

Equidade Fiscal: Impactos Distributivos da Tributação e do Gasto Social no Brasil

por Fernando Gaiger Silveira, IPEA, Fernando Rezende, EBAPE/FGV, Jose Roberto Afonso, IBRE/FGV e Jhonatan Ferreira, Instituto SAS Brasil

Uma análise comportamental dos impactos distributivos da política tributária e do gasto público mostra que o sistema tributário brasileiro tem permanecido muito regressivo e que, em termos de inovação, houve ganhos, inclusive alguns bastante significativos, na progressividade do gasto social. Embora em 2003 a regressividade do sistema tributário tenha sido moderadamente compensada pela progressividade do gasto social, em 2009, com o aumento do gasto social e o aprofundamento de sua progressividade, seus efeitos distributivos superaram o impacto concentrador da arrecadação.

A regressividade do sistema tributário brasileiro – ou seja, a carga excessiva que os impostos representam na renda das camadas pobres e de renda média da população – deve-se aos tributos indiretos, mais especificamente à sua elevada participação. Apesar dessa regressividade na tributação indireta não diferir radicalmente da realidade internacional, a carga dos tributos indiretos na arrecadação tributária aumenta o seu efeito de concentração de renda. A progressividade da tributação direta, por sua vez, é relativamente alta. No entanto, o efeito distributivo é atenuado pela baixa carga que tais tributos impõem sobre a renda. Assim, a regressividade do sistema tributário brasileiro não resulta tanto da progressividade e regressividade dos tributos diretos e indiretos, respectivamente, mas da proporção da renda que cada tipo consome. Entre 2003 e 2009, não existiu aumento da carga tributária das famílias, ao mesmo tempo em que houve uma queda significativa da desigualdade de renda como resultado do componente de gasto social da política fiscal do país.

As áreas às quais se aplica essa dinâmica de gastos maiores de recursos financeiros e maior progressividade incluem o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), os sistemas públicos de educação e saúde e a assistência – principalmente, o Programa Bolsa Família. Até mesmo o estrato de renda altamente regressivo da aposentadoria e de outras pensões do serviço público passou a ostentar um efeito distributivo de renda, visto que consumiu-se uma porcentagem menor da renda e apresentou-se uma diminuição do nível de regressividade.

As dinâmicas da progressividade/regressividade dos gastos podem ser vistas na Figura 1, em que as barras mostram a renda média *per capita* familiar nas diferentes faixas de renda, de acordo com a intervenção do estado:

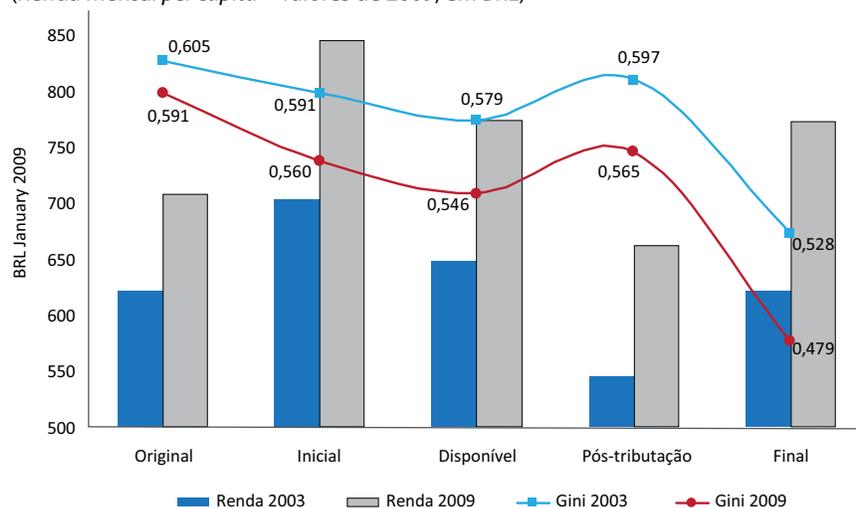
(i) renda original, que considera todos os rendimentos, exceto benefícios, recebidos pelo domicílio; (ii) renda inicial, que considera a renda original somada aos benefícios; (iii) renda disponível, que é aquela inicial menos os tributos diretos; e iv) renda pós-tributação, que é a renda disponível menos os tributos indiretos. Por último, quando for acrescentado o valor monetário dos benefícios-em-espécie, como saúde e educação públicas, chega-se à (v) renda final.

Com a oferta de benefícios de seguridade social e a incidência de tributos diretos, houve uma redução na desigualdade de renda. Essa redução é parcialmente revertida pela incidência de tributos indiretos, em razão da natureza regressiva e da magnitude desses tributos. O gasto social com educação e saúde, contudo, causou uma queda bastante significativa na desigualdade.

Uma comparação dos índices de Gini nos níveis originais de renda de 2003 e 2009 demonstra uma queda relativamente suave na desigualdade da distribuição. Essa mudança fica mais acentuada ao se observar a renda inicial: o Índice de Gini apresentou queda de 5,0 por cento em 2009, comparado a uma diminuição de apenas 1,7 por cento da renda original. Essa diferença muda muito pouco quando se considera a tributação direta e indireta; mas cresceu consideravelmente quando se acrescenta o gasto público com educação e saúde. Em 2009, o Índice de Gini para a renda final foi 9,6 por cento inferior ao de 2003, que é quase o dobro da queda na desigualdade alcançada por meio de políticas de previdência e assistência social. Portanto, os avanços alcançados em 2009 devem-se, claramente, às políticas sociais, e não às mudanças na estrutura tributária.

Os resultados evidenciam que há um novo componente na política fiscal: a crescente importância do gasto social junto com um aprofundamento do perfil progressivo. Assim, considerando-se que as mudanças mais significativas não ocorreram no volume de impostos, mas sim em sua destinação, as críticas cada vez mais acirradas à carga tributária são um tanto quanto surpreendentes e refletem-se em iniciativas como o *Impostômetro*, que calcula o número de dias trabalhados e necessários para pagarem-se os impostos e os dias livres de impostos. Assim, a reação não parece fruto do tamanho da carga tributária, mas das mudanças no perfil do gasto tributário.

Figura 1 – Comportamento do Índice de Gini na Renda Total, Original, Inicial, Disponível e Final – Brasil (2002-2003 e 2008-2009)
(Renda mensal *per capita* – valores de 2009, em BRL)



Fonte: POF/IBGE microdados. Criação: Ipea.

Referência:

GAIGER, F. S. et al. Fiscal Equity: Distributional Impacts of Taxation and Social Spending in Brazil, *IPC-IG Working Paper No. 115*, Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2013.

Este trabalho contou com o apoio do CNPq.