

O impacto do aumento da carga tributária sobre a parcela mais pobre dos trabalhadores brasileiros entre 1996 e 2004

Francisco Rozsa Funcia¹

ffuncia@imes.edu.br

Sandro Renato Maskio¹

sandromaskio@ig.com.br

JEL: H23

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir o impacto que elevação da carga tributária sobre os rendimentos dos trabalhadores brasileiros entre 1996 e 2004, num período em que marca os dez anos de estabilização da inflação no Brasil. De um lado o salário real médio dos trabalhadores apresentou um perda real no período, fruto da própria dinâmica do mercado de trabalho no período. Do outro lado, o aumento da carga tributária após o Plano Real se deu com o aumento da regressividade do sistema. Diante deste cenário o estudo procura avaliar a evolução da renda dos trabalhadores, segmentados em diversas faixas de renda, após a incidência da tributação, e seu reflexo sobre a distribuição de renda.

Palavras chave: regressividade tributária, distribuição de renda, desigualdade social.

Abstract

The objective of this paper is discuss the tributary elevation impact in the brazilian works income between 1996 since 2004, in a period marked for the ten ears of inflation stabilization in Brazil. The average works real income presented a real loss in period, because of the work market dynamic. In the other side, the tributary elevation after Real Plan made the system more regressive. Before this scenery this study make an analysis of the works income evolution, segmented in some income group, after tributary incidence, and them reflex on the income distribution.

Key Words: tributary regressive system; income distribution; social inequality.

¹ Mestres em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP) e Professores do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (IMES). Artigo apresentado na 40ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas – Universidade Nacional de Córdoba – em 20/09/2007.

Introdução

Na última década, após a conquista da estabilização, uma das questões mais discutidas na economia brasileira passou a ser a qualidade de suas finanças públicas, cujas medidas passaram a ter um efeito real com o fim da inflação, e o processo de redistribuição de renda. Até então, o governo usufruiu do mecanismo de imposto inflacionário, da desvalorização de suas despesas reais, do perigoso financiamento com títulos de curtíssimo prazo, entre outros instrumentos, num período em que e os trabalhadores sofreram com o processo de concentração da renda.

A partir do Plano Real, o governo foi obrigado a reestruturar sua base de financiamento para manter a máquina pública e honrar seus compromissos. Neste contexto, a carga tributária iniciou uma trajetória de aumento ao longo da última década, expandindo-se de aproximadamente 28% do PIB, em 1994, para cerca de 35,9% do PIB em 2004, além do aumento do estoque de dívida pública líquida, que neste mesmo período se ampliou de 28,5% do PIB para 51,9% do PIB². Entretanto este aumento da carga tributária não se deu de forma neutra. Pelo contrário, a estrutura tributária brasileira apresenta algumas características estruturais que geram impactos intensos e diferenciados na economia.

Além de apresentar um nível de arrecadação agregada muito elevada, comparativamente a outros países com semelhante grau de desenvolvimento, como Argentina e Chile, no Brasil há uma forte concentração da arrecadação nos tributos indiretos, especialmente os que incidem sobre o processo de produção e circulação de mercadorias: à guisa de ilustração, somente o ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços), de competência estadual, o COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), de competência federal, representaram cerca de 40% do total da arrecadação tributária nacional em 2004 e 2005.

Em função desta estrutura, o recente aumento da carga tributária tem se revelado perverso, pois não é transparente aos contribuintes, dado que grande parcela da tributação embutida nos preços não é percebida pela população. Neste ambiente há um fator agravante,

² Dados da Secretaria do Tesouro Nacional e do Banco Central do Brasil, respectivamente, considerando a antiga metodologia de cálculo do PIB utilizada pelo IBGE, reformulada em 2006.

pois, segundo a noção Keynesiana de que as famílias com menor renda tendem a utilizar uma parcela maior desta renda para o consumo, as famílias mais pobres são as mais penalizadas..

Diante disto, este estudo busca avaliar o impacto do aumento da carga tributária no período de 1996 a 2004 sobre o rendimento dos trabalhadores brasileiros, segundo as diferentes faixas de renda. Além disso, visa identificar os efeitos quantitativos deste aumento diante do caráter regressivo da tributação, bem como em relação ao processo de redistribuição de renda verificado recentemente.

Para tanto, além desta introdução, o presente artigo foi estruturado em mais 5 seções. A primeira e a segunda apresentam os resultados de estudos recentes que abordam a queda da desigualdade de renda e o aumento da carga tributária no Brasil. A terceira seção trata das transformações recentes no mercado de trabalho e seus efeitos sobre o emprego e a renda. A quarta seção analisa o impacto do aumento da carga tributária sobre a renda dos trabalhadores. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

Do ponto de vista metodológico, foi analisada a evolução da carga tributária e sua composição, bem como a evolução da renda bruta dos trabalhadores do Brasil, em valores reais³. Depois de analisadas separadamente cada uma destas variáveis, as informações sobre renda bruta foram comparadas com a carga tributária para determinar a evolução da renda líquida de tributação dos trabalhadores. Desta forma, foi possível observar o impacto da recente evolução da carga tributária brasileira sobre a renda de seus trabalhadores, segmentada por faixas.

Os dados para o estudo foram extraídos da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio dos anos de 1995, 1996, 1998, 2002, 2004 e 2005, e da Pesquisa de Orçamento Familiar de 1995/96 e de 2002/2003, ambas realizadas periodicamente pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Além de estimular a realização deste estudo, o trabalho de Zockun (2005) também colaborou com informações preciosas sobre a evolução da regressividade tributária no Brasil .

O referencial teórico adotado, além da perspectiva Keynesiana, contou com contribuições de especialistas sobre o tema no Brasil, como Varsano (1997), Giambiagi e Além (2000) e Barros et al (2006), entre outros. O impacto do aumento da carga tributária sobre os trabalhadores situados nas faixas com menores rendimentos foi analisado através de

³ Os dados sobre a renda para a realização deste trabalho foram deflacionados pelo IPCA, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e avaliados em R\$ de 2006.

um estudo dedutivo, tomando por base uma análise quantitativa da evolução da renda e da carga tributária no Brasil no período 1996-2004.

1. Perspectiva Teórica do Estudo

A distribuição de renda tem se constituído em objeto de estudo desde as contribuições dos clássicos da economia política. À guisa de ilustração, David Ricardo apontava que o objeto de estudo da economia política era determinar como seria repartido o produto anual da terra e do trabalho entre capitalistas, trabalhadores e proprietários de terra (ou se transformaria em lucro, salário e renda da terra). Thomas R. Malthus e David Ricardo travaram um debate sobre a disputa entre capitalistas e proprietários de terra sobre a apropriação do excedente econômico. Karl Marx demonstrou que o lucro do capitalista tem origem na exploração do trabalho (trabalho excedente não é pago pelo capitalista) e que a concentração de capital é consequência da natureza do desenvolvimento do capitalismo.

Os estudos sobre a tributação também remontam a era clássica da economia política e de seus antecedentes. Os fisiocratas, por exemplo, pregavam que a tributação deveria respeitar a capacidade de pagamento do contribuinte e defendiam a adoção de um imposto único incidindo sobre a renda da terra como forma de financiar os gastos do governo sem onerar (e portanto inibir) a atividade produtiva. Os clássicos, por seu turno, discutiram a questão tributária sob a ótica do *laissez-faire*. Adam Smith, por exemplo, considerava que o bem-estar social seria alcançado a partir da existência da livre-iniciativa para o desenvolvimento das atividades produtivas, desde que a sociedade fosse bem governada, isto é, o Estado restrito às funções de segurança, justiça e obras.

Do distante século XIX até a atualidade, muitos estudos foram desenvolvidos abordando tanto a queda recente na desigualdade de distribuição de renda, quanto a qualidade do aumento da carga tributária no Brasil para o financiamento dos crescentes gastos públicos.

1.1 Desigualdade de Renda: estudos recentes

Estudos recentes de SOARES (2006), PAES DE BARROS et al (2006a) e PAES DE BARROS et al (2006b) apontam para uma queda na desigualdade de renda no período 2001-

2004. Os principais fatores explicativos dessa queda foram os programas de Transferência de Renda do Governo Federal e a queda na desigualdade dos rendimentos do trabalho:

“Mais de 1/3 desse declínio resultou da evolução da renda não derivada do trabalho, apesar de esta representar menos de 1/4 da renda total. Mudanças na distribuição da renda do trabalho explicam menos da metade da queda observada na desigualdade, embora essa renda represente mais de 3/4 da renda total. (PAES DE BARROS et al, 2006b, p.27).

PAES DE BARROS et al (2007a, p.7) apontaram que os mais pobres ganharam renda (derivada do trabalho ou não) em comparação aos mais ricos, o que possibilitou a manutenção da queda na desigualdade de renda também no período 2001-2005: segundo esses mesmos autores (2007b, p.9), *“a renda dos 10% mais pobres cresceu a uma taxa quase nove vezes maior que a média nacional, enquanto a renda dos 20% mais pobres cresceu a uma taxa quase sete vezes maior”*.

Para SOARES (2006, p.26), isso revela uma melhoria na situação de bem-estar dos mais pobres. Segundo PAES DE BARROS et al (2006a, p.16-17), tal fato sugere uma diferença de percepção em relação à situação de vida entre os extremos das faixas de renda: como poucos países superaram o Brasil em termos do crescimento da renda dos 20% mais pobres (ocorrendo o inverso em relação aos 20% mais ricos), a percepção sobre o nível do crescimento econômico é maior entre os mais pobres. Porém, os autores avaliaram também que a queda da desigualdade *“foi menos favorável aos pobres”*.

A queda na desigualdade de renda verificada no período 2001-2004 expressou o menor nível de desigualdade desde 1976. Entretanto, em termos de magnitude e duração, essa queda recente na desigualdade de renda não foi maior que as verificadas nos períodos 1976-81 e 1989-1992, como indicam PAES DE BARROS et al (2006a, p.11-12 e 2006b, p.8-10). E, tampouco, retirou do Brasil a condição de ser um dos piores países em termos de desigualdade de renda: a participação na renda dos 1% mais ricos é a mesma dos 50% mais pobres e *“os 10% mais ricos se apropriam de mais de 40% da renda, enquanto os 40% mais pobres se apropriam de menos de 10% da renda”*.(PAES DE BARROS et al, 2006a, p.12).

1.2 O caráter regressivo da tributação no Brasil

O conjunto dos tributos instituídos e arrecadados no Brasil tem previsão constitucional e podem ser mensurados por meio de um indicador conhecido como Carga Tributária, definido a partir da relação entre a arrecadação anual de tributos e o PIB (Produto Interno Bruto) do respectivo ano. Trata-se de um indicador que expressa o tamanho da fatia da riqueza gerada no país a cada ano que vai para os cofres dos governos federal, estaduais e municipais para financiar os gastos públicos. A Tabela 1 apresenta a evolução recente da carga tributária brasileira.

Tabela 1
Evolução Recente da Carga Tributária - Brasil: 2001/2005

R\$ milhões (a preços correntes)

Ano	2001	2002	2003	2004	2005
A. Arrecadação Tributária	407.668	479.368	543.343	633.810	724.113
B. PIB¹	1.198.736	1.346.028	1.556.182	1.766.621	1.937.598
C. Carga Tributária (A/B)	34,0%	35,6%	34,9%	35,9%	37,4%

Fonte: Adaptado de Brasil - Secretaria da Receita Federal (2006)

Nota: ¹ Metodologia IBGE anterior à revisão publicada em 2007

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a competência de tributar da União, dos Estados e dos Municípios nos artigos 153 à 156 (GOMES, 2007, p.106-110), a saber:

a) União – poderá instituir impostos sobre: renda e proventos de qualquer natureza; produtos industrializados; operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; propriedade territorial rural; grandes fortunas, nos termos de lei complementar; comércio exterior (exportação e importação); e, além desses, outros impostos que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;

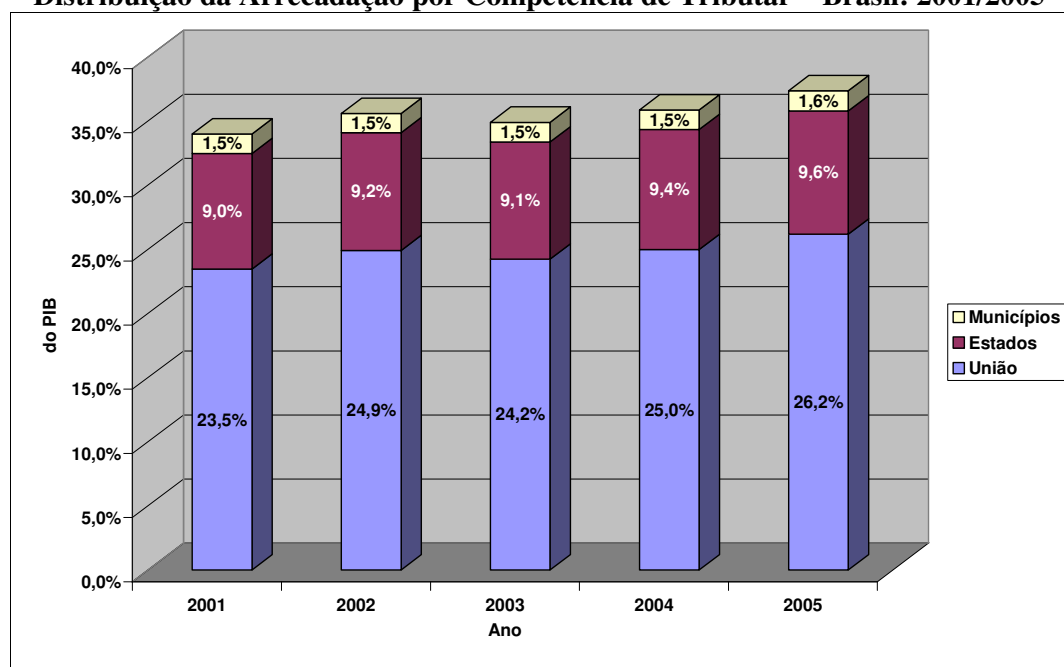
b) Estados e Distrito Federal – poderão instituir impostos sobre: operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; propriedade de veículos automotores e transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos;

c) Municípios – poderão instituir impostos sobre: propriedade predial e territorial urbana; serviços de qualquer natureza que não sejam de competência dos Estados e Distrito Federal e

que sejam definidos por lei complementar; transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição.

A distribuição da arrecadação por competência de tributar no período 2001-2005 está apresentada no Gráfico 1. É possível verificar que a competência tributária está centralizada na União, responsável por cerca de 70% da carga tributária do período, vindo a seguir Estados, com cerca de 26%, e Municípios, com cerca de 4%.

Gráfico 1
Distribuição da Arrecadação por Competência de Tributar – Brasil: 2001/2005^a



Fonte: adaptado de Brasil - Secretaria da Receita Federal (2006)

Nota: ¹⁸Metodologia anterior a da revisão do PIB realizada pelo IBGE e publicada em 2007

Além disso, a Constituição Federal, em seus artigos 157 à 161, estabeleceu os princípios da repartição tributária – as transferências intergovernamentais da União para Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como dos Estados para Municípios (GOMES, 2007, p.110-113). Após essas transferências, é possível estimar a receita disponível anual de cada esfera de governo e, nessa perspectiva, em média, a União ficou com 58%, os Estados com 26% e os Municípios com 16% no período 2001-2005.

Fica evidenciado que, mesmo após as transferências, há uma centralização tributária, ou seja, a esfera federal concentra pouco menos de 60% da receita arrecadada no país, o que indica uma situação de autonomia restringida de Estados e, principalmente, dos Municípios para o financiamento de políticas públicas. Cada esfera de governo é responsável pela gestão dos tributos de sua competência, mas a estrutura tributária no Brasil ainda é fortemente centralizada na União e, desta forma, o aumento da carga tributária verificada na década 1995-2004 foi fortemente condicionado pelas decisões do governo federal.

Estima-se que, no Brasil, mais de 50% da arrecadação governamental está baseada na tributação indireta, que é aquela que incide principalmente sobre a produção e o consumo e, portanto, onera os contribuintes independentemente da sua renda. Esta situação caracteriza a existência de regressividade tributária em relação à renda, à medida que diferentes contribuintes que consomem as mesmas quantidades de um determinado produto necessário à subsistência individual e familiar, serão tributados igualmente em termos de valor, independentemente da sua renda. Por exemplo: os gastos com a compra de alimentos têm grande participação no orçamento dos trabalhadores de baixa renda, o que implica dizer que esses trabalhadores pagam, em termos relativos, mais tributos que a parcela mais rica da população.

Segundo ZOCKUN (2005, p.11-12), este aspecto, aliado ao aumento da carga tributária no período 1995-2004, contribuiu para o enfraquecimento do mercado interno e, portanto, para os baixos resultados em termos de crescimento econômico e para a expansão da economia informal, pois a progressividade – tributação diretamente proporcional à renda dos contribuintes – dos tributos diretos⁴ é insuficiente para compensar o grau de regressividade existente nos tributos indiretos. Além disso, VIANA et al.(2000, p.53) destacaram a necessidade de “*deslocar o eixo da base da tributação direta da esfera do trabalho (...) para a esfera do capital, praticamente inexplorada*”, bem como, na tributação indireta, “*da introdução de alíquotas diferenciadas ou mesmo de isenções tributárias para produtos essenciais e que respondam por parcela expressiva do consumo das famílias pobres*”. Essa estrutura (ainda em vigor) do sistema tributário brasileiro é um dos fatores explicativos do elevado nível de desigualdade de renda existente no país, o que caracteriza a baixa qualidade desse sistema verificada nas últimas décadas.

⁴ Tributação direta é aquela que incide principalmente sobre a renda e a propriedade dos contribuintes.

2. A evolução da carga tributária brasileira em perspectiva histórica

Nas últimas décadas, após a reforma tributária de 1966, realizada no bojo das modificações do Plano de Ação Econômica do governo, em pleno regime militar, o sistema tributário brasileiro vem perdendo qualidade. Em 1966, a reforma tributária concentrou a arrecadação na esfera federal, e procurou racionalizar o sistema através da adoção de impostos que fossem economicamente eficientes. Dentre as modificações adotadas, destacou-se a adoção do imposto sobre valor adicionado (ICM e IPI, na época), evitando o efeito cascata, desonerando assim o setor produtivo.

Já em meados da década de 70, o sistema tributário começou a sofrer algumas alterações, diante da necessidade de se ampliar o volume de arrecadação diante da ampla concessão de benefícios e subsídios no período, bem como das transferências aos Fundos de Participação. Dentre as alterações ocorridas nesta década destaca-se a inclusão do PIS, incidente sobre o faturamento das empresas, o que já indicava um retrocesso no sistema tributário.

O início da década de 80 foi configurado por um ambiente de recessão, agravado com o episódio conhecido como a crise da dívida. Diante da deterioração da capacidade fiscal e financeira do governo, em 1982 foi instituído o Finsocial (atual Cofins), com uma alíquota de 0,5 % sobre o faturamento.

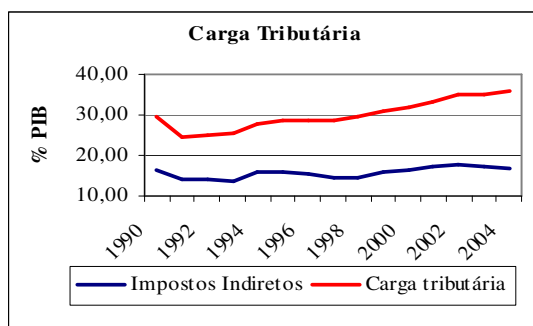
Com a reformulação da Constituição em 1988, a arrecadação tributária foi descentralizada (movimento contrário ao que tinha ocorrido em 1966), favorecendo os Estados e Municípios. A solução adotada pela esfera do governo federal foi a implantação de novos tributos (ex: CSLL) e a ampliação da base de incidência e da alíquota de outros tributos (Ex:Cofins), visando a ampliação da arrecadação federal.

Já em meados da década de 90, com a estabilização da inflação conquistada pelo Plano Real, a necessidade de ampliação da arrecadação se agravou. Com o fim do financiamento inflacionário existente até então, o governo passou a enfrentar dificuldades para financiar suas despesas reais.

Especialmente a partir de 1994, a evolução da carga tributária nacional foi marcada, entre outros fatores (alguns apontados acima), pela urgência das necessidades de recursos no curto prazo em detrimento dos objetivos e do planejamento de longo prazo. Neste cenário, houve uma queda na qualidade do sistema tributário brasileiro nos últimos 30 anos.

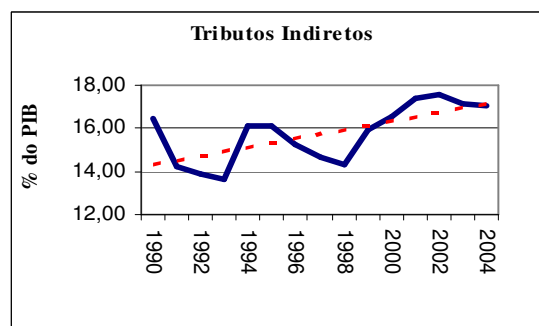
O crescimento da carga tributária no período 1996-2004 se deu em grande medida pelo aumento da carga incidente sobre a produção de bens e serviços, conforme ilustrado por alguns exemplos citados acima. A inclusão de novos impostos e contribuições sobre a produção, bem como a expansão da alíquota de outros, ampliou a incidência tributária cumulativa, onerando e prejudicando o desempenho do setor produtivo. Este cenário contraria a hipótese evolucionista, que sustenta a expectativa de que as instituições tendem a melhorar diante do aperfeiçoamento das regras e mecanismos operacionais⁵.

Gráfico 2
Brasil: Carga Tributária



Fonte: IBGE, IPEA

Gráfico 3
Brasil: Tributos Indiretos



Fonte: IBGE, IPEA

Os gráficos anteriores mostram claramente a importância do aumento da tributação indireta no aumento da carga tributária após meados da década de 1990.

Com isto, a atual estrutura do sistema tributário contraria os critérios de avaliação do mesmo. Ela não se mostra neutra, na medida em que altera fortemente os preços finais (e relativos) dos produtos, alterando as decisões dos consumidores e investidores. Como os preços nacionais estão sobrecarregados de tributos, prejudica-se as exportações, a competição interna com similares importados, afastam investidores, obstruindo a dinâmica econômica.

O impacto social destas evidências é observado na falta de equidade com que a arrecadação tributária é dividida entre as diferentes classes sociais. Dada a concentração da arrecadação sobre a atividade produtiva, através de tributos indiretos, o sistema se mostra regressivo. Ou seja, as classes menos favorecidas contribuem com uma parcela proporcionalmente maior de suas rendas para o pagamento dos tributos indiretos, do que as classes mais favorecidas, fato que revela um quadro de injustiça social.

Baseado nos estudos realizados por Vianna et. alli (2000) sobre a regressividade tributária no Brasil, a atualização do mesmo realizado por Zockun (2005, p. 11) revelou que

⁵ Para o aprofundamento sobre a evolução do Sistema Tributário Brasileiro, ver Varsano (1997).

entre 1995 e 2004 “*não apenas o Estado aumentou sua interferência na economia, por meio do extraordinário aumento da carga tributária, como intensificou a transferência de renda dos mais pobres para os menos pobres*”.

A metodologia dos estudos partiu das informações da Pesquisa de Orçamento Familiar realizada anualmente pelo IBGE, da qual se extraíram os dados relativos aos rendimentos e aos dispêndios das famílias nos maiores centros urbanos do Brasil.

A partir dos dados sobre o dispêndio das famílias por classe de bens, realizou-se a estimativa da carga tributária indireta. Considerou-se para este cálculo o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a Contribuição para o Fim Social (Cofins) e o recolhimento do PIS. Segundo Vianna et. alli (2000, p.17) o detalhamento realizado pelo POF sobre o dispêndio das famílias oferece uma base de informações de significativo grau de confiança para a mensuração da carga tributária indireta incidente sobre as famílias. Para esses autores, as duas principais dificuldades encontradas para a realização desta estimativa foram a necessidade de reagrupar algumas informações sobre o dispêndio das famílias, de forma a considerar os gastos com bens e serviços que efetivamente estivessem sujeitos à tributação indireta; bem como a grande variabilidade de alíquotas e normas existentes em torno dos tributos indiretos apontados acima.

Para o cálculo da carga dos tributos diretos, os estudos levaram em consideração especialmente o Imposto sobre Renda (IR), a contribuição ao Instituto Nacional de Previdência Social (INSS), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (IPTU) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). A partir do cruzamento das informações da POF e da incidência dos tributos diretos acima, os autores estimaram a carga tributária direta às famílias de diferentes faixas de renda. Neste caso, uma das principais dificuldades que os autores encontraram foi considerar algumas práticas efetivamente realizadas, mas de difícil mensuração, como a subdeclaração dos rendimentos, a elisão fiscal, entre outras práticas.

A partir desta metodologia, os estudos de Vianna et al. (2000) e Zockun (2005) demonstram que entre 1996 e 2004 houve um agravamento da regressividade do sistema tributário brasileiro, conforme demonstra a tabela abaixo.

Tabela 2

REGRESSIVIDADE DA CARGA TRIBUTÁRIA							
Renda mensal familiar	Em % da renda familiar						Acréscimo de carga tributária (em pontos percentuais)
	Tributação direta		Tributação indireta		Carga tributária total		
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	
Até 2 SM	1,7	3,1	26,5	45,8	28,2	48,9	20,7
2 a 3	2,6	3,5	20,0	34,5	22,6	38,0	15,4
3 a 5	3,1	3,7	16,3	30,2	19,4	33,9	14,5
5 a 6	4,0	4,1	14,0	27,9	18,0	32,0	14,0
6 a 8	4,2	5,2	13,8	26,5	18,0	31,7	13,7
8 a 10	4,1	5,9	12,0	25,7	16,1	31,6	15,5
10 a 15	4,6	6,8	10,5	23,7	15,1	30,5	15,4
15 a 20	5,5	6,9	9,4	21,6	14,9	28,5	13,6
20 a 30	5,7	8,6	9,1	20,1	14,8	28,7	13,9
mais de 30	10,6	9,9	7,3	16,4	17,9	26,3	8,4

Fontes: Zockun, 2005. Fontes primárias: POF/IBGE; Viana et. Alii(2000)

É possível notar na tabela anterior que houve um aumento de carga tributária para todas as faixas de renda da sociedade. Entretanto, este aumento apresentou uma tendência maior para as faixas de renda subsequentemente menores. Outra característica interessante é o fato dos acréscimos (em pontos percentuais) se mostrarem bastante dispersos especialmente nos extremos da tabela.

A partir dos dados da tabela acima, a proposta deste trabalho é avaliar o impacto da evolução da carga tributária no período de 1996 a 2004 sobre o rendimento dos trabalhadores no mesmo período.

Através desta análise, será possível visualizar como evoluiu a renda disponível (líquida de tributos) após a estabilização da economia brasileira, num período em que o mercado de trabalho apresenta importantes modificações promovidas pelo processo de reestruturação produtiva, tornando-se mais seletivo e exigente.

3. Evolução do Mercado de Trabalho

O final do século passado constituiu o início de um período de grandes transformações na economia brasileira, marcado especialmente pelo processo de abertura econômica em 1990 e a estabilização da economia a partir de 1994, e os demais fatores oriundos dos mesmos.

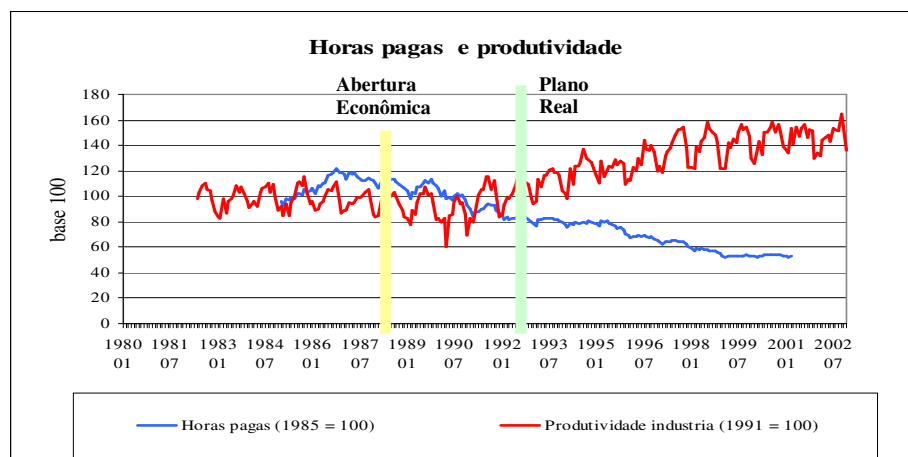
A principal modificação operacional promovida pela abertura da economia consistiu na redução das barreiras tarifárias (impostos alfandegários) e não tarifários (cotas) para a importação de bens e serviços. Dada a forma e a rapidez com que foram implementadas tais

modificações diluiu-se rapidamente as reservas de mercado existentes até então e ampliou-se a concorrência no mercado nacional.

Este processo levou os produtores nacionais a abandonarem as práticas que adotavam em função de operarem em um mercado fechado, e os obrigou a tornarem-se mais competitivos. Este foi o *start* para o começo da reestruturação produtiva na economia brasileira, cujas alterações se fazem sentir até os dias atuais na economia brasileira, diferentes graus nos diversos setores da economia.

Um dos setores que mais sentiu estas mudanças foi a indústria, dado a acomodação em que estavam assentados em virtude das barreiras de proteção à indústria interna. Segundo dados da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP (2004), houve um aumento da produtividade do setor no estado após a abertura econômica, concomitantemente a uma redução do volume de horas pagas aos trabalhadores nas indústrias.

Gráfico 4



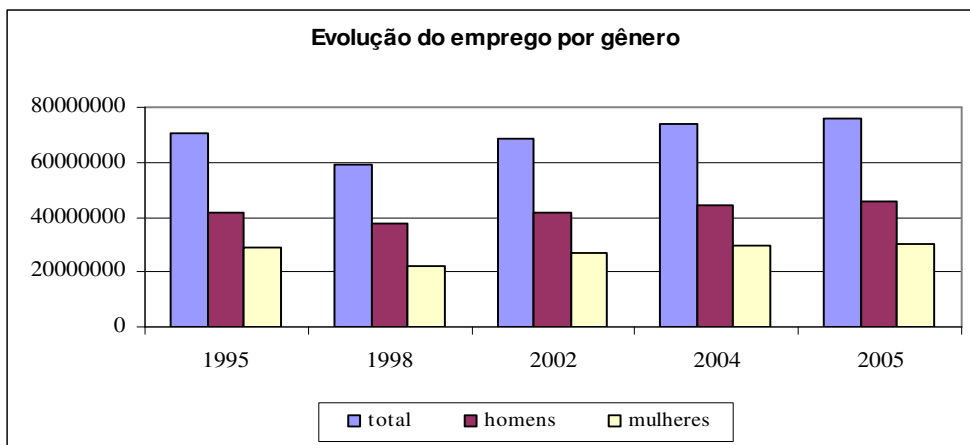
Fonte: Fiesp

A necessidade de ampliar a competitividade, diante de um mercado que passou rapidamente a apresentar um grau de competição mais intenso, levou a um processo de implementação e modernização tecnológica, alterando a dinâmica do mercado de trabalho no país.

O processo de abertura econômica foi intensificado em meados da década de 1990, pelo própria estratégia utilizada pelo Plano Real em seus primeiros anos de vigência, quando se apoiou em um mecanismo de *currency board* para vencer o processo de inflação e mantê-la em níveis toleráveis. Pode-se dizer que a partir de julho de 1994, a valorização do Real frente ao Dólar aprofundou o processo iniciado no início da década de 1990, tornando o mercado interno ainda mais competitivo, o que continuou obrigando os produtores a reformular suas estruturas produtivas para permanecerem no mercado.

De acordo com os dados da Pesquisa Nacional de Amostra a Domicílios (PNAD) do IBGE, o número de pessoas empregadas com rendimentos se ampliou de 54 milhões em 1992 para 76 milhões em 2005, o que representa um aumento de aproximadamente 40,7 %⁶ no número de pessoas empregadas, tendo sido este crescimento maior para as mulheres.

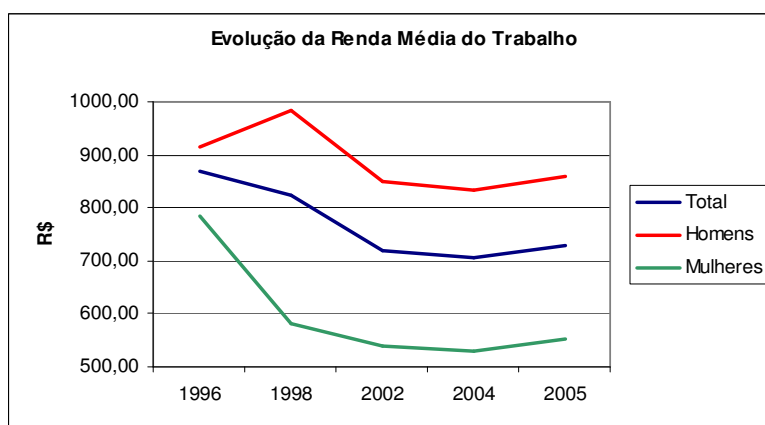
Gráfico 5



Fonte: IBGE - PNAD

Ao mesmo tempo o rendimento real bruto destes trabalhadores não apresentou uma trajetória uniforme ao longo deste período. Após 1996, depois do ganho real obtido nos primeiros anos do Plano Real, é possível observar que houve uma queda da renda média do trabalho em termos reais, situação revertida somente em 2005, porém ainda sem alcançar os patamares atingidos no período 1996-1998).

Gráfico 6



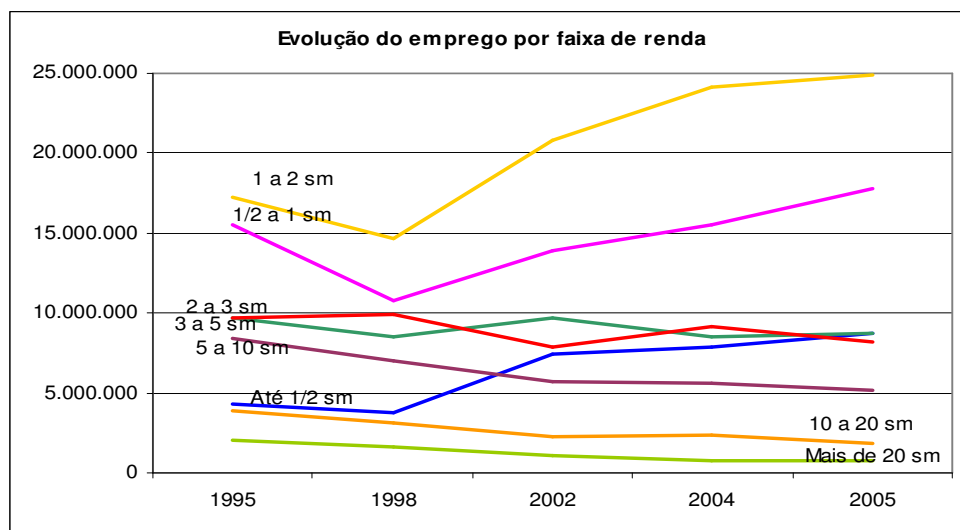
Fonte: IBGE - PNAD

Trabalhando-se com os dados desagregados, é possível notar que a trajetória do rendimento dos trabalhadores é explicada pelo aumento mais intenso do número de

⁶ Este dado revela que o crescimento anual médio do número de empregos foi de aproximadamente 2,66%, o que não tem sido suficiente para absorver a mão de obra que chega ao mercado de trabalho, resultando em significativos índices de desemprego.

trabalhadores em postos com menor remuneração, frente a uma redução em postos com médio e elevado rendimentos (a partir de 3 salários mínimos).

Gráfico 7



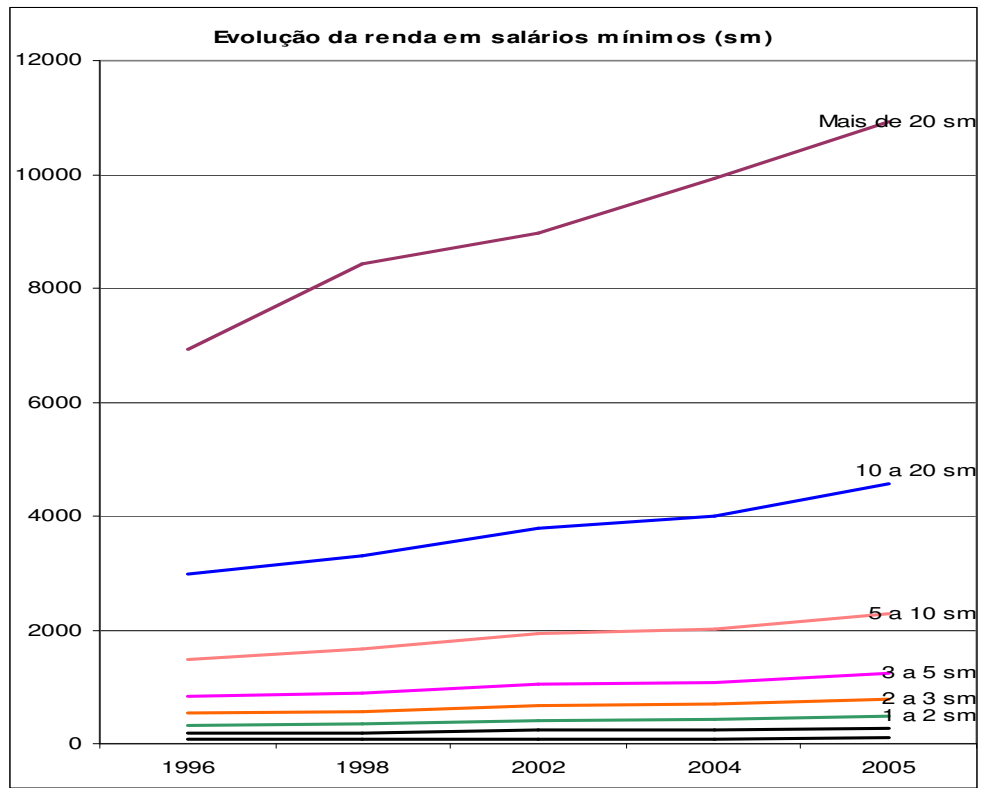
Fonte: IBGE - PNAD

Este comportamento observado no mercado de trabalho é reflexo, entre outras, das alterações promovidas na dinâmica da economia através do processo de reestruturação produtiva, influenciados pela precarização das relações de trabalho, pela ampliação da relação capital/trabalho especialmente no setor industrial via automatização, pela ampliação da rotatividade dos trabalhadores que invariavelmente são forçados a aceitar menores remunerações para se re-inserirem no mercado de trabalho, entre outros fatores.

Diante deste cenário o impacto sobre a remuneração dos trabalhadores também não se deu de forma uniforme. Os trabalhadores inclusos nas faixas de renda mais elevadas obtiveram ganhos significativamente maiores que os demais, embora os dados demonstrem que ocorreu um ganho real em todas as faixas de renda. Ou seja, a reestruturação das cadeias produtivas, sua modernização tecnológica, aumentou as exigências de qualificação aos trabalhadores, alterando a composição entre oferta e demanda de trabalho qualificado, o que resultou em uma ampliação dos rendimentos de forma mais intensa às faixas mais elevadas.

A combinação da evolução do número de trabalhadores por faixa de renda, juntamente com a evolução do rendimento por faixa de renda nos ajuda a entender porque a renda média do trabalhador passou a apresentar uma tendência de queda a partir de 1996.

Gráfico 8



Fonte: IBGE - PNAD

Entretanto é necessário observar que, dado o aumento significativamente maior de trabalhadores nas faixas de menor renda, houve um aumento da participação do volume de renda proveniente do trabalho junto àqueles que ganham até 2 salários mínimos, sendo que a participação daqueles que ganham acima de 5 salários mínimos diminuiu. Este fato corrobora com a afirmação realizada por Barros et al (2006b, p.27).

A partir destes dados relativos à evolução dos rendimentos do trabalho per capita por faixa de renda, é possível atender o objetivo proposto de avaliar o impacto das mudanças na composição da carga tributária brasileira sobre o rendimento dos trabalhadores, tendo em vista os dados e estudos citados anteriormente sobre o tema.

4. O impacto da evolução da carga tributária sobre a renda dos trabalhadores

Conforme observado no item anterior, todas as faixas de renda no mercado de trabalho apresentaram ganho real, distribuídos de forma heterogênea, privilegiando as faixas de renda mais elevadas. Com a realocação de grande parte dos trabalhadores em um mercado cada vez

mais dinâmico, no qual se observa um aumento do número de trabalhadores nas faixas de menor remuneração frente a uma queda nas faixas de maior remuneração, além de uma queda na renda média do trabalho, é possível verificar um direcionamento de uma parcela maior da renda do trabalho para as faixas de menor remuneração.

Ou seja, esta redistribuição do volume da renda no mercado de trabalho no período 1996-2004 não se deu por uma queda na diferenciação dos níveis de rendimento, mas sim por uma realocação de grande parte do número de trabalhadores junto a postos de menor remuneração. Como foi visto na seção 1, a queda da desigualdade de renda verificada no período recente (2001-2004) não foi maior, em termos de duração e intensidade, do que aquelas verificadas nos períodos 1976-81 e 1989-92.

Segundo os critérios de equidade, esta diferenciação dos níveis de renda entre as classes de trabalhadores poderia ser amenizada através de um eficiente sistema tributário progressivo, que privilegiasse a capacidade de pagamento dos contribuintes na distribuição do ônus tributário.

Entretanto, conforme observado na seção 2, o sistema tributário brasileiro tem apresentado uma queda de qualidade nas últimas décadas, ao privilegiar necessidades de curto prazo frente a pressões fiscais e orçamentárias enfrentadas pelo governo. Neste processo, os estudos de Vianna et al. (2000) e Zockun (2005) demonstram que, após a estabilização da inflação em meados da década de 1990, o sistema tributário brasileiro apresentou um aumento da regressividade, conforme tabela 2.

Para se ter uma clareza maior do impacto do aumento da regressividade tributária sobre o rendimento dos trabalhadores, o quadro a seguir apresenta a evolução destes rendimentos antes e após a incidência tributária.

A tabela acima confirma os gráficos apresentados na seção 3, explicitando o quanto evoluiu a renda entre 1996 e 2004, por faixa de rendimento. É possível notar na avaliação dos ganhos reais, na coluna total, que a evolução da renda para aqueles que ganham mais de 20 salários mínimos foi bem maior que evolução para aqueles que ganham até 2 salários mínimos.

Quadro 1
Evolução da Renda Média Bruta, por faixa
(antes da incidência tributária)

1996	total	homens	mulheres
até 2 salários mínimos	263,37	263,68	263,04
Mais de 2 a 3 salários mínimos	535,21	537,12	531,37
Mais de 3 a 5 salários mínimos	826,79	830,62	819,11
Mais de 5 a 10 salários mínimos	1486,68	1486,68	1486,68
Mais de 10 a 20 salários mínimos	2967,61	2969,53	2961,86
Mais de 20 salários mínimos	6921,23	6974,94	6735,16

2004	total	homens	mulheres
até 2 salários mínimos	310,38	324,59	292,93
Mais de 2 a 3 salários mínimos	692,76	693,93	690,27
Mais de 3 a 5 salários mínimos	1073,46	1071,63	1077,75
Mais de 5 a 10 salários mínimos	2012,82	2019,75	1997,86
Mais de 10 a 20 salários mínimos	4012,48	4044,70	3926,37
Mais de 20 salários mínimos	9944,34	10237,73	8770,46

Avaliação dos ganhos reais, entre 1996 e 2004 (em %)

(antes da incidência do tributo)

	total	homens	mulheres
até 2 salários mínimos	17,85	23,10	11,36
Mais de 2 a 3 salários mínimos	29,44	29,19	29,90
Mais de 3 a 5 salários mínimos	29,84	29,01	31,58
Mais de 5 a 10 salários mínimos	35,39	35,86	34,38
Mais de 10 a 20 salários mínimos	35,21	36,21	32,56
Mais de 20 salários mínimos	43,68	46,78	30,22

Fonte: IBGE - PNAD

Este fato deixa claro que a lógica de funcionamento do mercado de trabalho não se preocupa com o processo de redistribuição de renda, mas sim com critérios operacionais associados à produtividade e resultados. O que evidencia a importância da adoção de políticas públicas, como as de Transferência de Renda, que venham a amenizar o este efeito sobre a distribuição de renda, incluindo o modelo de tributação adotado.

Entretanto, conforme observado na tabela 2, a tributação brasileira tornou-se proporcionalmente mais intensa junto às faixas de renda menos privilegiadas, comparando os anos de 1996 e 2004, conforme evidenciado no quadro a seguir.

Quadro 2

Evolução da carga tributária direta e indireta por faixa de renda no período entre 1996 e 2004(em % da renda)

até 2 salários mínimos	28,20	48,90
Mais de 2 a 3 salários mínimos	22,60	38,00
Mais de 3 a 5 salários mínimos	19,40	33,90
Mais de 5 a 10 salários mínimos	16,10	31,60
Mais de 10 a 20 salários mínimos	14,90	28,50
Mais de 20 salários mínimos	14,80	26,30

Fonte: Zockun (2005), Vianna et al. (2000), segundo dados do IBGE

Diante deste aumento da regressividade do sistema tributário brasileiro, o ganho real sobre a renda disponível (após a incidência do tributo) por faixa de renda diminui com mais intensidade junto às menores faixas de renda, que já obtiveram um ganho líquido menor.

Quadro 3

Evolução da Renda Líquida (após a incidência tributária)

1996	total	homens	mulheres
até 2 salários mínimos	189,10	189,33	188,86
Mais de 2 a 3 salários mínimos	414,25	415,73	411,28
Mais de 3 a 5 salários mínimos	666,39	669,48	660,21
Mais de 5 a 10 salários mínimos	1247,33	1247,33	1247,33
Mais de 10 a 20 salários mínimos	2525,44	2527,07	2520,54
Mais de 20 salários mínimos	5896,89	5942,65	5738,35

2004	total	homens	mulheres
até 2 salários mínimos	158,60	165,87	149,69
Mais de 2 a 3 salários mínimos	429,51	430,24	427,97
Mais de 3 a 5 salários mínimos	709,56	708,35	712,39
Mais de 5 a 10 salários mínimos	1376,77	1381,51	1366,54
Mais de 10 a 20 salários mínimos	2868,92	2891,96	2807,36
Mais de 20 salários mínimos	7328,98	7545,21	6463,83

Avaliação dos ganhos reais, entre 1996 e 2004 (em %)

(após a incidência do tributo)

	total	homens	mulheres
até 2 salários mínimos	-16,13	-12,39	-20,74
Mais de 2 a 3 salários mínimos	3,68	3,49	4,06
Mais de 3 a 5 salários mínimos	6,48	5,80	7,90
Mais de 5 a 10 salários mínimos	10,38	10,76	9,56
Mais de 10 a 20 salários mínimos	13,60	14,44	11,38
Mais de 20 salários mínimos	24,29	26,97	12,64

Fonte: IBGE - PNAD

Após a incidência da tributação, tanto direta, quanto indireta, sobre a renda bruta dos trabalhadores, é possível observar que, dado o aumento da regressividade do sistema tributário, a dispersão entre os ganhos reais obtidos entre as faixas de menor renda e as de maior renda se tornou maior, a favor dos últimos.

Os trabalhadores que ganham até 2 salários mínimos, por exemplo, apresentaram uma queda real na renda disponível, após a tributação, na comparação entre 1996 e 2004.

Neste cenário, avaliando a evolução da renda disponível, o sistema tributário prejudica ainda mais o processo de distribuição de renda entre os trabalhadores no mercado de trabalho, tendo em vista o peso tributário proporcionalmente maior sobre as classes de menor renda.

O quadro abaixo apresenta o impacto sobre os ganhos reais provocados pela incidência da carga tributária nas diferentes faixas de renda.

Quadro 4
Redução, em pontos percentuais, da evolução da renda real, provocada pela incidência do tributo

	total	homens	mulheres
até 2 salários mínimos	-33,98	-35,49	-32,11
Mais de 2 a 3 salários mínimos	-25,75	-25,71	-25,85
Mais de 3 a 5 salários mínimos	-23,36	-23,21	-23,67
Mais de 5 a 10 salários mínimos	-25,01	-25,10	-24,83
Mais de 10 a 20 salários mínimos	-21,61	-21,77	-21,19
Mais de 20 salários mínimos	-19,39	-19,81	-17,58

Fonte: IBGE - *Elaboração dos autores*

Claramente há uma perda significativamente mais intensa junto as faixas de menor renda. Este dado revela uma outra preocupação, a de que as avaliações sobre distribuição de renda devem levar em consideração o impacto da tributação, que se refletirá sobre a renda disponível às classes sociais.

Diante desta realidade, todo o esforço em programas de redistribuição de renda poderá ser, em parte, neutralizado pela má qualidade do sistema tributário, diminuindo a eficiência e os resultados destes esforços.

A correção deste processo dependerá, agora, de medidas com foco no longo prazo, de forma a reformar a própria estrutura operacional do Estado e uma tributação mais justa e mais progressiva.

Considerações Finais

Este artigo teve como objetivo avaliar o impacto do aumento da carga tributária no período de 1996 a 2004 sobre o rendimento dos trabalhadores brasileiros, segundo as diferentes faixas de renda. Visava ainda identificar os efeitos quantitativos deste aumento diante do caráter regressivo da tributação, bem como em relação ao processo de redistribuição de renda verificado recentemente.

À primeira vista, analisando apenas a evolução da renda bruta dos trabalhadores, divididos por faixas salariais, é possível constatar que todas as faixas obtiveram um ganho real. Entretanto, a renda média do trabalhador brasileiro também foi afetada pelas modificações ocorridas no mercado de trabalho brasileiro no período, fruto da reestruturação produtiva e do baixo crescimento econômico. Além do elevado índice de desemprego, a dinâmica do mercado de trabalho também provocou uma transição de trabalhadores de empregos com maior renda para postos com rendas menores. Este reposicionamento dos trabalhadores provocou uma diminuição da sua renda média.

Comparando-se a evolução da renda bruta com a da carga tributária, foi possível observar, através da evolução da renda líquida de tributação, que os tributos reduziram com mais intensidade o ganho dos trabalhadores com menor nível de renda.

Os dados sobre a evolução da renda líquida de tributação indicam que os trabalhadores que ganham até 2 salários mínimos tiveram uma perda real no período, enquanto sua renda bruta apresentou um ganho real. Desta forma, os ganhos reais sobre a renda líquida de tributos são mais intensos a cada faixa de renda mais elevada, o que contribui para ampliar a dispersão da renda entre os trabalhadores.

Este fato é explicado por dois motivos. O primeiro deles é que a própria renda bruta apresenta um ganho real maior junto às faixas de renda mais elevadas, fruto das modificações no mercado de trabalho em função do contexto vivido pelo Brasil a partir da Abertura Econômica (1990) e do Plano Real (1994). O segundo deles, e que é o alvo inicial do nosso estudo, é o aumento do caráter regressivo da tributação no Brasil, visualizado no aumento mais que proporcional da carga tributária sobre as faixas de renda mais baixas. Com isso a parcela do ganho real da renda bruta nas faixas de renda estudadas no período foi corroída com mais intensidade nas faixas com renda menor. O efeito provocado foi intensificado pelo aumento do número de trabalhadores junto às faixas de renda mais baixa.

Nessa perspectiva, a redução da desigualdade social verificada no Brasil nos anos recentes poderia ter sido mais intensa se a participação da tributação indireta fosse menor no contexto da estrutura tributária vigente. O aumento da carga tributária onerou mais que proporcionalmente as faixas de trabalhadores com menores rendimentos, a ponto de implicar numa perda real da faixa de renda mais baixa no período analisado.

Assim sendo, além das reformas política e administrativa que estão sendo discutidas no Brasil, a reestruturação do sistema tributário brasileiro, com a redução da participação dos tributos indiretos, deveria ser considerada a mais urgente das reformas, pois possibilitará a desoneração do setor produtivo e um aumento do poder de compra dos trabalhadores, contribuindo para aprofundar, de um lado, o processo de geração de emprego e renda e, de outro lado, a redução da desigualdade de renda verificada nos últimos anos.

Além disso, o fortalecimento da progressividade tributária na tributação direta (com a redução da base de incidência sobre os rendimentos do trabalho e a ampliação da tributação sobre o capital) e a desoneração tributária sobre os produtos essenciais consumidos pelas famílias de baixa renda complementariam os eixos básicos para uma reestruturação do sistema tributário brasileiro que contemplasse a justiça social. Contudo, é preciso lembrar que há um obstáculo adicional a ser transposto para isso: a repartição tributária entre as 3 esferas de governo deverá, no mínimo, reproduzir a situação existente, em termos de arrecadação, da União, dos Estados e dos Municípios. Sem essa articulação política, a tendência é de manutenção do *status quo*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALÉM, Ana Cláudia & GIAMBIAGI, Fábio. *Finanças públicas - teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRASIL. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICA TRIBUTÁRIA. Carga Tributária no Brasil – 2005. Estudos Tributários 15. Brasília: agosto/2006. Disponível em www.receita.fazenda.gov.br - acessado em 28/04/2007.

CARVALHO, Carlos Eduardo. *Finanças públicas e a estabilização no Plano Real: uma reinterpretção*. Texto para Discussão 04/01. São Paulo: Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política e Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração, Ciências Contábeis e Atuariais, março de 2001.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Série estatística desenvolvida pela FIESP apresenta dados sobre a atividade das indústrias do estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.fiesp.org.br/economia>. Acesso em 20 jan. 2004.

GOMES, Luiz F. (org.). *Constituição Federal. Código Penal. Código de Processo Penal*. – 9.ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007 – RT Mini Códigos.

KEYNES, John M. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Ed. Nova Cultural (Os Economistas), 1996.

MASKIO, Sandro Renato. *Uma contribuição ao estudo das mudanças no padrão de financiamento do Governo Central brasileiro: 1986 - 2000*. São Paulo, 2002 [Dissertação de mestrado – PEPGEP da PUC/SP]

PAES DE BARROS, Ricardo et al. *Conseqüências e Causas Imediatas da Queda Recente da Desigualdade de Renda Brasileira*. Texto para Discussão nº 1201. Brasília: IPEA, julho de 2006a. Disponível em www.ipea.gov.br – acessado em 28/04/2007.

_____ . *Uma Análise das Principais Causas da Queda Recente na Desigualdade de Renda Brasileira*. Texto para Discussão nº 1203. Brasília: IPEA, agosto de 2006b. Disponível em www.ipea.gov.br – acessado em 28/04/2007.

_____ . *Determinantes Imediatos da Queda da Desigualdade de Renda Brasileira*. Texto para Discussão nº 1253. Brasília: IPEA, janeiro de 2007a. Disponível em www.ipea.gov.br – acessado em 28/04/2007.

_____ . *A Importância da Queda Recente da Desigualdade na Redução da Pobreza*. Texto para Discussão nº 1256. Brasília: IPEA, janeiro de 2007b. Disponível em www.ipea.gov.br – acessado em 28/04/2007.

SOARES, Sergei S.D. *Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004*. Texto para Discussão nº 1166. Brasília: IPEA, fevereiro de 2006. Disponível em www.ipea.gov.br – acessado em 28/04/2007.

VARSAÑO, Ricardo. A evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 27, n. 1, 1997.

VIANNA, Salvador W. et al. *Carga Tributária Direta e Indireta sobre as Unidades Familiares no Brasil: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas em 1996*. Texto para Discussão nº 757. Brasília: IPEA, setembro de 2000. Disponível em www.ipea.gov.br – acessado em 28/04/2007.

ZOCKUN, Maria Helena. Aumenta a regressividade dos impostos no Brasil. In: *Informações Fipe*. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisa Econômica, junho/2005.