

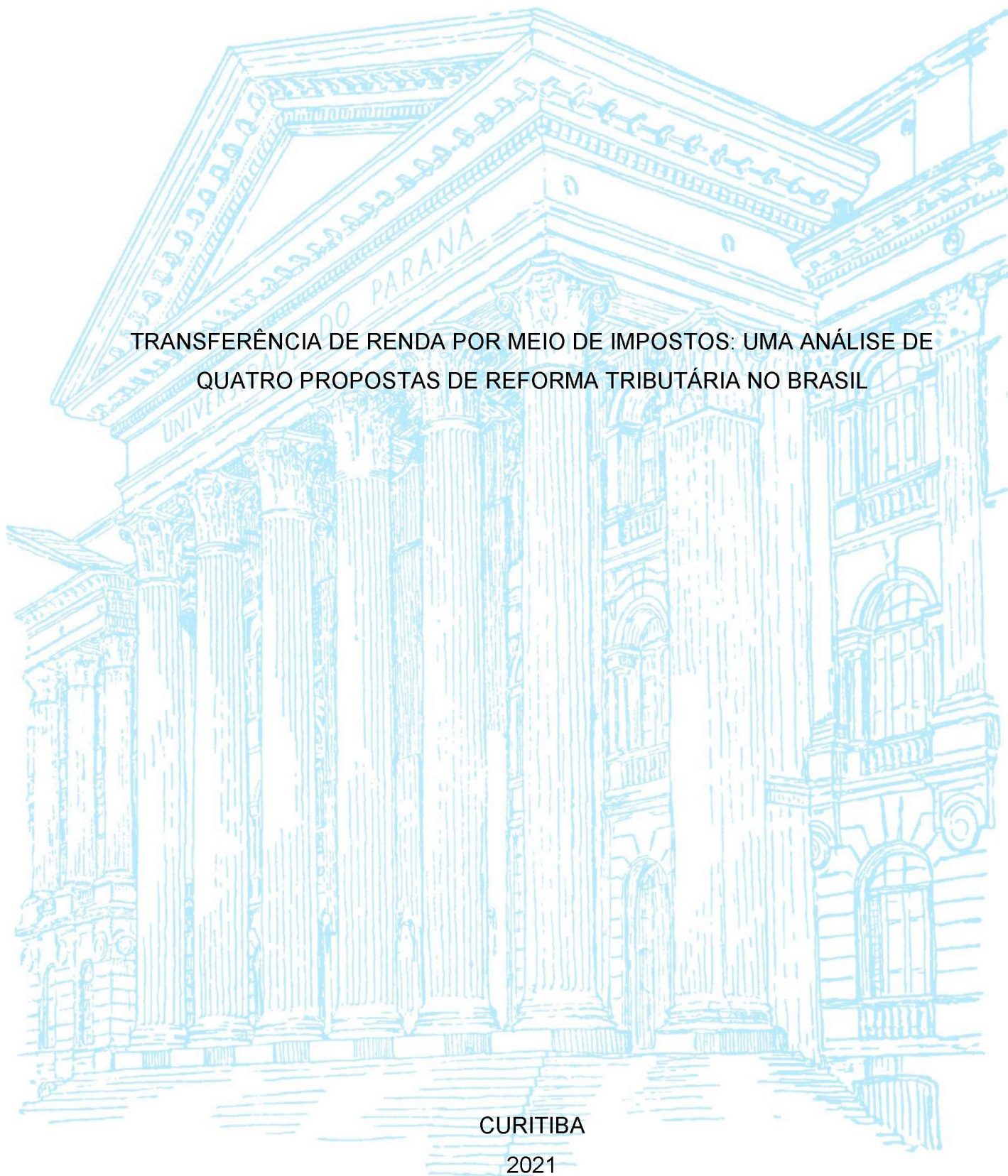
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MICHELE LUIZE TOWS

TRANSFERÊNCIA DE RENDA POR MEIO DE IMPOSTOS: UMA ANÁLISE DE
QUATRO PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL

CURITIBA

2021



MICHELE LUIZE TOWS

TRANSFERÊNCIA DE RENDA POR MEIO DE IMPOSTOS: UMA ANÁLISE DE
QUATRO PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL

Monografia apresentada ao curso de Graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Dalto

CURITIBA

2021

TERMO DE APROVAÇÃO

MICHELE LUIZE TOWS

TRANSFERÊNCIA DE RENDA POR MEIO DE IMPOSTOS: UMA ANÁLISE DE QUATRO PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL

Monografia apresentada ao curso de Graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Economia.

Prof. Dr. Fabiano Abranches Silva Dalto

Orientador – Departamento de Economia, Universidade Federal do Paraná

Profa. Dra. Angela Welters

Departamento de Economia, Universidade Federal do Paraná

Prof. Dr. Demian Castro

Departamento de Economia, Universidade Federal do Paraná

Curitiba, 21 de dezembro de 2021.

Para as minhas estrelas favoritas no céu.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente ao meu orientador Fabiano pelas lições aprendidas durante a realização deste trabalho, foi uma jornada muito interessante e que com certeza não se encerra aqui.

Agradeço à Daniele que em nenhum dia duvidou da minha capacidade. Contar com seu apoio é tudo para mim, ainda que eu nunca te diga isso.

Agradeço à Isabele que fez sua jornada universitária junto comigo. Você foi sem dúvida uma inspiração para continuar e me deu força para entregar tudo. Sem você talvez este momento nunca tivesse chegado.

Agradeço aos grandes amigos que fiz na Universidade Federal, obrigada por me acolherem na dificuldade, lutarem minhas batalhas ao meu lado, cito em especial Debs, Edu, Kaiuã, Leo, Matheus, Andrey, Mayan, Ana Carolina.

Aos meus amigos da vida que sempre ouviram minhas opiniões com sinceridade, Fabi, Marina, Kalliele e em especial agradeço ao Augusto, por nenhum um dia ter tido preguiça em me ouvir reclamar dos percalços da vida, se pudesse, daria o mundo todinho a vocês.

“Nada é seu, a não ser o conhecimento que você adquire ao longo da sua vida. Isto, ninguém nunca poderá tirar de você, não importa o que aconteça”.

(Margarida Ens Tows)

RESUMO

O anseio da realização de uma reforma tributária no Brasil não se trata de inovação do presente governo. Apesar de desejado pelas mais variadas classes, o discurso da reforma tributária ainda não se encontra pacificado nos discursos dos diferentes setores. A discussão da reforma trata sob vários aspectos, inclusive a necessidade de implementação de um sistema tributário mais justo e igualitário, bem como na tentativa de emplacar a redistribuição de renda de forma segura. Com a análise das quatro propostas estudadas aponta-se que ainda não há uma solução completamente eficaz para a tentativa de distribuição de renda por meio de recolhimento de impostos. O desafio consiste na criação de um projeto que respeite o pacto federativo e consiga dar andamento ao plano de crescimento da economia brasileira com base na desoneração dos tributos pela classe mais pobre da população e com a transferência da renda pela parte mais rica da população. Apesar do desafio colocado e das críticas as propostas apresentadas, o debate tem crescido inclusive com comparação de sistemas de outros países, porém sem a percepção que a arrecadação tributária não será eficaz para acabar com a desigualdade.

Palavras-chave: Imposto. Tributo. Reforma. Redistribuição. Pobreza.

ABSTRACT

The desire to carry out a tax reform in Brazil is not an innovation of the present government. Despite being desired by several sectors; the tax reform discourse is still not pacified in the most diverse sectors. The discussion of the reform deals with several aspects, including the need to implement a fairer and more equitable tax system, as well as the attempt to secure the redistribution of income. The analysis of the four proposals studied shows that there is still not a completely effective solution for the attempt to distribute income through tax collection. The challenge is to create a project that respects the federative pact and manages to carry out the growth plan of the Brazilian economy based on tax relief for the poorest class of the population and the transfer of income by the richest part of the population. Despite the challenge posed and the criticisms of the proposals presented, the debate has grown, even with the comparison of systems from other countries, but without the perception that tax collection will not be the answer to end inequality.

Keywords: Tax. Tribute. Remodeling. Redistribution. Poverty.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Composição Da Carga Tributária, Por Bases De Incidência Em % Ocde E Brasil.....	27
FIGURA 2 - Redução da tributação de bens e serviços: situação atual e proposta. Valores em milhões e em % do PIB.....	29
FIGURA 3 - Extinção E Redução Das Fontes De Financiamento Da Seguridade Social Em R\$ Milhões E Estimativas.....	31

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 - distribuição das transferências por estratos, conforme a renda primária familiar per capita.....	23
GRAFICO 2 - participação dos tributos diretos sobre a renda inicial familiar per capita por estratos, conforme a renda inicial familiar per capita.....	23
QUADRO 1 - Comparação entre as propostas dos textos 1 a 4 apresentadas no capítulo 3.....	39

LISTA DE TABELAS

Erro! Indicador não definido.

Erro! Indicador não definido.

TABELA 3 - Simulação de transferência de renda do governo para as famílias e alíquotas iniciais e finais do IR das classes familiares para um programa de renda permanente.....36

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

ANFIP	– Associação Nacional dos Auditores-fiscais da Receita Federal
CIDE	– Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico
CSLL	– Contribuição Social sobre Lucro Líquido
COFINS	– Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
FENAFISCO	– Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBS	– Imposto de Bens e Serviços
ICMS	– Imposto Sobre Operações De Circulação De Mercadorias E Serviços
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IR	– Imposto de Renda
IRPJ	– Imposto de Renda da Pessoa Jurídica
IPTU	– Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana
IPVA	– Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor
OCDE	– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PASEP	– Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	– Programa Bolsa Família
PEC	– Projeto de Emenda Constitucional
PIB	– Produto Interno Bruto
PIS	– Programa de Integração Social
SENARC	– Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
RPPS	– Regime Próprio de Previdência Social
RGPS	– Regime Geral de Previdência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO

214

2.1 PAPEL DO TRIBUTO **ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.**

3 ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

3.1 PANORAMA DAS CRÍTICAS DOS AUTORES ANALISADOS **20**

3.2 PROPOSTA 1 LAURA CARVALHO, RODRIGO TONETO E THEO RIBAS
ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

3.3 PROPOSTA 2: DO LIVRO A REFORMA TRIBUTÁRIA NECESSÁRIA **20**

3.4 PROPOSTA 3: DO LIVRO A REFORMULAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DE
RENDA NO BRASIL: SIMULAÇÕES E DESAFIOS **ERRO! INDICADOR NÃO
DEFINIDO.**

3.5 PROPOSTA 4: DOS AUTORES DÉBORA FREIRE CARDOSO, EDSON
DOMINGUES, ALINE MAGALHÃES, GUILHERME CARDOSO E THIAGO
SIMONATTO **20**

4 ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO. 5

REFERÊNCIAS 48

1 INTRODUÇÃO

Em 2021 os cidadãos brasileiros encontram-se absolutamente polarizados. Poucos assuntos, em especial de cunho político, possuem grande engajamento por mais de um grupo. Mas, se há um assunto que independe de tribo, partido ou gênero e é praticamente unanimidade, é a necessidade de implementação de uma Reforma Tributária. Evidentemente que o teor da reforma varia para cada um dos grupos de indivíduos, inclusive em relação ao seu conteúdo, forma e aplicação.

Este anseio pela reforma se dá primeiramente pela dificuldade de aplicação das leis tributárias. A quantidade de diferentes leis e aplicações, isenções e exceções, além da complexidade do sistema, afasta o interesse dos contribuintes. É notória a dificuldade de aplicação de toda a legislação, havendo severas diferenças entre as unidades federativas do país, sendo o sistema atualizado diariamente em relação ao tema com criação de novas regras a cada dia.

Hoje, além da crítica de inovação que as leis sofrem, da dificuldade de entendimento e do uso de mesma base para diversos tributos, o sistema ainda sofre críticas pois onera principalmente as camadas mais pobres da população, concedendo benefícios para os mais ricos e, alegadamente, perpetuando a desigualdade das pessoas no país. Ademais, a grande fragilidade institucional no Brasil acelera as críticas ao âmbito fiscal.

Nesse sentido, a razão deste estudo é apresentar e discutir quais são as possíveis alterações propostas para a Reforma Tributária em pauta no Brasil para que haja uma diminuição da pobreza e uma queda na desigualdade social no Brasil. Assim, a contribuição do estudo consiste em identificar, à luz da abordagem teórico-metodológica proposta pela Economia, essas possíveis implicações para a sociedade brasileira, uma vez que o assunto ainda está nos princípios do seu estudo e apresenta várias lacunas possíveis de serem analisadas. De tal forma, a pesquisa tem como objetivos contextualizar a dinâmica econômica, social e política de organização e aplicação da seara tributária; identificar os efeitos das propostas de reforma apresentadas, e discutir os efeitos da alegada transferência de renda proposta pelos autores tratados no último capítulo.

Para desenvolver este estudo, a metodologia utilizada foi da pesquisa bibliográfico-documental, ou seja, uma pesquisa desenvolvida a partir de material já elaborado e disponível, assim como foram empregadas categorias teóricas já

aperfeiçoadas por outros pesquisadores. Mais especificamente, foram compiladas e analisadas 4 propostas de reforma tributária e seus impactos sobre arrecadação e transferência de renda. A partir da análise desses 4 estudos, avaliamos os efeitos e a extensão que a reforma tributária poderia ter na redução de desigualdade no Brasil. Ainda, foram coletados, por meio de consultas em portais eletrônicos governamentais, dados estatísticos e históricos dos principais indicadores disponibilizados no Brasil. Assim, essa escrita busca avaliar a possibilidade de concretizar o projeto de transferência de renda entre os estratos mais ricos da população para os estratos mais pobres, sem que haja prejuízo na arrecadação e na função do estado.

O estudo está organizado em três capítulos, além desta Introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo versa sobre a discussão teórica dos tributos e da função do estado, enquanto o segundo capítulo contextualiza o debate do Brasil e da Reforma tributária como propagada. Por fim, o terceiro capítulo apresenta um panorama sobre quatro estudos e propostas realizadas por diferentes autores e doutrinadores na economia. Após a comparação das propostas com o modelo atual, apresenta-se a conclusão do estudo.

2 DOS TRIBUTOS E DA FUNÇÃO DO ESTADO: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

A Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em outubro de 1988 estabelece, no seu Título VI, as diretrizes para a tributação e para a formalização do orçamento dos entes federados. Junto com a criação dos impostos possíveis e a determinação da competência para cada ente, ainda estabeleceu a limitação a tributar e os serviços públicos essenciais a serem disponibilizados (BRASIL, 1988).

Neste capítulo pretende-se apresentar inicialmente uma contextualização geral da relação entre sociedade, economia (sistema econômico) e tributação, além de apresentar as principais ideias e evolução dos tributos e seu relacionamento direto com a funcionalidade do Estado.

Pretende-se, neste momento, levantar alguns elementos históricos e teóricos importantes para o desenvolvimento das propostas de reforma do sistema atual e responder perguntas como: de quem é a responsabilidade em financiar as políticas sociais? De que forma a arrecadação deve ser realizada a fim de aumentar a receita pública e financiar as políticas públicas de transferência de renda? E, ainda, explicar a forma com que tais propostas devem ser implantadas via constituição.

2.1 DO PAPEL DO TRIBUTO

Evidentemente que em se tratando do dever do estado em financiar políticas públicas, conforme explanado, é necessário indicar como haverá o recebimento do financiamento a fim de garantir a transferência de renda. No que diz respeito aos gastos do estado, tem-se que este agente possui uma gama de atividades de competência exclusiva e que deve ser por ele prestada, como a manutenção do sistema nacional de segurança, serviços de saúde, de educação, transporte, proteção ao meio ambiente e assim sucessivamente. No caso do Brasil, a própria Constituição estabelece qual é a competência e atividades da União e demais entes federados, sendo elas exclusivas ou não (BRASIL, 1988).

Não se pode ignorar o fato de que todos os serviços mantidos pelo estado – seja ele a manutenção do exército nacional, o sistema universal de saúde, a segurança, educação e demais programas – são custeados com dinheiro público e a grande questão desse estudo é como se alcança esse patamar de financiamento. Convencionalmente, acredita-se que os tributos financiam as atividades públicas.

Assumindo que o Brasil precisa de mais investimentos públicos nos vários serviços públicos e ainda realizar transferências de renda para a população mais pobre para efetivamente reduzir os níveis de pobreza e de desigualdade social, a questão central é saber se as reformas tributárias apresentadas por vários atores e setores da sociedade conseguiriam fazer frente aos desafios colocados pelo volume de investimentos públicos necessários para reduzir a pobreza e a desigualdade nacional. Ou, ainda, compreender em que medida as reformas tributárias conseguiriam alcançar tais objetivos. Assim, chegamos ao questionamento essencial desse capítulo que é a tentativa de responder quais as funções que a teoria econômica tradicional prevê para os tributos.

Para responder essa questão é essencial a análise da arrecadação do Estado e as formas de seu financiamento. Sem as políticas de arrecadação, seria difícil manter o custeamento de políticas públicas, independentemente do tamanho e da interferência do estado na Economia.

Esta análise repassa os dados do Produto Nacional Bruto como forma de manutenção do Estado e, como de forma intuitiva é substancialmente formado a partir da arrecadação de impostos como forma de receita do Estado. É importante ressaltar que apenas pelo contexto histórico não é possível se indicar precisamente a invenção do que entendemos hoje como tributo. Desde a existência de um Estado e de uma organização central houve a necessidade de realizar o pagamento de uma prestação, pecuniária ou em bens. Porém, com o estado institucionalizado como se conhece, é importante destacar que qualquer criação de tributo ou qualquer modificação deve ser feito por meio correto sob pena de invalidade, que é o que se pretende com a reforma tributária posta em análise.

Além das determinações legais, há a necessidade de se combinar a aplicação das leis concomitantemente com a interpretação aplicada pelo poder judiciário. Conforme indicado por Musgrave (1989), é necessário que o tributo seja rigorosamente instituído, previamente estabelecido na lei e no processo legislativo aplicável e decorrente de uma obrigação legal compulsória. Dessa definição é possível exprimir alguns conceitos relevantes, como a obrigatoriedade do tributo, sendo compulsório havendo a vontade ou não do sujeito no seu recolhimento. Justamente por seu caráter universal, impessoal e compulsório, o poder do Estado em criar e cobrar novos tributos é limitado por diversos princípios, dentre eles o Princípio da Legalidade, que determina que, ao criar, modificar ou aumentar um

tributo, ele somente poderá sofrer tais alterações se estas tiverem sido criadas por leis, nos moldes anteriormente previstos.

Veja-se que os impostos serão justamente a parcela exigida pelo Estado para cobrir os custos gerados na manutenção de bens e serviços ofertados para o interesse comum, o que poderá ser pago pela pessoa física ou jurídica. Em que pese a informação de que são cobrados para o pagamento das despesas, uma das características importantes do tributo é que ele não possui vinculação com qualquer atividade do poder público e, justamente pela não vinculação do recebimento dos impostos a prestação de serviço específico, não há como se apontar que existe uma relação de causa e efeito.

Dessa forma, não há como se indicar de forma linear a existência de eventual contraprestação do Estado ao seu contribuinte. Ou seja, não há qualquer nexo de uso entre a arrecadação tributária e a oferta de determinado serviço essencial. No entanto, indicar que não há uma vinculação no pagamento dos tributos e na prestação dos serviços não é indicar que o poder público pode manejar o orçamento como melhor lhe aprouver, existindo no sistema legal uma determinação de destinação de valores para asseguramento dos serviços essenciais prestados pelo Estado.

Nesse sentido, uma coisa é certa: o tributo apresenta uma função social e deve ser destinado para cumprir com os interesses sociais, nos limites impostos pela constituição, inclusive com a limitação dos entes federados; isso porquê – e o que parece bastante colocado em xeque pela reforma tributária na maneira com que é proposta – ocorre a retirada de equilíbrio orçamentário entre os municípios e os Estados. Qualquer reforma tributária que seja planejada impactará sobre o orçamento dos entes federados, o que parece não estar sendo levado em consideração.

O tributo é criado a partir de uma fundamentação para a sua cobrança e, portanto, apesar de não estar vinculado à prática de um único ato pela administração pública, deve estar englobado pela sua fundamentação. Este é o cenário, em específico, das contribuições especiais criadas pela União. A questão tributária em suma pode ser definida como uma questão orçamentária, conforme Musgrave (1989, p. 131).

A avaliação do projeto, como todas as questões em economia de alocação, envolve determinação das maneiras pelas quais o uso mais eficiente pode ser feito de recursos escassos. Em sua forma mais simples, a questão é como determinar a composição do orçamento de um determinado tamanho ou como alocar um total de determinados fundos entre projetos alternativos. Há

também a questão mais complexa de determinar o tamanho apropriado do despesas. Outras complicações surgem quando os projetos não são divisíveis, mas em formatos irregulares.

Portanto, para que haja uma eficiência do ente público, é necessária uma organização política organizada com a entrega de uma previsão orçamentária condizente e determinada. Ainda de acordo com Musgrave (1989, p. 124):

Todos os fatores que acabamos de discutir sugerem que há boas razões para que a parcela da despesa pública mude ao longo do tempo. A mistura desejada de bens muda com o aumento da renda. Além disso, existem fatores exógenos, como mudanças tecnológicas e demográficas, que têm grande influência sobre o que constitui o nível "adequado" de serviços públicos em relação ao PIB. Embora esses fatores não somam a uma presunção clara em favor de uma participação crescente, considerações como essas mostram que muito pode ser feito para analisar o crescimento das despesas em termos da mudança econômica como algo distinto do mau funcionamento do sistema político.

O autor ainda indica que o orçamento previamente definido pode sofrer alterações significativas tanto no gasto como na forma de arrecadação, como em casos de guerra, em que o gasto público aumenta consideravelmente. Como exemplo dessa alteração significativa de paradigma e que alterou consideravelmente o orçamento previsto pelo poder público foi, em 2020 e 2021, a pandemia da COVID-19, que culminou na instauração do Auxílio Emergencial pelo Estado, sem que houvesse uma contrapartida direta na forma de tributo.

Assim, é necessário que o tributo não seja avaliado como uma cobrança pecúnia isolada, como uma prestação do contribuinte em prol do orçamento público fechado, ainda que essa tenha sido a ideia inicial na criação o pagamento em troca da existência deste poder centralizador. Entretanto, hoje o sistema tributário serve como ferramenta para garantir os direitos individuais e acesso a direitos fundamentais previamente estabelecidos.

Apesar da sua característica engessada por procedimentos legislativos, inclusive como forma de proteção ao contribuinte de Estados draconianos, o tributo apresenta a característica de ser impessoal, desvinculado a uma prestação pública específica, compulsório e ainda carrega um dinamismo necessário para que o Estado atue com plenitude na ordem social, política e econômica, respeitando os limites orçamentários.

A estrutura tributária existente fornece um fluxo de receitas contínuo, embora flutuante, sem que sejam tomadas medidas legislativas adicionais. Ações podem ser tomadas, no entanto, para ajustar a receita geral às mudanças nas necessidades de despesas e condições econômicas. Também pode haver reformas estruturais para lidar com os efeitos da tributação sobre o setor privado e para ajustar a distribuição da carga tributária (MUSGRAVE, 1989, página 89)

Por ter como característica o financiamento de serviços público e a garantia de acesso a direitos fundamentais, é importante que a receita geral se amolde às mudanças e às necessidades postas pela sociedade. Por isso o debate da reforma tributária encontra-se tão enraizado na sociedade atual, a fim de amoldar a legislação à nova realidade, desvinculando o Estado da perpetuidade na manutenção da desigualdade que existe no Brasil. Partindo deste ponto, a diminuição da desigualdade como um dos objetivos do país deve ser realizada a partir de uma política de transferência de renda que deve ser concretizada tanto a partir de uma desoneração tributária das classes mais pobres, com uma política de arrecadação mais eficaz em tributar a parte mais abastada da população brasileira.

Randall Wray (2015), um expoente da teoria monetária moderna, afirma que os governos monetariamente soberanos não dependem da arrecadação para gastos. Se há a possibilidade de gastar sem a necessidade de arrecadar, por qual razão há esta obrigatoriedade em realizar reformas tributárias, ou mesmo, tributar? Wray (WRAY, 2015, p.138) considera que o tributo é um instrumento muito mais versátil que meramente arrecadatório. Para o autor, fica claro que o tributo pode ser um instrumento importante para o controle da inflação, além de servir o propósito de incentivar determinadas atividades, enquanto coíbe outras. Os impostos são o mecanismo que garantem o controle da moeda.

A pretensão, por exemplo, de se realizar a reforma tributária partindo do pressuposto de que a arrecadação gerada permitirá maior gasto do governo, é descabida se analisada a situação econômica dos últimos séculos. A utilização correta da arrecadação via tributos pode alavancar a economia de um país, uma vez que possui diversas formas de incentivar a atividade, seja com isenções ou através do aumento da alíquota para produtos semelhantes estrangeiros, etc., criando assim uma tendência na própria sociedade. Conforme Murphy (2015, p. 116), os objetivos do tributo são, em primeiro lugar, ajustar a precificação dos bens e serviços corrigindo eventual falha do mercado, seguindo pela redistribuição de riquezas e, após,

reorganizar a economia de modo que promova o processo democrático e corrija o valor da moeda.

O estudo do Estado e dos tributos tem destacado como o orçamento anual e os gastos são construídos. Não se trata de uma área estática e cuja compensação seja realizada de forma direta, dado que muitas vezes o Estado precisa se adaptar à demanda posta, como ocorreu no caso da pandemia da COVID-19. A relação social moderna desemboca no dinamismo nos gastos do Estado para a garantia da estabilidade econômica, destacando como relevante de discussão a característica de que o gasto do governo é anterior a arrecadação e, portanto, não se consubstancia apenas na parcela arrecadada.

Tendo estabelecido que primeiro há o gasto com os programas necessários, no próximo capítulo serão abordadas as justificativas para a reforma tributária a fim de comparar os resultados e indicar a viabilidade do projeto ante o dever constitucional de diminuir a desigualdade.

3 O DEBATE DO BRASIL SOBRE A REFORMA TRIBUTÁRIA

A desigualdade social e a miséria de uma parte considerável da população brasileira têm sido características marcantes do país há séculos. Diversas políticas sociais vez ou outra amenizam a situação dos miseráveis, mas soluções definitivas ainda não foram encontradas. Em geral, todos os ocupados com o tema reconhecem que falta dinheiro para políticas públicas que visam solucionar de forma mais duradoura a desigualdade e a miséria da população. Quando crises tão avassaladoras como a da pandemia da COVID-19 ocorrem, o tema da falta de dinheiro para financiar os investimentos sociais volta à discussão. Invariavelmente, as proposições centram-se em torno de alguma reforma fiscal. O que se tem visto nos últimos anos é uma miríade de propostas que propõem alguma reforma fiscal para financiar as políticas sociais, partindo do pressuposto de que os ricos devem financiar as políticas que visam atender os pobres.

Essa escrita irá considerar a premissa dos proponentes das reformas tributárias para avaliar quanto de receita fiscal essas reformas conseguiriam arrecadar para financiar a política social, tendo como pergunta central: em que extensão as mudanças no sistema tributário brasileiro conseguiriam reduzir a pobreza e a desigualdade no país?

3.1 PANORAMA DAS CRÍTICAS DOS AUTORES ANALISADOS

A partir da análise e proposta de quatro textos com autores distintos pretende-se responder à pergunta feita no parágrafo anterior. Todos os textos apontam críticas ao sistema tributário atualmente instituído e propõem mudanças estruturais para o afastamento das falhas que apontam. Para os autores é necessária a realização de uma reforma tributária, uma vez que há a possibilidade de aumentar o poder redistributivo do Estado assegurando o cumprimento do dever constitucional de mitigação da desigualdade, assegurando uma arrecadação suficiente para a manutenção das políticas em curso e aplicação das políticas mais eficazes de transferência de renda.

Para o afastamento do excesso de tributação das camadas mais pobres, os textos indicam os critérios de divisão da sociedade em seções de pobreza e analisam as formas de distribuição de renda de forma a proporcionar uma desoneração dos

mais pobres e os setores intermediários, aumentando progressivamente a arrecadação em relação aos percentis mais ricos. As primeiras análises não realizam uma reestruturação do sistema tributário, mas sim propõem alcançar o objetivo com alterações de aumento ou diminuição das alíquotas de impostos já existentes.

Nos textos em que há uma proposta efetiva de alteração no sistema tributário atual, os autores apresentam em comum a discussão da possibilidade de uma reforma tributária acordada entre as casas do Congresso e buscam, entre outros objetivos, a simplificação do sistema tributário. Em que pese as elaborações realizadas e as propostas apresentadas, não houve uma análise aprofundada sobre a diferença de arrecadação dos entes federados e as diferenças de competências da Constituição.

Outro ponto em comum entre os textos é a apresentação do seguinte *trade off*: valor x quantidade de beneficiários. A questão de uma renda universal é apresentada na proposta do texto do IPEA, mas junto com a indicação de que não é viável sem a concretização de critérios específicos para a distribuição dos benefícios. O imposto sob grandes fortunas é colocado em xeque nos textos, dado que ele não seria, pelo menos em primeiro plano, muito efetivo no Brasil, além de que sua arrecadação seria ínfima, se comparada aos gastos com a política de transferência de renda, não havendo embasamento para seu estabelecimento.

Desde logo aponta-se que nenhuma proposta apresentada efetivamente contorna o teto de gastos em vigor. E, ainda, apesar das discussões versarem sobre a reforma tributária, pelo texto da Proposta de Emenda Constitucional 45 (projeto de emenda constitucional apresentada para a reforma tributária em discussão junto as casas legislativas) não houve quase nenhum acatamento às propostas formuladas.

Pelo exposto fica evidente que a política de transferência de renda pode ser realizada efetivamente com uma reformulação do imposto de renda e de arrecadação de outras fontes ainda não exploradas, mas que aceite uma desoneração dos impostos sobre o consumo e uma reformulação nas alíquotas, considerando que atualmente o sistema de transferência vem sendo custeado com esforços da própria parcela mais pobre e a intermediária da população, havendo grande isenção para os mais ricos que se beneficiam por um planejamento tributário.

De forma mais detalhada, no próximo capítulo as propostas e suas respectivas contribuições e peculiaridades serão esmiuçadas a fim de realizar um comparativo e responder às perguntas finais.

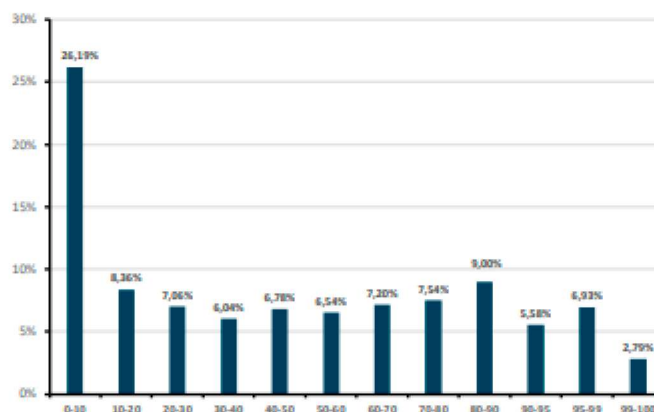
3.2 PROPOSTA 1: LAURA CARVALHO, RODRIGO TONETO E THEO RIBAS (LRT)

A proposta de autoria de Laura Carvalho, Rodrigo Toneto e Theo Ribas foi apresentada em 25 de outubro de 2020 na revista Nota de Política Econômica, sendo intitulada como: “Dos pobres para os paupérrimos ou dos mais ricos para os mais pobres? O impacto sobre a desigualdade de diferentes formas de expansão das transferências de renda no Brasil”. O texto tem o objetivo bem claro a avaliação do atual modelo de transferência de renda via impostos, assim como realiza propostas de como podem ocorrer melhorias em seu poder redistributivo (CARVALHO, 2021, p.3).

A análise foi desencadeada a partir da implementação do auxílio emergencial no ano de 2020 como forma de travar a perda da renda durante a pandemia, o que permitiu baixar o índice de Gini pelo recebimento do benefício. O artigo indica que com o auxílio emergencial foi possível abrir o leque de discussão para programas mais amplos de transferência de renda, razão pela qual os autores separam o trabalho em duas sessões principais: a primeira analisa os programas de transferências já existentes; enquanto a segunda sessão propõe a implementação de uma espécie de programa de renda mínima baseada na alteração dos recursos dos programas já existentes, ou ainda pelo aumento do imposto cobrado sobre as mais altas rendas no Brasil.

Para a realização da análise o texto divide a população brasileira em 12 estratos, sendo que o primeiro corresponde aos 10% mais pobres e o último ao 1% mais rico da população, ao mesmo tempo em que faz uma verificação de qual dos estratos recebe benefícios de transferências pelo Estado. Nesse caso, os 10% mais pobres da população recebem 26,19% dos benefícios, valor triplamente superior aos demais estratos médios, cujo recebimento variam de 9 a 6%, sendo consubstanciado principalmente pelo recebimento de aposentadoria. A parcela dos 10% mais ricos da população acaba recebendo 15,3%, o que pode ser explicado pelos valores mais altos recebidos a título de pensão ou aposentadoria. O gráfico 1, apresentado pelos autores no texto, traz as conclusões:

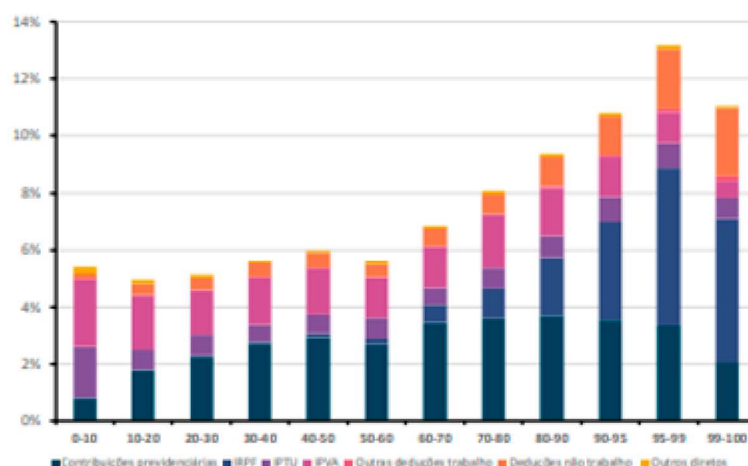
GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS POR ESTRATOS, CONFORME A RENDA PRIMÁRIA FAMILIAR *PER CAPITA*



Fonte: Carvalho (2020).

Ainda com a divisão da população por estratos em renda, avaliou-se o recolhimento de impostos em cada um dos setores, em que somente há efetivamente uma progressão na tributação direta no Imposto de renda. Nos demais impostos como IPVA e IPTU percebe-se que a arrecadação chega a ser inclusive contrária ao desejado, sendo proporcionalmente maior nas parcelas mais pobres da população, conforme o gráfico dos autores:

GRÁFICO 2 – PARTICIPAÇÃO DOS TRIBUTOS DIRETOS SOBRE A RENDA INICIAL FAMILIAR *PER CAPITA* POR ESTRATOS, CONFORME A RENDA INICIAL FAMILIAR *PER CAPITA*.



Fonte: Carvalho (2020).

Portanto, fica patente que, em que pese o percentual total das parcelas mais ricas serem superior ao das parcelas de população menos abastadas, percebe-se que

a carga de impostos é igual para a parcela mais pobre e média da população. Ressalta-se o volume dos impostos de IPTU e IPVA principalmente na parcela mais pobre, em que a participação dos tributos na renda familiar é consideravelmente superior que nas demais parcelas.

Fica evidente que, sendo o Brasil um país notoriamente desigual, e tendo essa desigualdade aumentado em razão da pandemia, urge a necessidade de uma intervenção governamental em especial baseada no debate de expansão da oferta de benefícios e/ou aumento do benefício a partir de uma elevação da tributação sobre altas rendas. O texto analisado apontou que existiam três propostas em análise pelo governo Bolsonaro em outubro de 2020, todas baseadas na expansão do programa já existente, o Bolsa Família.

A primeira proposta indicava a extinção de outros programas considerados ineficientes, como Seguro Defeso, o que permite realizar um aumento de 30% no valor já recebido pelos atuais usuários do programa Bolsa Família e aumentar os beneficiários em 3 milhões. Na proposta 2 apresentada pelo governo tem-se a desindexação do salário-mínimo da taxa da inflação por dois anos, com o congelamento desta e outras parcelas como previdência, sendo que o valor obtido com o congelamento passaria ao programa Bolsa Família, permitindo aumentar em 30% o valor entregue, bem como abarcar mais 20 milhões de usuários. Por fim, a última proposta do governo congelaria os valores devidos pela previdência, o que seria repassado ao programa Bolsa Família e que, além de contar com o aumento de 30%, aumentaria em 56 milhões de beneficiários. Nesse cenário as propostas custariam 3,11 bilhões, 6,38 bilhões e 11,3 bilhões respectivamente.

As propostas do governo baseiam-se na transferência de renda, sobretudo no setor intermediário, sendo que a faixa mais rica sequer é afetada nas primeiras duas propostas. Já na terceira proposta, ainda que haja afetação do grupo mais rico, isso não se dá de forma significativa, tendo em vista que somente impactaria através das características do RSPS e RPPS.

Por fim, os próprios autores do texto propõem 4 novas propostas. A quarta proposta do texto – e primeira dos autores – indica o recebimento de R\$ 387,50 por 28,4 milhões de beneficiários, que na proposta 5 passariam a receber R\$ 465,00. As propostas 6 e 7 indicam o recebimento de R\$ 387,50 para 47,3 milhões e 28,4 milhões respectivamente. Nesses cenários o custo dos programas seria de 11 bilhões na

proposta 4, 13,2 bilhões na proposta 5, 18,3 bilhões na proposta 6 e apenas 11 bilhões na proposta 7, uma vez que o número dos beneficiários volta a cair.

Para financiar essas políticas é proposta uma alteração nas alíquotas do imposto de renda, justificando que a média da arrecadação realizada pelo Brasil corresponde a 7% do PIB, enquanto a média da OCDE é de 11%, o que daria azo para a readequação do imposto. Com a comparação foi possível perceber que na proposta “mais cara” a diferença a ser arrecadada é de aproximadamente 15 bilhões.

Ao contrário do indicado no título, a transferência de renda proposta pelos autores não busca acabar com a desigualdade, mas sim reduzir a extrema pobreza. A conclusão indica que há um dilema entre valores e quantidade de beneficiários, o que não foi explorado pelo estudo, assim como em que condições seria concedido o benefício, fator que poderia impactar na quantidade de beneficiários, considerando que quanto mais condicionantes, mais difícil seria o recebimento da transferência.

O que o estudo conclui, entretanto, é que os efeitos sobre a redução da desigualdade são substancialmente potencializados se a redistribuição se der dos mais ricos para os mais pobres por meio da tributação da renda, ao invés de um remanejamento de recursos hoje destinados a outros benefícios sociais. Porém, ressalta-se que em que pese as informações trazidas, percebe-se que nenhum dos arranjos apresentados (arranjos 4, 5, 6 e 7) estão condizentes com o teto de gastos em vigor desde 2016. Ainda, como o próprio texto aponta, não é possível estabelecer o valor correto de arrecadação, uma vez que as rendas mais altas são geralmente sub-reportadas, o que impede a indicação correta dos valores.

3.3 PROPOSTA 2: DO LIVRO A REFORMA TRIBUTÁRIA NECESSÁRIA

A segunda proposta provém do livro intitulado “A Reforma Tributária Necessária: Justiça fiscal é possível subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira” publicado em 2018 e de autoria da colaboração de diversos pesquisadores membros da ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil e da FENAFISCO – Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital. Nesse livro os autores procuraram responder se é possível uma justiça fiscal, indicando os subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira.

O projeto inicia com a afirmação de que é possível alcançar um patamar mais justo de tributação apenas com a reformulação da proposta de tributos já existentes na Constituição Federal. Para o livro, fica evidente que a progressividade dos tributos trará não só a redução da desigualdade, mas também um impulso econômico, podendo duplicar a arrecadação sobre a renda, patrimônio e transações financeiras.

O Brasil, como se aponta, não enfrenta só o problema da desigualdade, sofrendo também com a dificuldade de acesso de pessoas das classes mais baixas a determinados bens e serviços, assim como com a ausência de uma indústria de alta tecnologia, o que acaba ocasionando o fato que os empregos disponíveis são, em sua maioria, empregos de baixa capacitação e baixos salários. Dessa forma, a mera simplificação do sistema tributário não seria suficiente, sendo necessário pensar em uma reforma tributária na perspectiva do desenvolvimento do país, com a atribuição de impostos progressivos, bem como a compactação com os sistemas tributários dos demais países da OCDE e a manutenção do sistema tributário como colado na Constituição da República, ressalvadas as principais alterações nos impostos que incidem sobre a renda, riqueza e transações financeiras.

Veja-se que, conforme apontado no capítulo anterior, o tributo é um instrumento muito mais versátil que meramente arrecadatário. Segundo os autores, falta maleabilidade do Estado em realizar os ajustes necessários para que a sociedade prospere. A proposta do texto é um direcionamento claro para que, por exemplo, os contribuintes deixem de acumular patrimônio para passar em sede de herança, já que a transmissão seria tributada de forma alta.

Ainda, é importante ressaltar que neste projeto haveria a criação de um tributo ambiental, visando coibir a prática de atos que agredissem a natureza, claramente coadunando com o objetivo de frear as atividades do setor mais poluente, o que é um exemplo de tributo cujo objetivo é inibir a prática de certo comportamento. Outro exemplo de estímulo dado por meio do tributo é a tentativa de diminuir o valor do IPI pela metade, claramente indicando um incentivo à produção e consumo de bens industrializados.

O texto faz uma comparação entre o Brasil e os países da OCDE, demonstrando como os demais países tem utilizado da ferramenta do tributo em relação a carga tributária, conforme demonstrado na Figura 1. Percebe-se como o uso do tributo como forma de reparo do mercado encontra-se desajustado. Os países desenvolvidos possuem alta carga tributária em renda e patrimônio, enquanto

suavizam no importe de tributo sobre consumo, valores estes que estão em desacordo com o praticado no Brasil.

FIGURA 1 – COMPOSIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA, POR BASES DE INCIDÊNCIA EM % OCDE E BRASIL

PAÍSES	RENDA	PATRIMÔNIO	CONSUMO	OUTROS	TOTAL	CARGA TRIBUTÁRIA (% PIB)
Alemanha	31,2	2,9	27,8	38,1	100,0	37,1
Bélgica	35,7	7,8	23,8	32,7	100,0	44,8
Chile	36,4	4,4	54,1	5,1	100,0	20,5
Coreia do Sul	30,3	12,4	28,0	29,3	100,0	25,2
Dinamarca	63,1	4,1	31,6	1,2	100,0	45,9
Espanha	28,3	7,7	29,7	34,3	100,0	33,8
Estados Unidos	49,1	10,3	17,0	23,6	100,0	26,2
França	23,5	9,0	24,3	43,2	100,0	45,2
Holanda	27,7	3,8	29,6	38,9	100,0	37,4
Irlanda	43,0	6,4	32,6	18,0	100,0	23,1
Itália	31,8	6,5	27,3	34,4	100,0	43,3
Japão	31,2	8,2	21,0	39,6	100,0	30,7
Noruega	39,4	2,9	30,4	27,3	100,0	38,3
Portugal	30,2	3,7	38,4	27,7	100,0	34,6
Reino Unido	35,3	12,6	32,9	19,2	100,0	32,5
Suécia	35,9	2,4	28,1	33,6	100,0	43,3
Turquia	20,3	4,9	44,3	30,5	100,0	25,1
MÉDIA OCDE	34,1	5,5	32,4	28,0	100,0	34,0
BRASIL (1)	18,3	4,4	49,7	27,6	100,0	32,6

Fonte: Oliveira

A própria análise em relação ao PIB demonstra a discrepância do pactuado no Brasil. O imposto de renda nos países da OCDE representa, em participação na arrecadação, 8,5% do PIB, enquanto no Brasil esse valor chega apenas a 2,4%.

O texto ainda propõe a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas como um importante instrumento redistributivo. A proposta apresentada é para que o imposto incida sobre patrimônios superiores a R\$ 10 milhões, variando a alíquota entre 1 e 3%, sendo essa alíquota também progressiva. Outra proposta apresentada é a tributação das transações financeiras com a criação de um tributo sobre as transações financeiras no importe de 0,38%, estando isentas desse tributo as classes mais baixas da população.

Em relação aos tributos de consumo, a proposta apresentada é no sentido de realizar uma alíquota progressiva nos bens e serviços, com a extinção dos tributos como PIS/PASEP, COFINS, e ICMS, desonerando consumidores de baixa renda. Ainda, propõe a alteração do pacto federativo e a criação de impostos novos, como o imposto sobre o meio ambiente.

O texto aponta que é possível subir o valor já tributado, afastando, por exemplo, as renúncias tributárias e isenções que em geral apenas favorecem os mais abastados, e, que impedem a união de arrecadar 23% do total de suas receitas e de melhorar e automatizar os sistemas de controle para afastar a sonegação.

A nova proposta apresentada pelo estudo, indica que a parcela da população que recebe até 4 salários-mínimos é isenta de tributação; de 4 a 12 salários-mínimos, alíquotas progressivas de até 22,5%; de 15 a 40 salários-mínimos mantém-se o padrão atual na alíquota de 27,5% e, por fim, as maiores alterações seriam de 40 a 60 salários-mínimos com alíquota de 35%, bem como acima de 60 salários-mínimos, com a alíquota de 40%. Neste cenário, apenas 2,73% da população seria negativamente afetada, com o aumento do valor correspondendo à parcela da população que recebe acima dos 60 salários-mínimos devidamente declarados. Em relação ao imposto de Grandes Fortunas conforme preconizado, o estudo prevê uma arrecadação de R\$ 37,1 bilhões.

A figura abaixo, por exemplo, avalia a redução da tributação em bens ou serviços separados pelo ente federado. A diferença de arrecadação federal e municipal da proposta reduzem de forma exacerbada o devido para esses entes, havendo manutenção com um discreto aumento somente no tocante a arrecadação estadual:

FIGURA 2 – REDUÇÃO DA TRIBUTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS: SITUAÇÃO ATUAL E PROPOSTA. VALORES EM MILHÕES E EM % DO PIB:

TRIBUTOS SOBRE O CONSUMO	ATUAL		PROPOSTA		DIFERENÇA	
	R\$	% PIB	R\$	% PIB	R\$	% PIB
TRIBUTOS FEDERAIS	460.205,59	0,08	269.738,36	0,05	(190.467,23)	(0,03)
Simplex Nacional	51.425,81	0,87	25.712,91	0,44	(25.712,91)	(0,44)
Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) – Lucro Presumido	30.396,84	0,51	0	0	(30.396,84)	(0,51)
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) – Lucro Presumido	16.430,20	0,28	0	0	(16.430,20)	(0,28)
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	47.607,74	0,81	23.637,51	0,40	(23.970,23)	(0,41)
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	190.293,05	3,22	0	0	(190.293,05)	(3,22)
Contribuição ao Programa de Integração Social (PIS/Pasep)	39.825,13	0,67	0	0	(39.825,13)	(0,67)
Contribuição Social sobre o Valor Adicionado (CSVA)	0	0	124.263,82	2,10	124.263,82	2,10
Tributo Ambiental (1)	0	0,00	23.615,22	0,40	23.615,22	0,40
Cide Combustíveis	3.271,18	0,06	0	0	(3.271,18)	(0,06)
Imposto sobre Importação	38.870,02	0,66	38.870,02	0,66	0	0,00
Imposto sobre Exportação	99,34	0,00	99,34	0,00	0	0,00
Imposto sobre Exportação sobre Produtos Primários e Semielaborados	0	0	9.750,00	0,17	9.750,00	0,17
Outras Contribuições previdenciárias (faturamento, rural, clubes)	22.156,65	0,38	3.959,91	0,07	(18.196,74)	(0,31)
Outras Contribuições Sociais e Econômicas	14.515,03	0,25	14.515,03	0,25	0	0,00
Taxas Federais	5.314,60	0,09	5.314,60	0,09	0	0,00
TRIBUTOS ESTADUAIS	425.580,56	0,07	442.333,85	0,07	16.753,29	0,28
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	396.513,09	6,72	0	0	(396.513,09)	(6,72)
Imposto sobre Valor Adicionado (IVA)	0	0	413.266,38	7,00	413.266,38	7,00
Outros Tributos Estaduais	29.067,47	0,49	29.067,47	0,49	0	0,00
TRIBUTOS MUNICIPAIS	72.137,65	0,01	14.054,13	0,00	(58.083,52)	(0,98)
Imposto sobre Serviços (ISS)	58.083,52	0,98	0	0,00	(58.083,52)	(0,98)
Outros Tributos Municipais	14.054,13	0,24	14.054,13	0,24	0	0,00
TOTAL	957.923,80	16,23	726.126,34	12,30	(231.797,46)	(-3,93)

Fonte: Fagnani (2018).

O texto em si advoga no sentido de que é tecnicamente factível quase duplicar o atual patamar de receitas da tributação da renda, patrimônio e transações financeiras e reduzir significativamente a tributação sobre bens e serviços e sobre a folha de pagamento. Além da maior progressividade, os autores acreditam que as propostas apresentadas também contribuem para o restabelecimento e fortalecimento das bases do equilíbrio federativo e para a manutenção do patamar de financiamento da Proteção e da Seguridade Social, com fontes de receita menos regressivas.

Elenca ainda diversas mudanças que indica que seriam favoráveis aos contribuintes pessoas físicas e jurídicas, bem como a todo estado brasileiro, uma vez que a arrecadação mais progressiva seria suficiente para diminuir a desigualdade. Apenas como exercício e sabendo que essa proposta busca arrecadar a diferença de 46,9 bilhões, ela poderia beneficiar, como comparativo, o importe de 93,8 milhões de famílias com o importe de R\$ 500,00.

Em que pese a análise realizada atualmente tal proposta sequer poderia ser aplicada. Isto porque diminui consideravelmente a arrecadação da união e dos municípios com o modelo proposto, sem se atentar que cada um desses entes federativos possui competências de obrigações para seus constituintes. Ademais, não há qualquer análise da destinação dos impostos atualmente arrecadados. Veja-se que a mera comparação com a arrecadação dos demais países da OCDE não é suficiente

para garantir uma alteração radical no patamar tributário. Não houve qualquer proposta efetiva de transferência de renda, tampouco qualquer análise quanto a destinação dos valores arrecadados.

Explica-se: não há a possibilidade de minimizar a arrecadação municipal no patamar proposto, porque, por exemplo, uma das atribuições do município é fornecer creches para crianças de 0 a 3 anos. O encerramento, ou o mero enxugamento de tal oferta prejudicaria justamente as classes mais pobres da população que mais usam as creches para a possibilidade da reinserção ou mesmo da volta da mãe ao mercado de trabalho. A mera arrecadação superior não leva em consideração o teto de gastos em vigência no Brasil desde 2016. Além disso, não há que se falar em distribuição de renda mais igualitária apenas batendo na tecla de maior alíquota no imposto de renda.

É importante ressaltar que em que pese o trabalho proposto indicar a necessidade de finalização das isenções e das anistias tributárias, bem como da legislação de parcelamento de tributos atrasados, é desconsiderado que médias e pequenas empresas também são beneficiadas por essa forma de endosso público, o que lhes permite continuar na sua atividade econômica.

Outro fator que não é considerado no texto é o planejamento sucessório realizado pelas pessoas mais abastadas. É notório que pessoas mais ricas tem um planejamento sucessório que diminui consideravelmente o valor dos impostos no momento da morte. Onerar a herança em 40% como proposto, somente minaria as parcelas mais pobres da população em receber a herança e em adquirir patrimônio.

Portanto, o estudo reforça o que afirmou o texto 1 de autoria de Laura Carvalho e colaboradores sobre a possibilidade de aumento da alíquota do imposto de renda. Em relação ao tributo de Grandes Fortunas percebe-se que sua arrecadação seria irrisória, e deve-se considerar que o valor na prática seria ainda menor ante a sonegação e evasão fiscal.

Considerando todos os argumentos apresentados pelo livro, percebe-se que pela reforma proposta o financiamento da Seguridade Social deixa de arrecadar R\$ 306.292,80 milhões, conforme figura do livro:

FIGURA 3 – EXTINÇÃO E REDUÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM R\$ MILHÕES E ESTIMATIVAS

TRIBUTOS	R\$
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) – Lucro Presumido	(16.430,20)
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	(190.293,05)
Contribuição ao Programa de Integração Social (PIS/Pasep)	(39.825,13)
Outras Contribuições previdenciárias (faturamento, rural, clubes)	(18.196,74)
Contribuição patronal sobre a folha de pagamento	(41.547,68)
TOTAL	(306.292,80)

Fonte: Fagnani (2018).

Nesse aspecto, a partir dos argumentos bons apresentados entende-se que o valor proposto com a arrecadação, não seria suficiente para cobrir o valor que deixou de arrecadar, mesmo com a criação do tributo sobre altas rendas. No cenário apresentado o valor arrecadado com o imposto de Altas Rendas seria de menos de 30 bilhões de reais (p.98) o que se demonstra ser um valor irrisório para enfrentar a miséria da população, se tomarmos como parâmetro o auxílio emergencial de 2020 em que foram transferidos mais de 300 bilhões para a população mais pobre do país.

3.4 PROPOSTA 3: DO LIVRO A REFORMULAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO BRASIL: SIMULAÇÕES E DESAFIOS

Esta proposta é apresentada pelo IPEA e é de autoria de Luis Rodrigo Paiva, Letícia Bartholo, Pedro H. G. Ferreira de Souza e Rodrigo Octávio Orair, publicada no ano de 2021. Trata-se de um texto com a apresentação de três propostas, sendo uma focalizada nos mais pobres, uma universal e, por fim, o modelo híbrido. Todos os modelos são mais amplos que o atual sistema de Bolsa Família e, em qualquer um dos cenários, o valor mínimo a ser recebido é R\$ 20,00. Para cada uma das três propostas, foram avaliados três orçamentos e seus efeitos, dadas as limitações.

A tabela 1 exemplifica o alcance dos três modelos, transcrita como apresentada no texto:

TABELA 1 – POPULAÇÃO AFETADA E BENEFÍCIO MÉDIO MENSAL DOS MODELOS FOCALIZADO, HÍBRIDO E UNIVERSAL, SEGUNDO CENÁRIOS ORÇAMENTÁRIOS

Orçamento simulado (RS anuais)	Modelo de transferência	População afetada direta ou indiretamente (milhões) ^(b)		Benefício médio mensal (RS)	
		Famílias	Pessoas	Por família	Por pessoa
58 bilhões	Focalizado	26,4	92,4	184	53
	Híbrido	41,1	146,5	117	33
	Universal	73,1	213,3	67	23
120 bilhões	Focalizado	26,9	93,8	372	107
	Híbrido	41,5	147,6	243	68
	Universal	73,1	213,3	137	47
180 bilhões	Focalizado	31,1	105,0	485	144
	Híbrido	44,6	154,7	339	98
	Universal	73,1	213,3	204	70

Fonte: Paiva et al. (2021).

A partir da tabela é possível fazer a análise de número de pessoas e famílias beneficiadas, assim como o valor agregado a cada uma das propostas. Em relação ao orçamento de 58 bilhões apresentado, é importante ressaltar que não há a necessidade de aumentar a carga tributária já operada, mas sim de realizar uma distribuição um pouco mais ampla que a Política do Bolsa Família. Nessa simulação o sistema universal não seria eficaz para transferência de renda, não alterando positivamente o número de pessoas na linha de pobreza; nesse orçamento a melhor opção parece ser a do modelo híbrido, dado que indica um valor considerável, contabilizando a população beneficiada por alguns critérios.

Já em relação ao orçamento de 120 bilhões, percebe-se que os três modelos produzem um índice de Gini menor que o atual proposto com o Bolsa Família. Os modelos focalizado e híbrido continuam semelhantes, com vantagem para o primeiro, que consegue reduzir a pobreza em relação ao PBF atual entre 2,6 e 6,2 p.p., dependendo da linha. Logicamente a situação que mais causa impacto no índice de Gini e na redução da pobreza é o orçamento de 180 bilhões anual.

Nesse estudo garante-se que o Gini seria diminuído em 7% no modelo focalizado, 6% no modelo híbrido e 3% no modelo universal. Além disso, garante-se um avanço de uma década no combate à desigualdade; trazendo o exemplo para cenário atual é possível comparar seu alcance com os mesmos resultados do auxílio emergencial, mas com aproximadamente um terço do valor desembolsado pelo

governo, considerando que, de acordo com a simulação do texto, a medida da pobreza medida pela linha PPC\$ 1,90/dia (R\$ 150,00 aproximadamente) desaparece das simulações, assim como ocorre na simulação do auxílio emergencial. Ocorre que o auxílio emergencial custaria anualmente o importe de R\$ 498,6 bilhões conforme simulação dos autores, em contrapartida de apenas R\$ 180 milhões do modelo focalizado.

A partir dos resultados, é evidente que o modelo universal somente é atrativo quando olhado o maior orçamento; desse modo, os melhores modelos são os focalizados ou os híbridos. O focalizado combate de maneira mais efetiva a pobreza, enquanto o modelo híbrido equilibra melhor o desafio político de aumentar fortemente o financiamento das transferências não contributivas.

Das grandes dificuldades do estudo em análise se destaca a identificação dos beneficiários e o aumento na arrecadação para chegada no gasto necessário. No que tange à identificação dos usuários, temos que uma base de dados mais concreta e mais dinâmica precisa ser implementada pelo Brasil, uma vez que a maior parte dos cadastros são incompletos e acabam ficando obsoletos após alguns meses. Já em relação a questão orçamentária, na faixa mais baixa proposta de 58 bilhões não haveria necessidade de grandes alterações na política fiscal, mas tão somente meros ajustes na distribuição realizada.

Para garantir os demais valores o texto propõe a implementação de um tributo chamado IBS (Imposto sobre Bens e Serviços) que, segundo o artigo, já garantindo o direito de devolução para os mais pobres, acarretaria numa alíquota de aproximadamente 28% para garantir o orçamento. Ainda, refere que ampliar a progressividade do Imposto de Renda teria efeitos redistributivos e arrecadatórios muito limitados porque só atingiriam os rendimentos classificados como tributáveis, o que não inclui os dividendos nem os rendimentos de aplicações financeiras que são as principais fontes de renda dos muito ricos.

O texto claramente faz uma comparação dos orçamentos com o valor gasto com o auxílio emergencial durante o ano de 2020, analisando o impacto que os três modelos propostos causariam na sociedade com três orçamentos diferentes. Conforme a simulação dos próprios autores na página 33, o valor de custo anual do auxílio emergencial seria de R\$ 498,6 bilhões, o que corresponde a quase três vezes o valor de R\$ 180 bilhões, que é o maior orçamento previsto no plano apresentado pelos autores. É ainda 4,15 vezes o orçamento de 120 bilhões apresentados e 8,5

vezes o valor de 58 bilhões, claramente sendo inviável a manutenção do auxílio emergencial como colocado.

Sobre a didática do texto, ressalta-se que não apresenta informações claras de como as arrecadações serão alcançadas em caso de não aprovação da reforma tributária com o objetivo de criação do imposto único sobre bens e serviços. Ademais, o cálculo apresentado não leva em conta as isenções e demais abatimentos que já foram discutidos na proposta. Afastar a complexidade do sistema tributário não é garantia de uma arrecadação mais eficaz ou mesmo um aumento considerável no montante tributário. Outra questão que o texto deixa de abordar é como o programa seria aplicado nas esferas municipais e estaduais, considerando a delimitação de competências pela Constituição da República.

Evidentemente o intuito de diminuição da desigualdade é latente, mas não é muito explicado, ainda concentrando grande parte de sua alíquota em bens e serviços que, em regra, serão usados e ofertados pela população mais pobre. Assim, ao que parece, a única proposta efetivamente segura seria o aumento da tributação da renda.

3.5 PROPOSTA 4: DOS AUTORES DÉBORA FREIRE CARDOSO, EDSON DOMINGUES, ALINE MAGALHÃES, GUILHERME CARDOSO E THIAGO SIMONATTO

Nesse texto, intitulado “Redistribuição como medida de recuperação dos efeitos da pandemia de Covid-19: Impactos de longo prazo de um programa de renda básica permanente, publicado em 2021”, os autores iniciam o debate indicando que o PIB do Brasil apresentou recuperação, principalmente em razão do auxílio emergencial destinado nos tempos de pandemia pela COVID-19 – uma vez que o desemprego ou a pobreza não foram diminuídas. Em outras palavras, não havendo melhora na renda *per capita* ou na qualidade de vida dos mais pobres, fica evidente a necessidade de programas de assistência aos mais pobres.

Para esses autores houve o estabelecimento prévio dos critérios do projeto de transferência de renda, definido como uma renda básica para os 30% mais pobres da população brasileira, com custo de 1% do PIB, financiado por uma elevação na tributação do imposto de renda sobre pessoa física sobre as classes mais altas.

Veja-se que a pandemia de COVID-19 foi palco de experiências mundiais de auxílio a população. Ante às demandas impostas pela pandemia, diversas políticas de

transferências de renda foram aplicadas pelos países, com diferentes durações e diferentes critérios de pagamento – tendo o Japão inclusive adotado um critério universal de renda básica para todos os residentes do país. Essas alterações foram realizadas sem nenhuma mudança no sistema tributário. Assim, apesar do programa de auxílio de renda emergencial do período 2020-2021, a incerteza do quadro econômico brasileiro levanta a bandeira da necessidade de um programa permanente e mais eficaz que o programa Bolsa Família.

O texto divide a população em onze setores pelas faixas salariais auferidas pelas respectivas famílias:

TABELA 2 – TIPOLOGIA DAS FAMÍLIAS SEGUNDO FAIXAS DE RENDA EM TERMOS DE SALÁRIO-MÍNIMO

Famílias	Faixas salariais
H1	0-1 s.m.
H2	1-2 s.m.
H3	2-3 s.m.
H4	3-5 s.m.
H5	5-6 s.m.
H6	6-8 s.m.
H7	8-10 s.m.
H8	10-15 s.m.
H9	15-20 s.m.
H10	20-30 s.m.
H11	Acima de 30 s.m.

Fonte: Cardoso et al. (2021).

Nesse aspecto a proposta do texto é a destinação de uma renda básica permanente, a partir de uma política de transferência de renda que custaria 1% do PIB e seria destinada a todas as famílias que se encontram entre os 30% mais pobres da população, correspondendo as faixas H1 e H2 do gráfico acima (recebimento de 0 a 2 salários-mínimos). Assim, receberiam o importe mensal de R\$ 217,00 por família, alcançando 28,4 milhões de famílias.

A fim de que não haja um endividamento, os valores transferidos teriam origem no aumento de imposto de renda das classes mais altas (H10 e H11), que financiariam o valor, sendo H10 custeando 20% da política e H11 80% dos valores necessários. O esquema de transferência e aumento das alíquotas propostas foram combinadas da seguinte forma:

TABELA 3 – SIMULAÇÃO DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO GOVERNO PARA AS FAMÍLIAS E ALÍQUOTAS INICIAIS E FINAIS DO IR DAS CLASSES FAMILIARES PARA UM PROGRAMA DE RENDA PERMANENTE

Famílias	Valores a serem transferidos (em R\$ milhões)	Aumento % nas transferências em relação à base de dados do modelo	Alíquota inicial do Imposto de renda pago pelas famílias	Alíquota final do Imposto de renda pago pelas famílias	Variação na alíquota (em p.p.)
H1	32.043	697,96%	0,05%	0,05%	0,00
H2	41.968	62,57%	0,03%	0,03%	0,00
H3	-	-	0,07%	0,07%	0,00
H4	-	-	0,41%	0,41%	0,00
H5	-	-	1,01%	1,01%	0,00
H6	-	-	1,78%	1,78%	0,00
H7	-	-	3,01%	3,01%	0,00
H8	-	-	4,74%	4,74%	0,00
H9	-	-	7,09%	7,09%	0,00
H10	-	-	8,24%	11,13%	2,88
H11	-	-	7,52%	13,16%	5,64
Total	74.011	-	3,76%	-	-

Fonte: Cardoso et al. (2021).

Como o texto propõe a perenidade do modelo, faz a projeção para 2040 indicando que a mera implementação dessa política trará um desvio positivo do PIB de 0,52% ainda em 2022, indicando que o aumento do poder de compra dos pobres se traduzirá um crescimento na economia. Certamente a longo prazo tal política também influenciaria os preços domésticos e com isso a balança de importações e exportações, mas impactando de forma expressiva o bem-estar de quase a totalidade das famílias, com exceção, evidentemente, das famílias de H10 e H11.

Uma posição interessante do artigo é que a maior parte dos setores econômicos também apresentam crescimento com tal política. Nesse sentido, os autores indicam que é unânime a necessidade de uma proteção social e que tal tema deve ser abordado de forma mais perene e aprofundado. A simples retomada econômica sem o cuidado com o alavanque dos mais pobres acarretará o aumento da desigualdade social, o que é contrário ao cenário ideal.

Portanto, a conclusão é que a mera implementação de uma tributação maior de alíquota no imposto de renda das classes mais ricas com a transferência de tal diferença à população mais pobre acarretará ganho de bem-estar da maior parte das famílias, queda da vulnerabilidade social e incentivo para o crescimento da economia, o que compensaria a pequena queda de bem-estar das famílias mais ricas, responsáveis pelo custeamento da política.

Assim, o ponto positivo do texto é que usa a legislação e formato da tributação já aplicável ao caso, não havendo necessidade de uma reestruturação integral do processo tributário. Obviamente não se trata de uma proposta que irá acabar com todas as demais questões levantadas pelos outros autores, que também deveriam ser consertadas em eventual novo projeto.

A transferência proposta também não será suficiente para acabar, ou ainda, mitigar de forma significativa a desigualdade no país ou desonerar os mais pobres das cargas tributárias, além de que ignora as sonegações e demais facilidades existentes para as parcelas mais ricas da população; entretanto, em comparação com as anteriores proposições é a mais simples e viável de ser aplicada a curto prazo.

4 ANÁLISE COMPARATIVA DAS PROPOSTAS APRESENTADAS PELOS AUTORES

Este capítulo objetiva comparar as propostas apresentadas nos textos do capítulo anterior, apontando a viabilidade e a razoabilidade da realização da reforma tributária proposta nos textos analisados. Conforme citado anteriormente, os quatro trabalhos descritos apresentam diversas formas de produtos de transferências de renda, bem como alteração na arrecadação fiscal por meio de reforma tributária. Os valores são alterados em número de famílias, valor do benefício e importe necessário de arrecadação para a viabilidade do programa.

O texto 2 encontra-se sem as informações de transferência de renda, não apresentando uma proposta dos autores em relação a valor de benefício ou mesmo número de famílias beneficiadas; contudo, ao longo deste capítulo há uma apresentação de valores a fim de que seja possível a comparação com os demais textos. Assim, com base nos dados informados pelos textos, foi possível montar um quadro comparativo das propostas assinadas, levando em consideração as projeções dos próprios autores, todas referentes ao ano de 2020.

QUADRO 1 – COMPARAÇÃO ENTRE AS PROPOSTAS DOS TEXTOS 1 A 4 APRESENTADAS NO CAPÍTULO 3

		Gini	Arrecadação/ Gasto	Quantidade beneficiadas (Famílias)	Valor do benefício FAMILIA	Valor do benefício (per capita)	Extingue algum benefício?	PRAZO	FINANCIAMENTO	COMO
	Atual	0,591	30 bilhões	13,2 MILHOES	R\$ 190,00	R\$ 61,34	não	-		
Texto 1	Proposta 1	0,555	37,3 bilhões	16,2 MILHOES	R\$ 192,20	R\$ 62,00	sim	INDEFINIDO	EXTRATOS DO MEIO	READEQUAR ORÇAMENTO
	Proposta 2	0,552	76,5 bilhões	33,2 MILHÕES	R\$ 192,20	R\$ 62,00	sim	2 ANOS	EXTRATOS DO MEIO	READEQUAR ORÇAMENTO
	Proposta 3	0,544	129,1 bilhões	59,2 MILHÕES	R\$ 192,20	R\$ 62,00	sim	2 ANOS	EXTRATOS DO MEIO	READEQUAR ORÇAMENTO
	Proposta 4	0,526	132 bilhões	28,4 MILHOES	R\$ 387,50	R\$ 125,00	não	INDEFINIDO	EXTRATOS ALTOS	AUMENTO ALIQUOTA
	Proposta 5	0,518	158,4 bilhões	28,4 MILHOES	R\$ 465,00	R\$ 150,00	não	INDEFINIDO	EXTRATOS ALTOS	AUMENTO ALIQUOTA
	Proposta 6	0,509	219,9 bilhões	47,3 MILHÕES	R\$ 387,50	R\$ 125,00	sim	INDEFINIDO	EXTRATOS ALTOS	AUMENTO ALIQUOTA
	Proposta 7	0,508	132 bilhões	28,4 MILHOES	R\$ 387,50	R\$ 125,00	não	INDEFINIDO	EXTRATOS ALTOS	AUMENTO ALIQUOTA
Texto 2	Proposta 8	0,571	46,9 bilhões*	-	-	-	não	INDEFINIDO	EXTRATOS ALTOS	REFORMA TRIBUTÁRIA
Texto 3	Proposta 9	0,534	58 bilhões	26,4 MILHOES	R\$ 184,00	R\$ 53,00	sim	INDEFINIDO	SEM ALTERAÇÃO	-
	Proposta 10	0,537		41,1 MILHOES	R\$ 117,00	R\$ 33,00	sim	INDEFINIDO	SEM ALTERAÇÃO	-
	Proposta 11	0,542		73,1 MILHOES	R\$ 67,00	R\$ 23,00	sim	INDEFINIDO	SEM ALTERAÇÃO	-
	Proposta 12	0,517	120 bilhões	26,9 MILHÕES	R\$ 372,00	R\$ 107,00	sim	INDEFINIDO	IBS+ IR	REFORMA TRIBUTÁRIA
	Proposta 13	0,522		41,5 MILHOES	R\$ 243,00	R\$ 68,00	sim	INDEFINIDO	IBS+ IR	REFORMA TRIBUTÁRIA
	Proposta 14	0,533		73,1 MILHOES	R\$ 137,00	R\$ 47,00	sim	INDEFINIDO	IBS+ IR	REFORMA TRIBUTÁRIA
	Proposta 15	0,502	180 bilhões	31,1 MILHOES	R\$ 485,00	R\$ 144,00	sim	INDEFINIDO	IBS+ IR	REFORMA TRIBUTÁRIA
	Proposta 16	0,508		44,6 MILHOES	R\$ 339,00	R\$ 98,00	sim	INDEFINIDO	IBS+ IR	REFORMA TRIBUTÁRIA
	Proposta 17	0,525		73,1 MILHOES	R\$ 204,00	R\$ 70,00	sim	INDEFINIDO	IBS+ IR	REFORMA TRIBUTÁRIA
Texto 4	Proposta 18	-	74 bilhões	28,4 MILHOES	R\$ 217,00	R\$ 70,00	não	20 anos	IR	AUMENTO ALIQUOTA

FONTE: A autora (2021).

Em primeiro lugar, menciona-se que para a montagem do quadro comparativo foi necessária a busca dos valores correspondentes ao ano em análise (2020) a fim de se estabelecer qual os valores atuais para a comparação. Os valores de famílias beneficiadas (13.228.015), valor médio do benefício do Bolsa Família pago (R\$ 190,16) e, ainda, o número médio de integrantes por família (3,1) foi retirado do Boletim Senarc¹, desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania em especial o apresentado referente ao mês de janeiro de 2020. Foram utilizados os valores médios do mês de janeiro de 2020 dado que não houve significativa alteração nos valores indicados, ante o congelamento do valor dos benefícios no ano de 2020 em decorrência da pandemia da COVID-19.

Considerando os valores pagos com o benefício do programa Bolsa Família, e a comparação do Gini de 2020 e o valor do PIB de 2020 foi possível deduzir, por exemplo, o valor médio *per capita* do valor pago, para que fosse usado como base para a comparação posterior. Assim, avançando na análise, o quadro restou dividido com os dados dos textos, conforme a ordem apresentada no capítulo anterior, enumerados de 1 a 4, sendo o texto 1 referente ao texto intitulado “Dos pobres para os paupérrimos ou dos mais ricos para os mais pobres? O impacto sobre a desigualdade de diferentes formas de expansão das transferências de renda no Brasil” da Laura Carvalho, Rodrigo Toneto e Theo Ribas (2020).

O texto 1 parte do pressuposto de programas sociais já existentes e considera principalmente a substituição do Bolsa Família, analisando 3 propostas da equipe do governo Bolsonaro ao mesmo tempo que propõe 4 alternativas que os autores entendem ser mais viáveis. Com os dados do texto foi possível preencher a tabela com os valores recebidos por cada uma das famílias. Os valores indicados no texto são dados de forma *per capita* e, portanto, foi necessário realizar a multiplicação pela média de integrantes da família para alcançar o valor do benefício que substituiria o Bolsa Família, dado que ele é pago por unidade familiar.

Como o texto apenas indica quais seriam os valores disponibilizados para a população mais pobre – variando entre amonta financeira e percentil de beneficiários – os valores indicados na segunda coluna dizem respeito ao custo da política, valor

1

[Http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_senarc/2020/202002_Boletim%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20Cadastro%20Unico%20N%20%2056_FEVEREIRO.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_senarc/2020/202002_Boletim%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20Cadastro%20Unico%20N%20%2056_FEVEREIRO.pdf)

encontrado pela multiplicação entre o valor do benefício concedido e número de recebedores, usando os números de pobreza que são indicados no texto 4 (ambos os textos usam como número de beneficiários os 30% mais pobres da população).

Importante destacar que para viabilizar os valores das propostas há a possibilidade de extinção de benefícios já em voga, como Seguro Defeso, Abono Salarial e Salário-Família nas três propostas alegadamente apresentadas como do governo, e ainda na proposta 6 dos próprios autores.

Para financiar as primeiras propostas – as governamentais – apenas a extinção dos demais programas seriam suficientes, não havendo que se falar em reforma tributária. Agora, para garantir os valores destinados nas propostas 4 a 7 do primeiro texto, há a necessidade de aumento da alíquota do imposto de renda dos 10% mais ricos da população.

No cenário do texto 1, ressalta-se que a proposta que mais repassa valores aos beneficiados é a proposta 5, mas que limita a distribuição para aproximadamente o dobro da população que hoje é atendida pelo programa bolsa família. As duas propostas que mais alcançariam beneficiários seriam as propostas 3 (56 milhões de família) de titularidade do governo e a proposta 6 (47,3 milhões de famílias) de titularidade dos autores. Em ambas há alterações nos demais benefícios já utilizados, assim como na proposta 3 do governo ainda há a previsão do congelamento por dois anos, em termos nominais, da totalidade dos benefícios previdenciários do RGPS e do RPPS. Ou seja, acaba gerando um *trade off* entre aumento dos valores recebido e o fim dos demais programas sociais ou ainda acarretando uma perda do valor econômico de compra na população que recebe a aposentadoria, por exemplo.

Assim, o texto não consegue demonstrar uma real alteração no cenário atual, meramente intercalando valores e beneficiários, e ainda tendo como condição para sua aplicação a perda de outros programas sociais. Analisando o valor mais alto disponibilizado, tem-se que R\$ 465,00 por família não se mostra tão expressivo, uma vez que o valor da cesta básica no Paraná ultrapassa o valor de quinhentos reais².

Apesar de justificar todas as propostas com o mero aumento do valor do recebimento do benefício e com discreta melhora no Gini, o que se percebe é que a população ficaria desamparada com outros programas sociais, não resultando em

2 <https://www.unioeste.br/portal/central-de-noticias/58408-preco-da-cesta-basica-apresenta-aumento-em-outubro-no-sudoeste-do-parana>

uma efetiva melhora na condição de vida nem em um recebimento de forma expressiva, ainda que houvesse o aumento da alíquota tão enaltecido pelo texto. Veja-se que para a proposta 6 ser viável o gasto seria de 219,9 bilhões, o que ultrapassa o maior valor do texto 3.

Em relação ao texto 2, intitulado “A Reforma Tributária Necessária”, não há exatamente uma proposta colocada de transferência de renda, mas sim um cenário de redistribuição de arrecadação a partir da reforma tributária. O que o coloca no quadro como comparativo é o projeto realizado para que seja arrecadado o importe de 46,9 bilhões a mais se comparado ao modelo atual. Observa-se que o texto propõe mudanças significativas no sistema vigente atualmente, não somente modificando alíquotas, mas propondo mudanças sobre a forma com que altere significativamente como o sistema tributário é operado.

O texto extingue, por exemplo, o PIS, COFINS, IRPJ Lucro Presumido, CSLL Lucro Presumido, CIDE combustíveis, ICMS e ISS, enquanto reduz o valor do Simples Nacional, do IPI e algumas contribuições previdenciárias, criando assim novos impostos intitulados Contribuição Social sobre o Valor Adicionado, Tributo Ambiental, o Imposto sobre Exportação e Imposto sobre o Valor Adicionado, além de aumentar alguns recebimentos já realizados, como imposto de renda. Ainda que houvesse a reforma como proposta, é importante destacar que o valor arrecadado não é suficiente para justificar uma transferência de renda dos mais ricos aos mais pobres, tampouco possibilitaria a criação ou a modificação de um programa social mais eficaz e com valores maiores. Com 46,9 bilhões, acrescentando-se o gasto atual com o programa Bolsa Família, o total disponível seria de 76,9 bilhões, o que poderia ser distribuído em R\$ 500,00 para 12,8 milhões de famílias ou pelo importe de R\$ 1.000,00 para 6,4 milhões de família, o que ainda assim não resolveria de maneira eficaz a questão da pobreza do país.

Em que pese não haver qualquer relação direta com os benefícios sociais concedidos, como previamente mencionado, há que se destacar que esse é o texto com maiores modificações propostas. Trata-se de como que o autor entende – e esse é inclusive o título do livro – que pode ser encontrada uma justiça fiscal, dado que aumentaria o tributo sobre a renda, patrimônio e transações financeiras e desoneraria os bens e serviços. Destaca-se que o recebimento a mais, anualmente de 46,9 bilhões, somente conseguiria financiar as propostas 1, 2, 9, 10 e 11 – que já usam os

valores arrecadados atualmente – e a proposta 18, referente ao texto 4, sendo ineficaz para as demais.

No terceiro texto, tem-se os valores dos benefícios calculados conforme o gasto necessário para cada uma das políticas. Conforme os autores, o primeiro orçamento não demandaria qualquer reforma para a sua concretização, acreditando que os valores ali indicados poderiam ser alcançados com a extinção dos programas já existentes. Já os orçamentos de 120 e 180 bilhões demandariam uma revisão fiscal, e o projeto de arrecadação é baseado na criação de um tributo chamado de Imposto sobre Bens e Serviços e em revisão dos valores pagos de imposto de renda. Nesse modelo, a partir da lógica dos números apresentados, o melhor cenário observado é o do orçamento de 180 bilhões, em que um maior número de famílias seria beneficiadas com os melhores valores, se comparados com os orçamentos abaixo.

Ainda que observado o orçamento mais alto de 180 bilhões no ano, o valor mais alto do benefício é de R\$ 485,00 e destinado a 31,1 milhões de família, ou, no valor intermediário, de R\$ 339,00 que alcançariam 44,6 milhões de famílias. Novamente, apesar de serem necessários para a subsistência mínima de uma família, tais valores não são suficientes para retirada da pobreza. Mesmo que a renda familiar ultrapasse R\$ 600,00, como é a previsão do texto, os valores não são suficientes para a manutenção integral familiar que abarca educação, saúde, moradia, alimentação, etc.

É central se observar que o autor do texto 3 indica que para que o orçamento de 180 bilhões pudesse ser alcançado seria necessário o comprometimento de 2,5 do PIB brasileiro, o que se mostra insustentável no orçamento anual; ou seja, ainda que haja uma reforma significativa e um comprometimento significativo do PIB, não é possível garantir mais que R\$ 485,00 por família, o que não se mostra razoável.

Por fim, o texto 4 indica a proposta 18 cujo orçamento é semelhante com a proposta 2, e próximo ao que poderia ser usado com a proposta 8 se somados o valor arrecado com a reforma e o valor utilizado com o programa Bolsa Família. Nesse caso o valor sairia de R\$ 190,00 mensais por família utilizados atualmente para R\$ 217,00, abrangendo o dobro de famílias que aquelas beneficiárias do programa.

Portanto, ao comparar os textos que propõem uma mudança estrutural a fim de garantir a transferência de renda e a diminuição da desigualdade, verifica-se que em nenhum dos cenários apresentados há uma efetiva mudança na qualidade de vida das famílias beneficiadas. O que há de fato é a substituição dos programas já

existentes, além do programa Bolsa Família – analisado de forma central – com o aumento do valor do benefício por família de forma pouco significativa se analisado em conjunto com o preço da cesta básica, ou mesmo do salário-mínimo adotado em solo nacional.

5 CONCLUSÃO

A missão constitucional de diminuir a desigualdade do Brasil não será alcançada levemente. É notório que, em sendo um dos países mais desiguais do mundo e considerando a manutenção dessa desigualdade ao longo dos últimos séculos, será necessária uma combinação de fatores para que haja de fato uma melhoria na vida da população. Assim, os programas de transferência de renda são ferramentas importantíssimas para garantia de uma subsistência mínima familiar, além de serem os responsáveis por aumentar a renda de pessoas em situação de pobreza, razão pela qual houve a comparação entre propostas que buscam melhorar essa ferramenta já em prática no Brasil.

Para os autores, a forma mais eficaz de garantir o aumento desses valores e garantir a efetividade da redistribuição é com a reorganização do orçamento já disponível, com a extinção de outros programas ou, ainda, garantindo uma maior arrecadação por meio de uma reforma tributária. Ocorre que nenhuma destas soluções é suficiente. Veja-se que os valores apresentados e comparados apontam que o mero aumento da alíquota do imposto de renda é insuficiente para garantir uma renda básica que seja condizente com as necessidades de uma família.

O aumento do orçamento com as reformas tributárias, ainda que combinado com a criação de novos impostos (impostos sobre grandes fortunas) como é a proposta do texto 2, também se mostrou insuficiente para a garantia de dignidade e de uma renda suficiente para a manutenção de uma família que, de acordo com a média do Bolsa Família, possui 3 integrantes. Na melhor proposta, em que há o repasse de R\$ 485,00 por família, o aumento da renda do valor mensal por indivíduo não ultrapassa duzentos reais. Evidentemente que esse valor é melhor que não receber qualquer auxílio e que é um valor significativo para quem tem fome. Mas, em se falando de diminuição da desigualdade social, apenas condiz com um argumento retórico, uma vez que somente o repasse não é suficiente para a retirada destas famílias da situação de pobreza.

Ainda, é importante ressaltar que as reformas tributárias aqui propostas e analisadas garantiriam apenas o orçamento previsto para o gasto deste benefício social específico, ignorando a necessidade de alocar recursos em outras áreas como saúde, educação e moradia, essenciais para que haja efetivamente uma possibilidade de melhora na condição de vida da população mais pobre. Neste sentido, o que acaba

confirmando-se é o argumento que a reforma tributária não é necessária, considerando que esses programas de transferências sociais não são realizados por parcelas contributivas.

Como um exemplo prático, basta lembrar que o auxílio emergencial foi disponibilizado em razão da pandemia da COVID-19 sem qualquer reforma tributária. O auxílio emergencial foi garantido no valor de R\$ 600,00 em 2020 e, posteriormente reduzido para R\$ 300,00 em 2021, sem que fosse realizada qualquer reforma tributária, e ainda, em um ano em que a arrecadação do Brasil foi inferior à dos anos anteriores. Somado a isso tem o fato de que o Estado brasileiro foi forçado a aumentar o seu gasto com as despesas com a saúde devido a urgência pela aquisição de novos equipamentos, compras de vacinas e outras despesas que não cabem ser mencionadas aqui.

Se há a possibilidade de o Brasil disponibilizar o auxílio emergencial, uma transferência de renda da forma com que foi realizada, é evidente que não é o poder arrecadatório que determina os benefícios a serem concedidos a população. Ainda, ressalta-se que é de interesse social o aumento dos valores repassados, uma vez que a disponibilização desses valores para os setores mais pobres da população acarreta no aumento do consumo, geração de empregos e giro da economia, aumentando o bem-estar em geral, visto que raramente esses valores servirão para poupança.

Portanto, sem mais delongas, o resultado comparativo é de que não há justificativa para a realização da reforma tributária com base no discurso de transferência de renda; porém, isso não significa que a reforma tributária não seja desejável. A reforma tributária desejável é aquela que possui o enfoque de desonerar a classe mais pobre que é bastante afetada pelos impostos de consumo e facilitar o sistema tributário, que se tornou difícil e complexo, com diversos obstáculos para que a população muitas vezes tenha acesso aos seus direitos.

Há uma tendência mundial – que foi explorada nos textos usados como base – de que os países membros da OCDE possuem uma média de arrecadação superior do que comparado com o Brasil em relação a classe mais rica, razão pela qual parece desejável o aumento da cobrança de impostos, seja por meio do aumento alíquota progressiva do imposto de renda sobre a parcela mais abastada da população, ou ainda pela criação do imposto sobre grandes fortunas. A reforma tributária nesse caso vem para liberar os recursos públicos necessários para cumprir o objetivo Constitucional, inclusive para abarcar as políticas de transferências de renda; contudo,

é necessário ter em mente a primordialidade de que, para além da transferência, haja um projeto perene de estabelecimento de educação acessível, saúde e emprego para a parcela da população mais pobre, sob pena de se perpetuar a desigualdade social nessa parcela.

REFERÊNCIAS

- CARDOSO, D. F. et al. **Redistribuição como medida de recuperação dos efeitos da pandemia de Covid-19: Impactos de longo prazo de um programa de renda básica permanente**. In: NEMEA. Disponível em: <https://pesquisas.face.ufmg.br/nemea/wp-content/uploads/sites/20/2021/07/renda_basica.pdf>. Acesso em: 19 de outubro de 2021.
- CARVALHO, L e TONETO, R. e RIBAS, T. **Dos pobres para os paupérrimos ou dos mais ricos para os mais pobres?** O impacto sobre a desigualdade de diferentes formas de expansão das transferências de renda no Brasil. Nota de Política Econômica, 25 de outubro de 2020. Disponível em: <<https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2020/10/NPE001SITE-2.pdf>>. Acesso em: 20 de setembro de 2021.
- FAGNANI, E. (org.) **A Reforma Tributária Necessária. Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira**. Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social. Disponível em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2019/02/Livro-2_COMPLETO-FINAL-SITE_REV_1.pdf>. Acesso em: 16 de outubro de 2021.
- MACHADO, H. **Curso de Direito Tributário**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MEDEIROS. M. e SOUZA P. Gasto público, tributos e desigualdade De renda no Brasil. In: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA 2013**. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1281/1/TD_1844.pdf. Acesso em: 25 de novembro de 2021.
- MURPHY. R. **The joy of tax: How a fair tax system can create a better society**. 1. ed. –2015. Version 1.0 Epub ISBN 9781473525337
- MUSGRAVE R. A. e MUSGRAVE, P. B.. **Public Finance in Theory and Practice**. 5. ed. 1989
- OLIVEIRA, F. A. As reformas tributárias no plano internacional: a mancha da insensatez. In: FAGNANI, E. (org.). **A reforma tributária necessária: diagnósticos e premissas**. Brasília: EDITORA?, ANO?.
- PAIVA, L. H. et al. **A Reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios**. Brasília, IPEA, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portall/images/stories/PDFs/pubpreliminar/210521_publicacao_preliminar_a_reformulacao_das_transferencias.pdf>. Acesso em: 14 de agosto de 2021.
- PAIVA, L. H., SOUZA, P. H., BARTHOLO, L., & SOARES, S. **Evitando a pandemia da pobreza: possibilidades para o programa Bolsa Família e para o Cadastro Único em resposta à COVID-19**. Revista de Administração Pública, 54, 1097-1110, 2020.

SENARC . **Boletim Bolsa Família e Cadastro Único**: Acompanhamento e Análise do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais. Fevereiro 2020. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_senarc/2020/202002_Boletim%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20Cadastro%20Unico%20N%20%2056_FEVEREIRO.pdf>. Acesso em: 01 de novembro de 2021.

TRIBUTOS NO BRASIL. Disponível em:

<http://www.portaltributario.com.br/tributos.htm>. Acesso em: 14 nov. 2021.

WRAY, L. R. **Modern Money Theory**: A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary Systems. 2 ed. 2015.