003		
Classe de rendimento familiar	Fato Tributável	
	Consumo	Rendimento
Até 400	R$ 129	R$ 78
Mais de 400 a 600	R$ 174	R$ 139
Mais de 600 a 1000	R$ 229	R$ 209
Mais de 1000 a 1200	R$ 293	R$ 291
Mais de 1200 a 1600	R$ 353	R$ 367
Mais de 1600 a 2000	R$ 447	R$ 477
Mais de 2000 a 3000	R$ 541	R$ 634
Mais de 3000 a 4000	R$ 733	R$ 918
Mais de 4000 a 6000	R$ 945	R$ 1.294
Mais de 6000	R$ 1.679	R$ 3.002

Elaboração do autor a partir de dados da POF 2002-2003.

Tabela 3.3.1.2

Valores Per Capita dos Fatos Tributáveis de 2008-2009		
Classe de rendimento familiar	Fato Tributável	
	Consumo	Rendimento
Até 830	R$ 228	R$ 176
Mais de 830 a 1245	R$ 326	R$ 322
Mais de 1245 a 2490	R$ 475	R$ 517
Mais de 2490 a 4150	R$ 771	R$ 906
Mais de 4150 a 6225	R$ 1.087	R$ 1.392
Mais de 6225 a 10375	R$ 1.621	R$ 2.164
Mais de 10375	R$ 2.870	R$ 4.910

Elaboração do autor a partir de dados da POF 2008-2009.

Os dados encontrados nas POFs 2002-2003 e 2008-2009 não abrangem todos os fatos passíveis de incidência tributária no Brasil, por isso, foram considerados

somente os impostos relativos ao rendimento e ao consumo das famílias brasileiras. Estas são, entretanto, as duas maiores bases de incidência tributária no país segundo os dados das Contas Públicas demonstrados na Tabela 3:

Tabela 3.3.1.3

RECEITA TRIBUTÁRIA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Impostos	98,11%	97,07%	97,06%	96,87%	96,84%	96,80%	96,75%	96,70%	96,94%	96,59%
Taxas	1,85%	2,91%	2,91%	3,09%	3,12%	3,18%	3,22%	3,28%	3,04%	3,37%
Contribuições de melhoria	0,05%	0,02%	0,02%	0,04%	0,04%	0,02%	0,03%	0,02%	0,02%	0,04%

Elaboração do autor a partir de dados das Contas Públicas.

A tabela mostra o peso de cada espécie tributária na arrecadação entre os anos de 2000 e 2009. Os impostos responderam, em média, por aproximadamente 97% das receitas tributárias dos anos em análise neste trabalho. De forma análoga, verificou-se que os impostos sobre o patrimônio e a renda e impostos sobre a produção e a circulação responderam juntos, em média, por aproximadamente 96% das receitas de impostos conforme explicitado a seguir.

Tabela 3.3.1.4

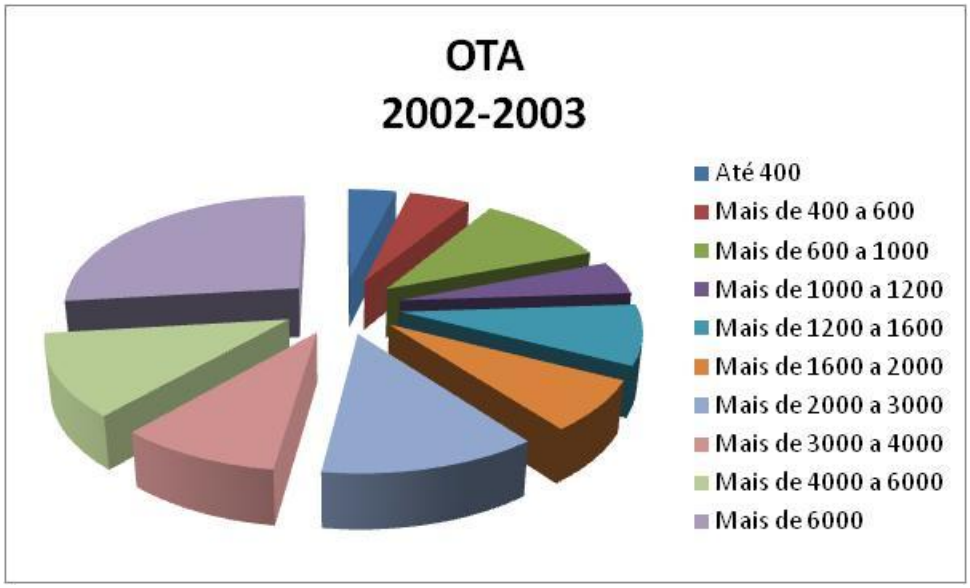
IMPOSTOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Impostos sobre o Comércio Exterior	4,78%	4,53%	3,52%	3,14%	3,15%	2,66%	2,65%	2,86%	3,30%	3,04%
Impostos sobre o Patrimônio e a Renda	30,75%	35,21%	42,77%	41,46%	40,28%	42,32%	42,32%	43,54%	42,80%	43,49%
Impostos sobre a Produção e a Circulação	59,97%	60,00%	53,46%	55,17%	56,32%	54,76%	54,77%	53,35%	53,67%	53,47%
Outros Impostos	4,50%	0,26%	0,24%	0,24%	0,25%	0,26%	0,26%	0,25%	0,23%	0,00%

Elaboração do autor a partir de dados das Contas Públicas.

Assim, os impostos relacionados ao rendimento e ao consumo responderam juntos, em média, por aproximadamente 94% das receitas tributárias nos anos de 2002, 2003, 2008 e 2009. Portanto, são bastante representativos das receitas tributárias totais.

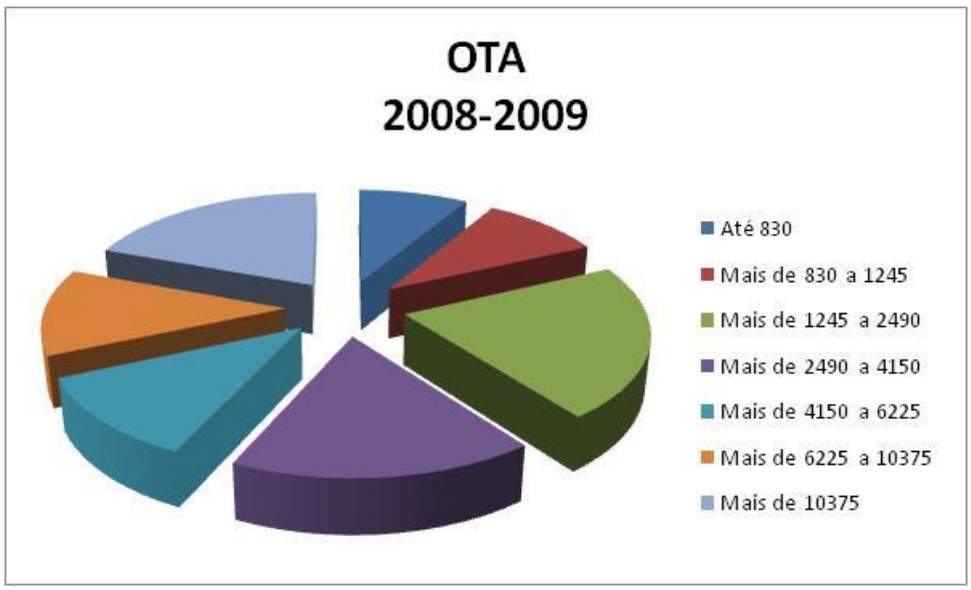
O próximo passo foi somar os dados de consumo e rendimento per capita e multiplicar o resultado pela representatividade da respectiva classe de rendimento na população para obter a estimação do ônus tributário absoluto (OTA) de cada classe de renda, não considerando ainda os rendimentos mensais das classes.

Gráfico 3.3.1.3



Elaboração do autor a partir de dados da POF 2002-2003.

Gráfico 3.3.1.4



Elaboração do autor a partir de dados da POF 2008-2009.

Como o objetivo foi estimar o ônus tributário relativo à renda (T/Y), por último dividiu-se o ônus tributário absoluto (OTA) pelo rendimento mensal de cada classe. As classes de rendimento familiar, entretanto, são intervalos. Assim, o valor

considerado no denominador foi a média dos extremos dos intervalos de cada classe de rendimento familiar. A última classe em ambas as POFs foram desconsideradas, pois para calcular uma média é necessário pelo menos 2 números e, conforme pode ser observado nas figuras retiradas das POFs 2002-2003 e 2008-2009 respectivamente, não é possível saber o máximo da última classe em ambos os casos.

Figura 3.3.1.1

Classes de rendimento total e variação patrimonial mensal familiar									
Até 400	Mais de 400 a 600	Mais de 600 a 1 000	Mais de 1 000 a 1 200	Mais de 1 200 a 1 600	Mais de 1 600 a 2 000	Mais de 2 000 a 3 000	Mais de 3 000 a 4 000	Mais de 4 000 a 6 000	Mais de 6 000

Fonte: POF 2002-2003.

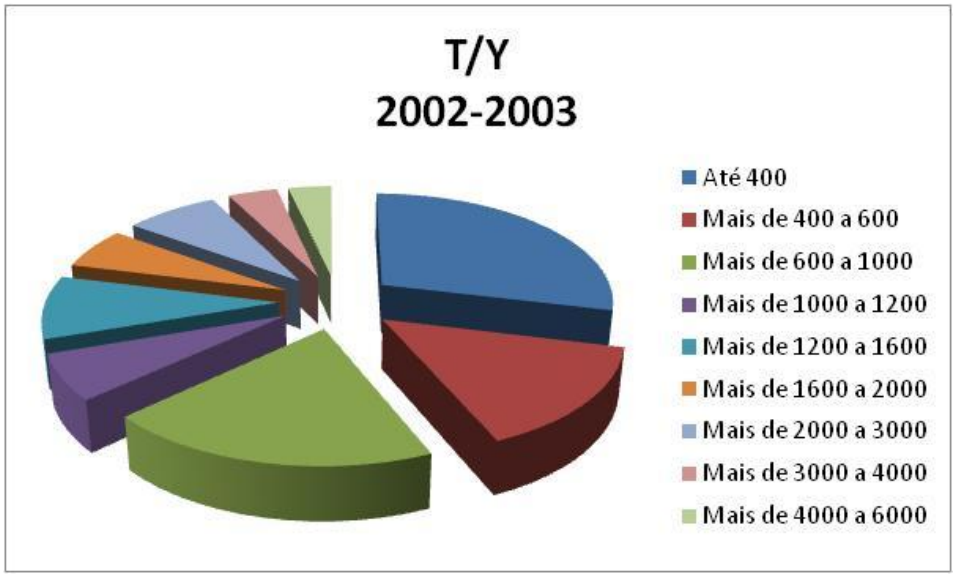
Figura 3.3.1.2

Classes de rendimento total e variação patrimonial mensal familiar						
Até 860	Mais de 830 a 1 245	Mais de 1 245 a 2 490	Mais de 2 490 a 4 150	Mais de 4 150 a 6 225	Mais de 6 225 a 10 375	Mais de 10 375

Fonte: POF 2008-2009.

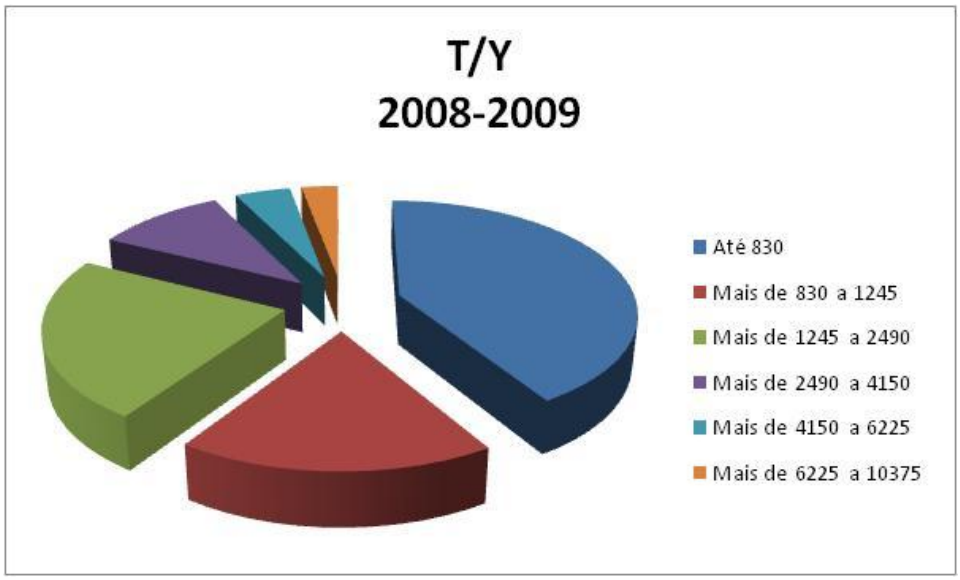
Assim, foram obtidos os ônus tributários relativos aos rendimentos familiares (T/Y).

Gráfico 3.3.1.5



Elaboração do autor a partir de dados da POF 2002-2003.

Gráfico 3.3.1.6



Elaboração do autor a partir de dados da POF 2008-2009.

3.3.2 Rendimentos de Transferências Sociais (D/Y)

Os D/Y mostram o quanto da verba destinada às transferências sociais governamentais cada classe de rendimento familiar recebeu. Eles foram calculados com base nos dados das POFs 2002-2003 e 2008-2009 da mesma forma que os T/Y.

Assim, foram calculados os valores per capita das transferências consideradas neste trabalho dividindo seus valores pelo tamanho médio das famílias referente a cada classe de rendimento familiar, em que APP são as Aposentadorias da Previdência Pública e PSF são os programas sociais federais. A explicação para a escolha destes tipos de transferências se encontra na seção 2.4 deste trabalho.

Tabela 3.3.2.1

Valores Per Capita das Transferências de 2002-2003		
Classe de rendimento familiar	Transferência	
	APP	PSF
Até 400	R$ 55,64	R$ 1,71
Mais de 400 a 600	R$ 12,79	R$ 0,01
Mais de 600 a 1000	R$ 25,37	R$ 0,02
Mais de 1000 a 1200	R$ 27,86	R$ 0,04
Mais de 1200 a 1600	R$ 33,52	R$ 0,13
Mais de 1600 a 2000	R$ 38,41	R$ 0,20
Mais de 2000 a 3000	R$ 51,02	R$ 0,57
Mais de 3000 a 4000	R$ 59,95	R$ 0,33
Mais de 4000 a 6000	R$ 92,85	R$ 1,64
Mais de 6000	R$ 154,81	R$ 0,72

Elaboração do autor a partir de dados da POF 2002-2003.

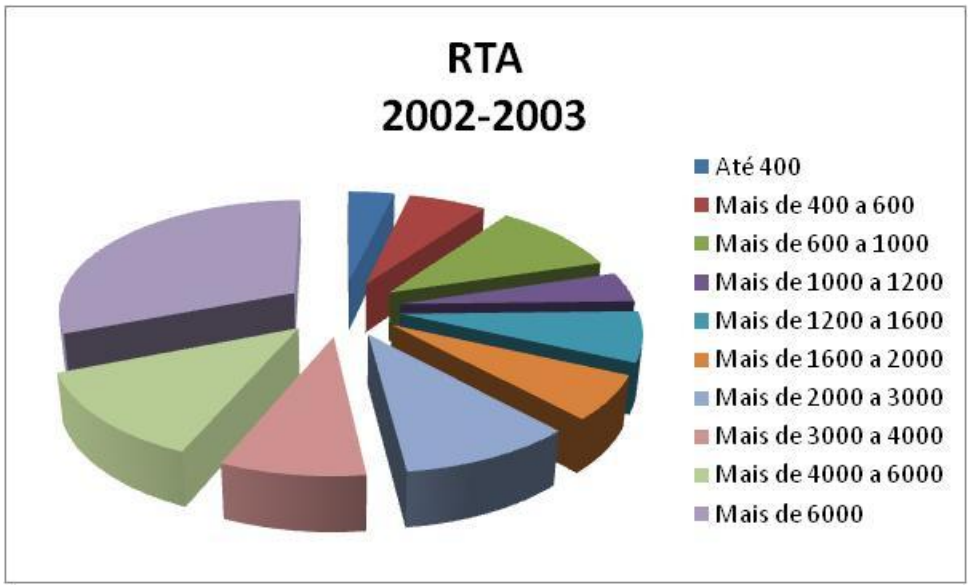
Tabela 3.3.2.2

Valores Per Capita das Transferências de 2008-2009		
Classe de rendimento familiar	Transferência	
	APP	PSF
Até 830	R$ 29,22	R$ 11,14
Mais de 830 a 1245	R$ 64,77	R$ 9,48
Mais de 1245 a 2490	R$ 86,38	R$ 5,32
Mais de 2490 a 4150	R$ 134,87	R$ 2,05
Mais de 4150 a 6225	R$ 196,16	R$ 1,35
Mais de 6225 a 10375	R$ 303,70	R$ 0,59
Mais de 10375	R$ 764,47	R$ 0,51

Elaboração do autor a partir de dados da POF 2008-2009.

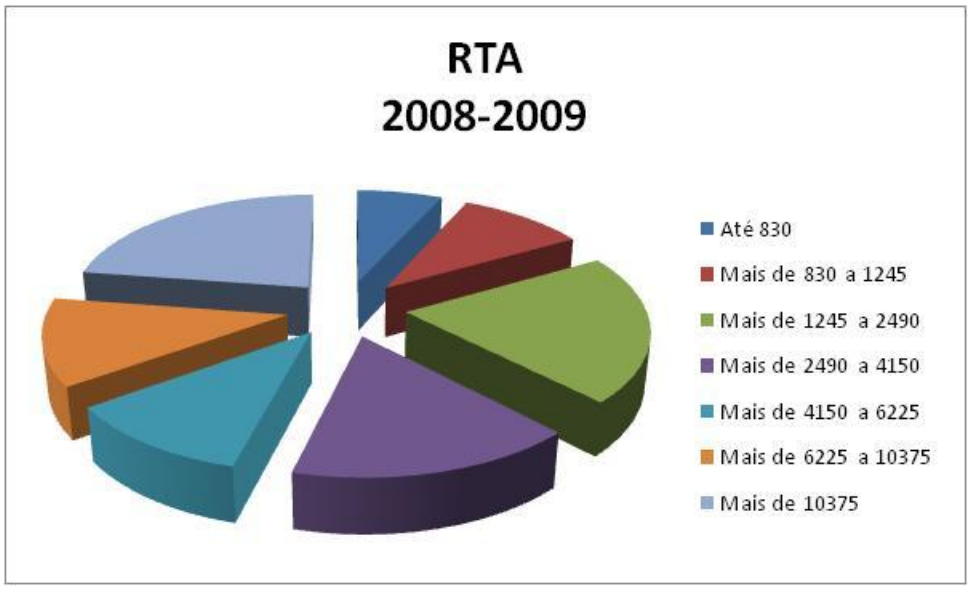
Os rendimentos provenientes de transferências governamentais absolutos (RTA) foram obtidos somando-se os valores per capita das transferências e multiplicando-os pela respectiva representatividade de cada classe de rendimento na população.

Gráfico 3.3.2.1



Elaboração do autor a partir de dados da POF 2002-2003.

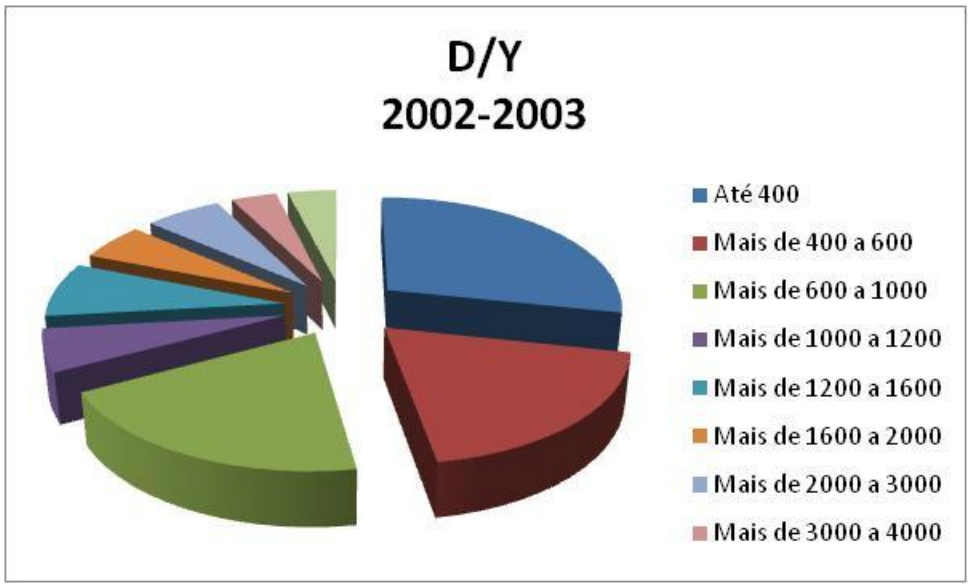
Gráfico 3.3.2.2



Elaboração do autor a partir de dados da POF 2008-2009.

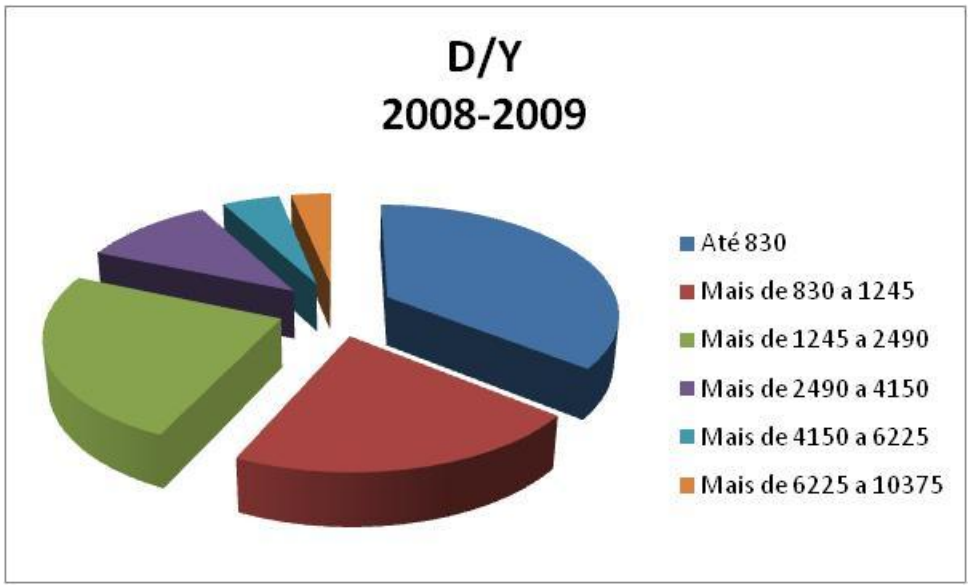
Assim como para a obtenção dos T/Y, os RTA foram divididos pelos rendimentos familiares representativos de cada classe de rendimento para se obter os rendimentos provenientes de transferências governamentais relativos às rendas (D/Y).

Gráfico 3.3.2.3



Elaboração do autor a partir de dados da POF 2002-2003.

Gráfico 3.3.2.4



Elaboração do autor a partir de dados da POF 2008-2009.

3.3.3 Ajustando Linhas de Tendência

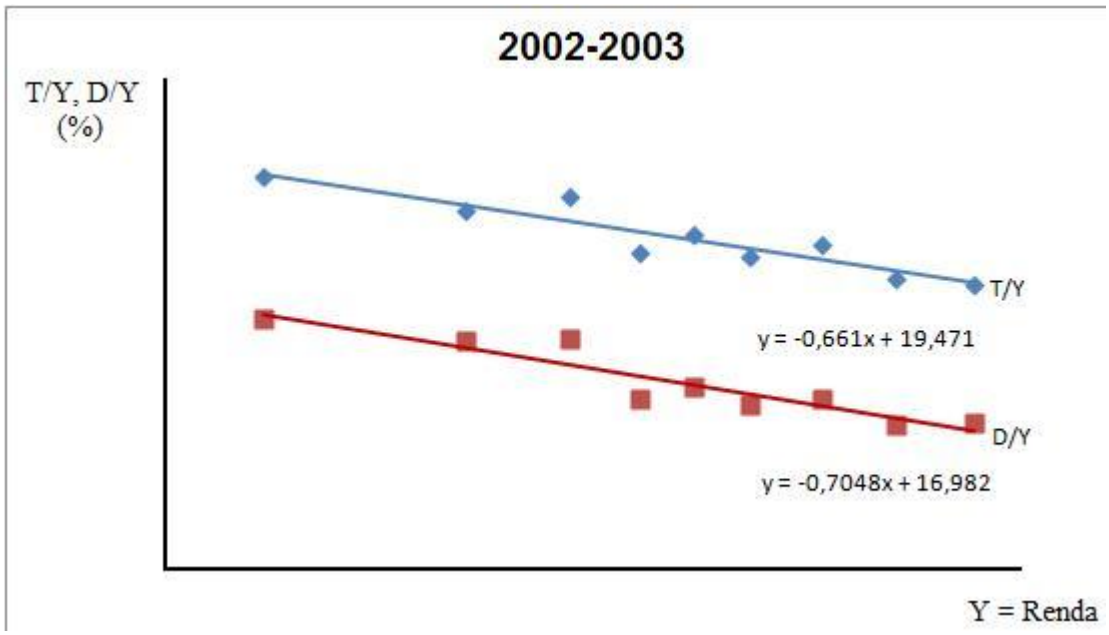
Os dados foram organizados em gráficos de abscissas referentes aos logaritmos dos rendimentos familiares e ordenadas referentes aos logaritmos dos T/Y e D/Y obtidos para que linhas de tendência pudessem ser ajustadas aos pontos pelo

método dos mínimos quadrados ordinários (MQO) estimando, assim, as elasticidades do ônus tributário relativo (T/Y) e do rendimento proveniente de transferências governamentais (D/Y) em relação aos rendimentos familiares (Y).

O MQO, segundo Wooldridge (2010), consiste da minimização do somatório dos erros ao quadrado. Em que os erros são a diferença entre o dado observado e o valor estimado pela reta de regressão de mínimos quadrados ordinários (MQO). Isto é feito através de cálculo diferencial. No caso deste trabalho utilizou-se a opção Ajustar Linha de Tendência da ferramenta Diagrama de Dispersão do software Microsoft Excel, que utiliza o mesmo método para ajuste de tendência.

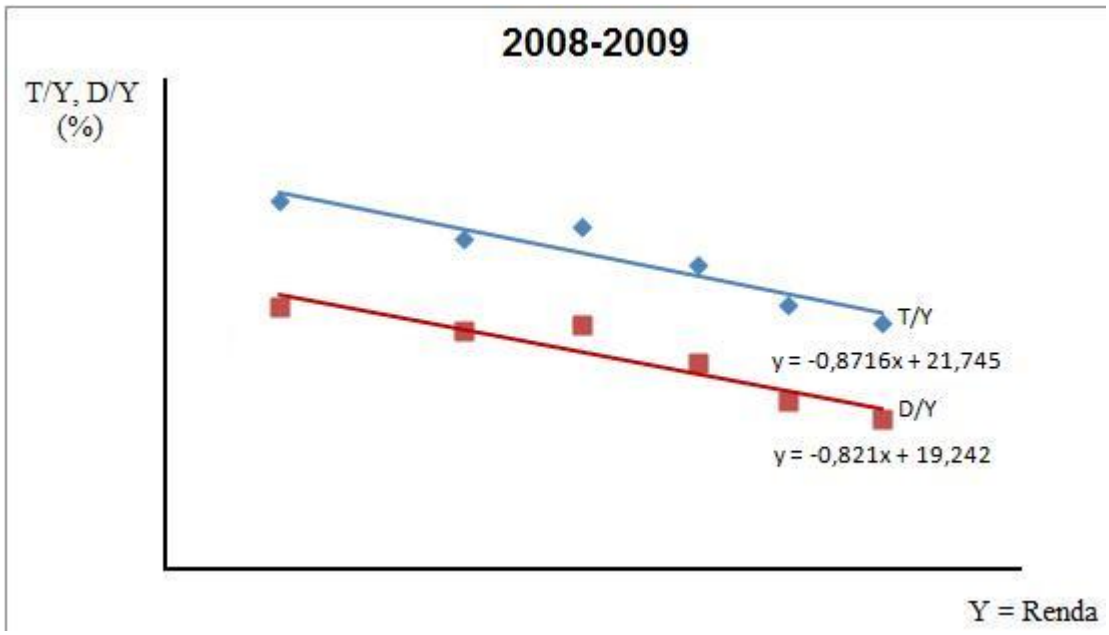
Assim, os seguintes resultados foram obtidos. As equações estimadas por MQO se encontram abaixo das retas de regressão a que se referem.

Gráfico 3.3.3.1



Elaboração do autor a partir de dados da POF 2002-2003.

Gráfico 3.3.3.2



Elaboração do autor a partir de dados da POF 2008-2009.

A qualidade do ajuste da reta de regressão é verificada, conforme explica Wooldridge (2010), a partir do coeficiente de determinação (R^2), o qual resulta da raiz quadrada da correlação entre as variáveis regredidas pelo MQO. Assim, quanto mais perto de um o R^2 melhor o ajuste da reta de regressão. Verifica-se, portanto, que todas as retas se ajustaram bem aos pontos, uma vez que todas elas tiveram um coeficiente de determinação (R^2) acima de 0,86.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados da pesquisa foram organizados de forma a possibilitar um entendimento claro e objetivo do que foi pesquisado. Assim, primeiramente foram interpretados os resultados referentes ao ano de 2002-2003 e em seguida foram interpretados os resultados para 2008-2009 e comparados com os de 2002-2003 para responder o problema de pesquisa proposto.

Segundo Wooldridge (2010), a interpretação de uma relação de elasticidade se dá conforme o modelo:

$\Delta(\%)y = \Delta(\%)x$

Logo, $\Delta(\%)T/Y = \Delta(\%)Y$ e $\Delta(\%)D/Y = \Delta(\%)Y$

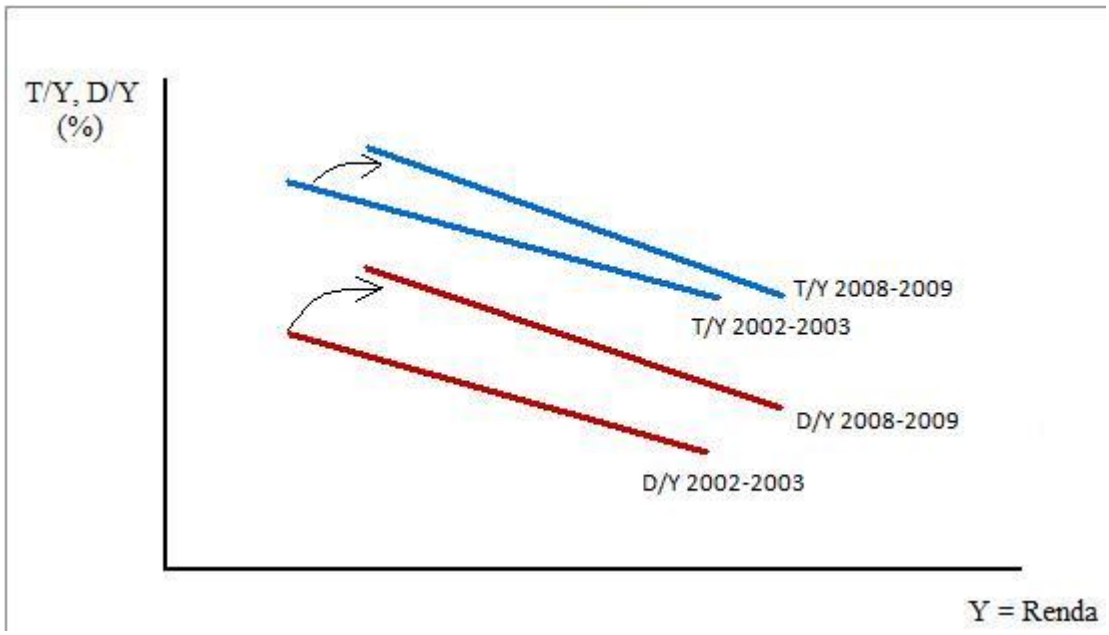
Assim, segundo os resultados encontrados na seção 3.3.3, gráfico 3.3.3.1, em 2002-2003, a cada 1% de acréscimo na renda da população, menor era o ônus tributário relativo (T/Y) na proporção de aproximadamente 0,66%. Ou seja, o sistema era regressivo, pois quanto maior a renda menor o comprometimento relativo com as obrigações tributárias.

Com relação às transferências, a cada 1% de acréscimo de renda na população, os rendimentos provenientes de transferências governamentais relativos à renda (D/Y) diminuíam a uma taxa de aproximadamente 0,71%, sendo, portanto, progressivos a uma taxa pouco acima da taxa de regressividade do sistema tributário. Isto, entretanto, não significa que a regressividade do sistema tributário era compensada pela progressividade da distribuição das transferências governamentais, uma vez que a reta de regressão referente a esta se encontrava abaixo da reta referente ao ônus tributário relativo (T/Y).

Em 2008-2009, a partir dos resultados encontrados na seção 3.3.3, gráfico 3.3.3.2, o ônus tributário relativo (T/Y) diminuía a uma taxa de aproximadamente 0,87% a cada 1% de acréscimo no rendimento (Y). O sistema tributário tornara-se, portanto, ainda mais regressivo. Em contrapartida, os rendimentos provenientes de transferências governamentais relativos à renda (D/Y) também se tornaram mais progressivos, sendo menor a uma proporção de aproximadamente 0,82% a cada 1% de acréscimo nos rendimentos. Nota-se, entretanto, que, diferentemente de 2002-2003, a taxa de

progressividade da distribuição das transferências governamentais não foi superior à taxa de regressividade do sistema tributário em 2008-2009. Por outro lado, o aumento dos gastos com transferências sociais ocorrido entre os anos analisados foi proporcionalmente maior que o aumento da carga tributária, pois a reta de regressão representativa da elasticidade entre os rendimentos provenientes de transferências governamentais (D/Y) e a renda (Y) deslocou-se mais para cima do que a reta de regressão referente à elasticidade entre o ônus tributário relativo (T/Y) e a renda (Y), portanto, aproximando-se dela. Isto significa que a regressividade do sistema tributário foi mais suavizada pelas transferências governamentais em 2008-2009 do que em 2002-2003, ainda que o sistema tributário tenha se tornado mais regressivo e a distribuição das transferências tenham se tornado relativamente menos progressiva.

Gráfico 4.1



Elaboração do autor a partir de dados das POFs 2002-2003 e 2008-2009.

5 CONCLUSÕES

O presente trabalho buscou verificar se o aumento dos gastos do Estado com transferências sociais entre os anos de 2002 e 2009 contribuiu para a suavização dos efeitos maléficos de um possível modelo regressivo de tributação no Brasil. Isto foi feito através de análise dos dados referentes aos fatos tributáveis das Pesquisas de Orçamento Familiar (POF) realizadas pelo IBGE nos anos de 2002-2003 e 2008-2009.

Concluiu-se que o sistema tributário brasileiro de fato era regressivo e que as transferências sociais governamentais realizadas, apesar de suavizarem os efeitos negativos da má distribuição do ônus tributário entre as classes de renda familiares, não foram suficientes para reverter ou anular tal situação em ambos os anos analisados.

Porém, conforme era esperado, o aumento dos gastos com transferências sociais dos últimos anos contribuiu para diminuir os efeitos negativos da regressividade do sistema tributário. Sua contribuição, entretanto, não mudou o fato de que o sistema tributário brasileiro continuou bastante regressivo. Assim, o objetivo do estudo foi alcançado com sucesso, uma vez que foi possível responder o problema de pesquisa proposto. Os resultados, entretanto, não foram os mais estimulantes, pois apesar dos gastos com transferências sociais terem suavizado as mazelas do sistema tributário regressivo, o mesmo passou a ser mais regressivo, pois a inclinação da elasticidade entre ônus tributário e a renda aumentou. Ao mesmo tempo, os gastos sociais tornaram-se menos progressivos relativamente à regressividade do sistema tributário.

Espera-se que o presente estudo sirva como motivação para os cidadãos brasileiros e, por conseqüência, para os seus representantes no governo, para darem maior ênfase ao combate à desigualdade de renda no país, seja por expor um cenário preocupante ou por mostrar que uma evolução ocorreu, ainda que de forma tímida e com ressalvas.

É importante ressaltar que algumas limitações foram encontradas no decorrer do desenvolvimento deste trabalho. Devido às numerosas variações existentes e à falta

de tempo hábil, as especificidades das alíquotas do ICMS foram desconsideradas no estudo.

Em síntese, o sistema tributário brasileiro era extremamente regressivo em 2002-2003 e ficou ainda mais regressivo em 2008-2009. Porém, no mesmo período o aumento dos gastos do Estado com transferências sociais passaram a ter um papel mais importante na compensação do problema, tornando o sistema menos regressivo depois de consideradas as transferências sociais em 2008-2009 do que em 2002-2003.

REFERÊNCIAS

_____. **Consolidação das Contas Públicas – 2000 a 2009**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_contabil.asp>. Acessado em 15 de Setembro de 2011.

_____. **Constituição Federal**. Brasília, 1988.

_____. **Código Tributário Nacional**. Brasília, 1966.

ARAÚJO, F. **Adam Smith**: O conceito mecanicista de liberdade. Coimbra: Almedina, 2001.

ATKINSON, A. B. Optimal Taxation and the Direct versus Indirect Tax Controversy. **The Canadian Journal of Economics**, Oxford, v. 10, n. 4, p. 590-606, Nov. 1977.

BIDERMAN C. & ARVATE P. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

GAMA, H. U.; OLIVEIRA, M. T. J.; SILVA, O. A.; LIMA, W. P. **Plano Nacional de Educação Fiscal**. Brasília: ESAF, 2003.

GIAMBIAGI, F. & ALÉM, A. C. D. **Finanças Públicas**: Teoria e Prática no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2008.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamento Familiar 2002-2003**. Brasília, 2004.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamento Familiar 2008-2009**. Brasília, 2010.

KPMG Tax Advisors Ltda. **Tributos Indiretos no Brasil**: Abordagem da gestão de risco e criação de valores nos negócios. 2010.

MACHADO, H. B. **Curso de direito tributário**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARTINS, I. G. S. **Sistema tributário na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

MARTINS, S. P. **Manual de direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MAS-COLELL, A., WHINSTON, M. D. & GREEN, J. R. **Microeconomic Theory**, Oxford University Press, p. 308, 1995.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas**: A Política Orçamentária no Brasil. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MUSGRAVE, R. A. & MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas**: Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

MUSGRAVE, R. A. **Teoria das Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 1974.

REZENDE, F. A. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RUA, M. G. **I Curso Para Ingressantes no Serviço Público**. Módulo I, Brasília, 1997.

SCHUMPETER, J. E. On the Concept of Social Value. **Quarterly Journal of Economics**, volume 23, 1908-9. p. 213-232.

STIGLITZ, J. E. **Economics of the Public Sector**. 3. ed. New York: WW Norton & Company, 2000.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 11. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

WEBER, M. **Sociologia de la dominación**. Economía y Sociedad. México: Fondo de Cultura Económica, 1977.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à Econometria**. Uma Abordagem Moderna. 4. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.