

Redução das Desigualdades Tributárias através de Políticas Públicas

Rogério Luís de Vargas Sander

Mestrando do curso de Pós Graduação em Mestrado em Desenvolvimento Regional pelas
Faculdades Integradas de Taquara – Faccat – Taquara – RS – Brasil

Resumo

O artigo analisa a evolução da política tributária brasileira, adotada no período de 1995 a 2010, compreendendo os governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso e do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Entende-se aqui como política pública a política tributária como condicionante para realização de outras políticas sociais. Analisou-se as diretrizes dos planos de governo nas políticas tributárias e suas peculiaridades. Contudo, buscou-se ao longo do período transitório analisado, mapear o trajeto de cada governo com destaque aos seus principais elementos e seus reflexos sobre a desigualdade tributárias entre as pessoas físicas no Brasil.

Palavras-chave: Política Tributária, Carga Tributária, Desigualdade Social, Desigualdade de tributação.

Reduction of Tax Inequalities through Public Policies

Abstract

The article analyzes the evolution of Brazilian tax policy, adopted from 1995 to 2010, comprising the governments of President Fernando Henrique Cardoso and President Luiz Inácio Lula da Silva. It is understood here as public policy the tax policy as a condition for the realization of other social policies. The guidelines of the government plans in the tax policies and their peculiarities were analyzed. However, during the transitional period analyzed, map out the path of each government with emphasis on its main elements and its reflections on the tax inequality among individuals in Brazil.

Key words: Public policy. Tax Policy. Tax Burden. Inequality of Taxation. Social inequality.

1. Introdução

O presente artigo tem por objetivo analisar as políticas tributárias adotadas no Brasil no período de 1995 a 2010 e seus reflexos na área social. Nesta análise, procurou-se trabalhar exclusivamente com as pessoas físicas, excluindo as pessoas jurídicas pelas suas peculiaridades tributárias diferenciadas.

O artigo abrange o mandato de dois ex-presidentes do Brasil, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, o primeiro entre os anos de 1995 a 2002 e o segundo entre os anos de 2003 a 2010, ambos eleitos e reeleitos. Também buscou-se comprovar ou não a existência de política tributária desigual em relação à população.

Para tentar alcançar os objetivos, foram analisados artigos, legislação, além de dados de sites oficiais tais como Receita Federal, IBGE, Portal da Transparência. Tais informações complementam a análise histórica da carga tributária bruta e a relação dela com o produto interno bruto (PIB) do período em questão.

O artigo também tem por necessidade analisar o pagamento dos impostos sobre as despesas das famílias, com o intuito de monitorar o quanto as famílias despendem em impostos e qual é a faixa da população que mais gasta com impostos sua renda. No IBGE foram coletados dados específicos da pesquisa de orçamentos familiares dos anos de 1987 1995, 2002 e 2008

O tema procura trazer à luz lacunas nas políticas públicas aplicadas às questões de desigualdade social e concentração de riqueza. O Estado, por sua vez, como gerenciador dos recursos públicos tem por natureza promover uma sociedade mais justa, livre e solidária.

Este artigo se organiza em três pilares principais, além da introdução, o segundo capítulo apresenta os pontos teóricos relacionados à política tributária que serve como condutor de toda a análise, conceituando política pública, tributária e social. O segundo capítulo ainda revela questões elementos da estrutura política tributária e como são desenvolvidos os conceitos de arrecadação federal.

No terceiro capítulo são apresentados os resultados pesquisados nos sites e documentos fundamentais para construção deste artigo, tais como a pesquisa de orçamentos familiares, carga tributária bruta, políticas adotadas pelos presidentes da

época e a carga tributária dos anos de 1995 a 2010, bem como seus índices.

Por fim, apresenta-se argumentos que sustentam que a política tributária pode ser uma ferramenta de redução das desigualdades sociais. A conclusão vem logo na sequência de forma a aparar as arestas na relação entre política tributária existente e a desigualdade de tributação para todos.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Inicialmente nota-se a necessidade de relatar a concepção de política pública, política tributária e política social. Serão abordados elementos da estrutura público/tributária, arrecadação, carga, tributos que afetam diretamente a pessoa física e os tributos indiretos, fundamentais para o plano objeto deste artigo.

1.1 Política Tributária

Ao contextualizar política pública, a política é compreendida como uma união de processos que externam relações de poder e se instrui à resolução de embates no que tange aos bens públicos, assim sendo, política pública é o mecanismo pelo qual inúmeros grupos que integram a sociedade, cujas preferências, valores e interesses são discordantes (RODRIGUES, 2010).

A política tributária é um ponto de partida imprescindível para se examinar como funciona o mecanismo de elaboração de políticas, visto que ela é uma área essencial das políticas públicas, onde grandes números de definições estão associados com os recursos dos tributos e afetam partes das particularidades da economia e da sociedade. Conhecer o Estado, as políticas equitativas e as decisões quanto ao consumo e investimento são questões relacionadas com a política tributária na visão de Eduardo Lora *et al.* (2007).

Dentre as mais diversas políticas públicas, podemos posicionar a política econômica, uma união de critérios adotados pelo governo com o objetivo de intervir sobre os processos produtivos e de distribuição de bens e serviços. Tal intervenção econômica tem como principal motivo a manutenção dos níveis elevados de emprego e as taxas de crescimento com a firmeza dos preços. Para efetivar tal realização, entram em ação as políticas fiscal, monetária e cambial. No presente artigo focaremos na política tributária que é classificada como integrante da política fiscal.

Resultado da política tributária e política de gastos públicos é a política fiscal. No que diz respeito à política tributária, assegura-se que é parte determinante de política fiscal sempre disponível ao governo e é utilizada para arrecadação de recursos de natureza

tributária. Possui tanto origem fiscal, cujo objetivo é obtenção de receitas, quanto extrafiscal, como alimentar o desenvolvimento através de incentivos fiscais, controle econômico, comércio internacional, câmbio e redistribuição de renda (FERREIRA, 2007)

Política tributária é uma unidade da política fiscal ligada à arrecadação de impostos e demais fontes de renda para o governo. Uma segunda divisão da política fiscal, é a política de gastos do governo, é responsável pelo direcionamento das despesas por transferências, subsídios, investimentos e políticas setoriais, dentre outras (SILVA e SOUZA, 2010).

Destacam-se que tanto a política tributária quanto a de gastos são usadas pelo governo para alimentar o inibir o consumo, na sequência o crescimento equilibrado, pois gastos do governo e seu próprio financiamento precisam de programação orçamentária.

Silva e Souza (2010) enfatizam que tanto a política tributária quanto a política de gastos são utilizadas pelo governo para incentivar ou inibir o consumo, por conseguinte o crescimento econômico equilibrado, pois os gastos governamentais e seu financiamento (fontes de receitas, como os impostos) precisam estar programados em um orçamento. Assim, de modo superficial, se o governo tem como objetivo reduzir as taxas de inflação, ele reduz os seus gastos e aumenta as alíquotas de tributos, se o objetivo é repartir melhor a renda, o governo pode aumentar os gastos e reduzir as alíquotas dos impostos, favorecendo os grupos que mais demandam recursos, neste caso as classes mais baixas. Entende-se que a política tributária é fundamental para a expansão econômica brasileira SILVA e SOUZA, (2010).

No próximo capítulo veremos a evolução da carga tributária arrecadada pelo governo federal no período de 1995 a 2010, seu conceito e sua forma de apuração.

1.2 Arrecadação tributária federal do governo

A previsão da Constituição Federal de 1988 expressou três tipos de tributos fiscais. Impostos, taxas e contribuições. Impostos são instituídos por lei e recolhidos ao fisco sem contrapartida específica de prestação de serviços pelo Estado; taxas somente podem ser cobradas pelo Estado quando estão associadas a uma ação governamental; e as contribuições são cobradas em decorrência da valorização que um serviço prestado pelo Estado. Segundo o artigo 153 da Constituição Federal, compete à União instituir impostos sobre:

- I. Importação de produtos estrangeiros;
- II. Exportação, para o exterior, de produtos nacionais industrializados;
- III. Renda e proventos de qualquer natureza;
- IV. Produtos industrializados;
- V. Operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativos a títulos ou valores mobiliários;

- VI. Propriedade territorial rural;
- VII. Grandes fortunas, nos termos da lei complementar.

Classificam ainda os impostos em diretos e indiretos, conforme segue.

- i) O imposto direto incide sobre uma pessoa, a renda ou o capital e grava fatos que ocorrem periodicamente. Exemplo: Imposto de Renda.
- ii) O imposto indireto incide sobre um ato, fato ou objeto e grava fatos intermitentes que ocorrem cotidianamente. Exemplo: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal de Comunicações (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

A estrutura tributária brasileira está fundada principalmente nos impostos indiretos, aqueles impostos que incidem sobre o consumo. Os consumidores pagam o tributo ao governo, através das empresas e seus produtos, os quais são as principais fontes de arrecadação do governo nos três níveis federativos (SILVA e SOUZA, 2010)

Após citarmos os impostos de competência da União e conceituarmos os tributos previstos na Constituição Federal de 1988, definiremos Carga Tributária Bruta (CTB), um indicador que expressa a relação entre o volume de recursos que o Estado extrai da sociedade sob a forma de impostos, taxas, tarifas e contribuições para financiar as atividades que se encontram sob sua responsabilidade e o PIB.

A Carga Tributária é representada como:

$$\text{Carga tributária Bruta} = \text{Arrecadação Tributária Bruta/PIB}$$

A partir de 1998 a Receita Federal do Brasil padronizou a nomenclatura para Carga Tributária, compreendendo os tributos definidos no Código Tributário Nacional, além das contribuições sociais, econômicas e para o FGTS. A argumentação para isso foi que, apesar de alguns dessas entidades possam ter natureza tributária contestada juridicamente, produzem efeitos econômicos idênticos aos tributos, sendo assim foram considerados nos cálculos das cargas tributárias. E também utilizados os valores em sua forma bruta, sem qualquer redução relativa à restituição, retificação ou incentivos fiscais.

Depois de conhecermos os termos adotados pela Receita Federal para carga tributária, usaremos para este artigo o termo arrecadação tributária bruta, que é mais amplo, faz uso de todos os tributos sem fazer nenhuma redução.

Na análise de resultados são apresentados os valores nominais da arrecadação tributária, como o crescimento da carga tributária no período de 1995 a 2010, associando-

as com as políticas tributárias dos respectivos governos federais.

1.3 Política tributária e o financiamento de políticas sociais

Políticas públicas abrangem as seguintes estruturas elementares: estrutura formal; estrutura material; estrutura substantiva e estrutura simbólica. Tais estruturas inter-relacionam-se. A primeira diz respeito à teoria, práticas e resultados, a segunda abrange financiamento, suportes e custos, a terceira, atores, interesses e regras, a quarta, valores, saberes e linguagens (DI GIOVANI, 2009).

A política tributária sendo uma política pública, pode-se identificar as mesmas estruturas elementares propostas por Di Giovanni (2009). Primeiramente, na estrutura formal, o autor destaca que teoria, práticas e resultados são ingredientes primários que estão presentes em todas as políticas públicas. No caso da política tributária, a concepção de “teoria” reúne as condições de contribuintes, as primazias tributárias, a definição dos impostos, entre outras. Quanto à prática, pode-se descrever as inúmeras ações efetivadas pela Receita Federal do Brasil no intuito de obtenção de resultados aceitáveis.

Na sequência, no que se refere à estrutura substantiva, o Estado, assim como os agentes recolhedores de tributos, neste caso os auditores, fiscais e demais agentes com poderes, são descritos como atores da política tributária. Tais agentes atuam baseados em regras legislativas, sendo que cada tributo possui destino específico vinculado à lei, com foco no interesse público, uma vez que são agentes públicos.

A política tributária, faz parte da política econômica do país, como já observado antes, já a estrutura material da política tributária, no terceiro lugar aqui, envolve aspectos econômicos da tributação, onde se originam os financiamentos e os custos que suportam tal política. Tais custos desta política tributária são destinados a programas de refinanciamentos, ações fiscais de parcelamentos de modo que esta política obtenha resultados esperados e causem reflexos na política econômica, monetária e fiscal. Soma-se a isso todos os custos operacionais com servidores.

Quando o assunto é saber fazer, a política tributária é provida destes, tanto nos agentes que fazem acontecer, como do Estado que percebe a necessidade de se aparelhar para que tudo aconteça, por meio dos poderes Executivos e Legislativo. Enfim, no que tange a estrutura simbólica, a política tributária enfrente limites em tributar, obedecendo sempre à constituição nas três esferas governamentais.

De acordo com Castro *et al* (2008), o Gasto Social Federal brasileiro é em grande parte mantido com recursos da política tributária, daí a relevância de se cruzarem as informações do gasto social com a carga tributária. O gasto público social está

inteiramente ligado ao valor de recursos que o Estado tem disponível para repartir às pessoas que mais necessitam, por meio de políticas sociais.

Adiciona-se a isso uma pesquisa do IPEA, que nos abastece de dados sobre o gasto social. O estudo mostra que o gasto social federal teve um aumento de R\$404,5 bilhões no período de 1995 a 2010. Uma diferença de 4,3% de aumento em relação ao PIB. Entretanto é distribuído de forma desigual nas áreas sociais, mesmo se compararmos com o crescimento populacional do período a renda *per capita* passou para R\$3.324,84, quase o dobro quando analisado o ano de 1995. Conforme Castro *Et al* (2012) mostram através deste estudo que 95% dos recursos são aplicados nas áreas de saúde, educação, benefícios aos servidos públicos, previdência e emprego. Contrário a isso, áreas como saneamento básico e desenvolvimento agrário, mostram declínio no que diz respeito à sua parte nos gastos sociais federais

A realização das políticas públicas sempre depende do volume de recursos arrecadados, assim, financiamento de políticas sociais, são reflexos das políticas tributárias, atuando como elemento primordial de sua estrutura material de acordo com Di Giovanni (2009).

2 RESULTADOS ANALISADOS

Analisa-se as políticas adotadas nos períodos de 1995 a 2010. No primeiro analisaremos a política tributária no plano de governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

2.1 Aspectos da política tributária de 1995 a 2002

O ano de 1994, foi marcado por uma grande mudança na economia do Brasil, após uma sequência de fracassos para estabilizar a economia, o Plano Real obteve êxito na contenção dos preços.

David Samuels (2003), no esclarece que em 1994, mais precisamente outubro daquele ano, Fernando Henrique Cardoso aparece como candidato à presidência da república do Brasil, onde foi visto como principal candidato a finalizar a implantação completa do Plano Real, comprometido e dar continuidade ao mesmo plano econômico em sua futura administração.

Entre os anos de seu primeiro mandato, a política econômica enfatizou à consolidação do ambiente de estabilidade de preços, caracterizando-se como um período de estabilização com desequilíbrios fiscais e externos. A recorrente contração monetária

teve efeitos também sobre a situação fiscal. Houve mudança significativa de regime econômico tanto fiscal, monetário como cambial alicerçada com aval de um acordo com o Fundo Monetário Internacional, em 1998.

Facada nas ações estruturais a política econômica do governo enfrentou forte resistência política e legislativa. Conforme Giambiagi (2002), relata que os dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso foram marcados por mudanças estruturais necessárias no campo de finanças públicas, as quais foram divididas nas seguintes categorias, i) mudanças para os estados e municípios, ii) privatizações, iii) mudanças na previdência social, iv) reforma do sistema financeiro.

Antes de 1998 não havia interesse nas autoridades governamentais em adotar mecanismos de controle das contas e gastos públicos. Somente após a assinatura do acordo com o Fundo Monetário Internacional é que começou a se olhar com mais rigor para as contas e ajustar as metas fiscais, pois o ajuste fazia parte do compromisso com o Fundo, conforme, Giambiagi (2002). Na visão de David Samuels (2003), as medidas macroeconômicas do governo não tiveram somente custo fiscal. A política fiscal de Fernando Henrique bloqueou que se fizessem reformas mais amplas, principalmente no sistema tributário.

Sete meses após assumir cargo, Fernando Henrique Cardoso, remete uma Proposta de Emenda Constitucional nº 175, que segundo Sant'Anna (1997), prometia melhorar o sistema tributário nacional da seguinte forma, i) simplificação do sistema geral, ii) enfrentamento à sonegação e injustiças fiscais, iii) aumento da competitividade da economia, iv) distribuição mais equânime da carga tributária.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 175 tinha como objetivo a manutenção da carga tributária federal, estadual e municipal. Luciléia Colombo (2008) destacava que a proposta de Reforma Tributária adotava a ideia de harmonização tributária, a fim de melhor posicionar a economia brasileira frente os demais países. O reordenamento do Sistema Tributário Nacional portava duas premissas básicas. A primeira era manter o acordo redistributivo entre os três níveis de governo, como anteriormente consolidado pela Constituição de 1988. A segunda estava vinculada à necessidade de reordenar o sistema nacional, adequando-o ao cenário mundial.

A simplificação também foi um dos objetivos da PEC 175, em médio prazo, visava o enfrentamento de sonegação, melhor redistribuição da carga tributária nos âmbitos sociais e regionais e em longo prazo o aumento da arrecadação para manutenção da estrutura, complementa Colombo (2008).

Mesmo com todos os objetivos definidos, não houve mudança no sistema

tributário no governo de Fernando Henrique Cardoso. Conforme David Samuels (2003), o governo teve como meta geral a manutenção e sustentação do Plano Real o que exigiu tradicionalismo fiscal. Para haver crescimento seria prudente efetuar uma reforma que tornasse mais racional o sistema existente, desonerando investimentos, ampliando o número de contribuintes, modernizando atividade além de fiscalização e controle.

Conforme observou-se, as intenções propostas no programa governo de Fernando Henrique Cardoso estavam também incluídas nas justificativas do governo para a Proposta de Emenda Constitucional nº 175, porém, as principais mudanças necessárias para deixar o sistema tributário mais justo não foram realizadas em seus mandatos, a não ser o reaparelhamento do órgão arrecadador, a Receita Federal do Brasil, com a função de arrecadar cada vez mais e não necessariamente melhor ou dos mais afortunados.

2.2 Aspectos da política tributária no governo 2003 a 2010

A reforma tributária teria a função de corrigir distorções como sonegação, conforme consta no plano de governo do então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva. O planejamento tributário realizado com caráter abusivo, quando pelo menos um de seus atos ou negócios afrontarem a lei tributária ou o ordenamento jurídico, além de encaminhar projeto para manutenção da CPMF para efeitos de fiscalização das transações financeiras efetuadas pelos correntistas bancários.

A propostas de governo apresentadas foram as seguintes, i)desoneração da produção, com o fim da cumulatividade das contribuições (PIS, COFINS, CPMF), ii)simplificação do ICMS, transformando-o em Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), iii)desoneração das exportações, iv)desoneração do investimento produtivo.

Em conjunto com tais propostas, o governo iria investir na negociação de uma política tributária justa e progressiva, que observava, i)tributação da fortuna e da herança, conforme já previa a Constituição desde 1988, ii) redução da carga tributária que recai sobre os setores médios assalariados, iii) redução da carga tributária sobre os bens de consumo de massa.

A seguir teremos as seguintes realizações no âmbito do sistema tributário em seu primeiro mandato, i)Edição da Medida Provisória nº 107 em 2003, que elevou a COFINS para as instituições financeiras em 1 ponto percentual passando para 4%; e a Contribuição Social para o Lucro Líquido (CSLL) para as prestadoras de serviços, ampliando em 20% a base para cálculo do imposto, ficando assim em 32% do faturamento para as empresas que pagam imposto de renda sobre o lucro presumido ii)Edição da Medida Provisória 135, em 2003, transformada na Lei 10.833/2003 que aumentou a alíquota da COFINS de

3% para 7,6% sobre o valor agregado, a partir de fevereiro de 2004, para a maioria dos setores econômicos.

Resumidamente o governo previu alguns fundamentos básicos para a captação de recursos para os diferentes programas, além das fontes já existentes, tais como o FGTS, o Fundo de Apoio ao Trabalhador (FAT), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), entre outros.

O governo Luiz Inácio Lula da Silva só recuperou a credibilidade no segundo mandato, pelo bom desempenho das políticas sociais de redistribuição de renda, entre outros aspectos. Na visão de Tânia Souza (2015) as críticas permanecem pelo não enfrentamento do poder econômico das grandes corporações empresariais e a não regulamentação do capital financeiro. Quanto às políticas fiscais, havia uma percepção de continuidade das propostas de seu antecessor, especialmente a elevação da arrecadação tributária para sustentar o programa de estabilização.

Ainda conforme a autora, os conflitos gerados na Receita Federal através da disputa pelo papel na definição da política fiscal, deram início ao segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Em 2007 houve integração dos fiscos com a criação da Super-Receita, iniciado em 2005 com conclusão no segundo mandato, o que realmente ocorreu.

No ano de 2008 ocorreu a crise internacional, conseqüentemente a isso houve queda na arrecadação tributária, segundo a imprensa, motivada, pela administração da Receita Federal do Brasil. Aos poucos a gestão foi posicionando suas ideias e começando a agir no âmbito da educação fiscal.

Posteriormente às análises das principais propostas de política tributária defendidas e/ou adotadas pelos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, verifica-se, a seguir, como foi a evolução da arrecadação tributária no período estudado, conforme aparece na tabela 1.

Tabela 1 - Brasil: PIB e Arrecadação Tributária Valores Correntes**Em R\$ milhões**

Ano	Arrecadação Tributária Bruta	PIB
1995	192.185	705.641
1996	225.560	843.966
1997	251.394	939.147
1998	269.048	979.276
1999	306.258	1.065.000
2000	358.017	1.179.482
2001	407.668	1.302.135
2002	479.368	1.477.822
2003	543.344	1.699.948
2004	633.810	1.941.498
2005	724.113	2.147.239
2006	790.361	2.369.484
2007	903.419	2.661.345
2008	1.034.060	3.032.203
2009	1.055.440	3.230.404
2010	1.233.491	3.770.085

Fonte: Receita Federal do Brasil - Carga Tributária 1995 a 2010; IBGE – PIB.

Nota: Dados trabalhados pelo autor.

A Tabela 1 exhibe crescimento da arrecadação tributária em valores correntes, no período, uma elevação de 541,8%, saindo de R\$ 192,2 bilhões em 1995 e totalizando R\$ 1,233 trilhões em 2010.

Ao comparar-se a evolução da arrecadação tributária nos dois períodos governamentais dos ex-presidentes, verifica-se que houve maior crescimento dessa arrecadação nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, com uma elevação de 149%. Já nos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, o crescimento atingiu 127,0%.

A variação dos valores arrecadados também é favorável no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso foi de 40%, já no segundo foi de 57%; ao tempo em que nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, os valores cresceram 33% e 37%, respectivamente, ambos aumentaram a arrecadação tributária.

Depois da análise das políticas tributárias em ambos governos, foca-se na análise da Pesquisa de Orçamento Familiar com intuito de identificar o peso dos impostos diretos na renda das famílias brasileiras. A meta é verificar o quanto de reflexo cada política tributária teve sobre as desigualdades de tributação.

2.3 Impostos nas despesas familiares de acordo com o IBGE

No início deste artigo foi mencionado que o objetivo da pesquisa era analisar o peso do pagamento dos impostos sobre o total das despesas das famílias no período de 1995 a 2010. Porém, para elaboração do gráfico, foram coletados dados do IBGE dos anos de 1987, 1995, 2002 e 2008, pelo fato de inexistir dados além dos aqui citados.

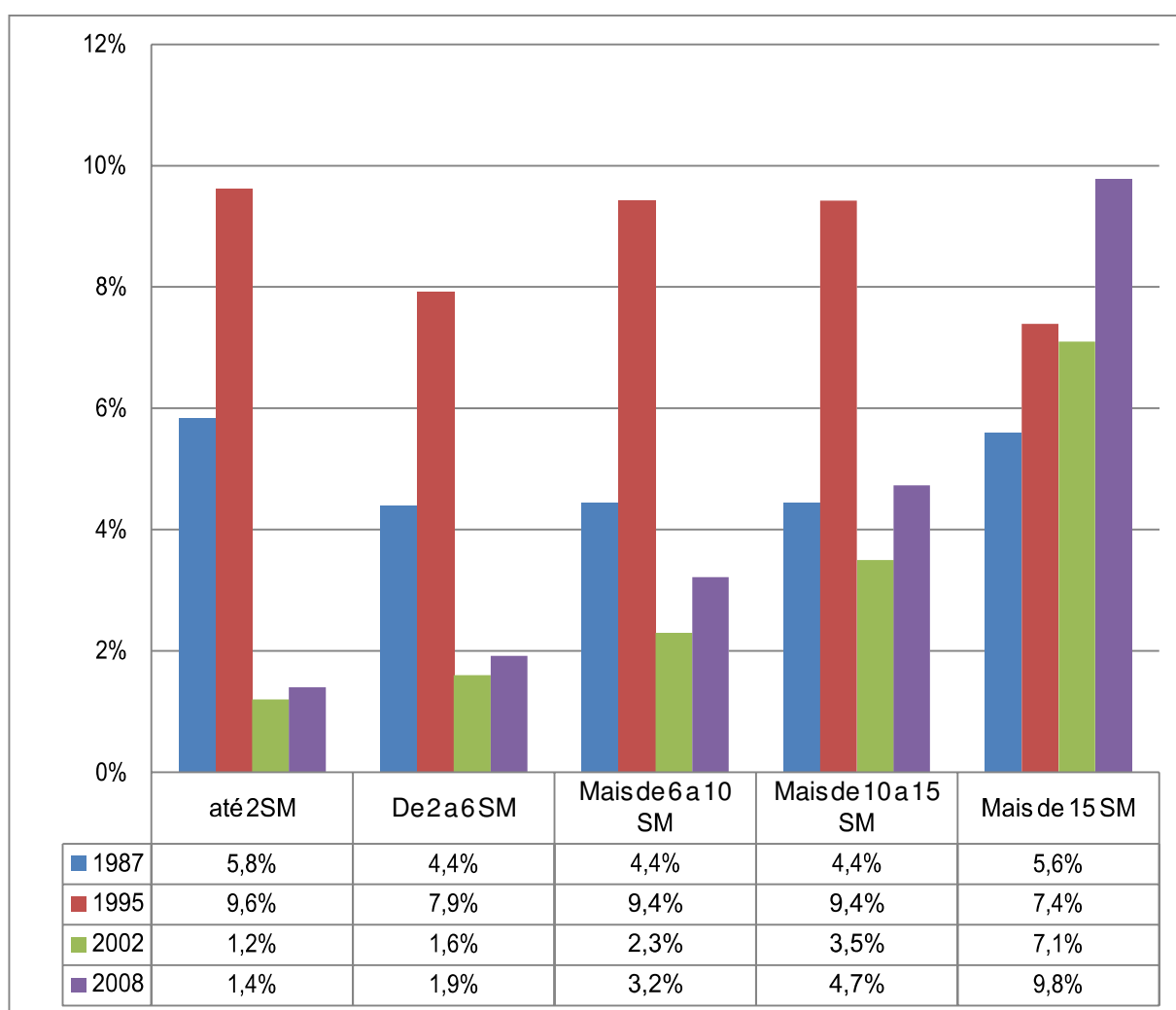


Gráfico 1 - Distribuição das despesas com impostos sobre o total de despesas correntes, conforme classes de renda familiar, Brasil, quatro períodos (1987, 1995, 2002, 2008).

Fonte: Tabelas SIDRA/IBGE: POF 1987- Tabela 383; POF 1995-Tabela 383; POF 2002 - Tabela 2309; POF 2008- Tabela 1608.

De acordo com os dados do Gráfico 1, constata-se que no ano de 1995 quem mais gastou com impostos foi o grupo de famílias que ganham até dois salários mínimos cujo gasto foi de 9,5% da renda. Houve aumento no total das despesas das famílias com relação

a todas as classes de rendimentos, quando comparadas com o ano de 1987, enquanto os mais abastados, com 15 salários-mínimos gastou 7,4% com impostos.

De certa forma, isso confirma o proposto por de Salvador e Amorim (2010) de que no período de Fernando Henrique Cardoso teria ocorrido uma concentração de renda maior. Ou seja, foi exatamente no ano de 1995 que as famílias que ganhavam até dois salários-mínimos gastaram mais com impostos, em comparação com as famílias que auferiram mais de 15 salários-mínimos.

Já nos anos de 2002 e 2008, apesar de haver aumento na renda familiar, os gastos das famílias com impostos também apresentaram uma leve progressividade, denotando que o gasto acompanha a evolução da renda. Pode-se perceber que a ideia de justiça fiscal se apresenta nos anos de 2002 e 2008, pois mostram que os que ganham até dois salários mínimos passaram a gastar apenas 1,4% da sua renda com impostos, enquanto os que ganhavam mais de 15 salários mínimos utilizavam 7,1% da sua renda com impostos.

Contudo, ao fazer uma análise comparativa da renda, percebe-se que o impacto em 2008 da primeira à quarta coluna do gráfico 1 em relação à renda, nota-se que as famílias que recebem 15 salários mínimos distam 7,5 vezes daquelas famílias que recebem até dois salários mínimos, quanto às despesas com impostos distam apenas 3,3 vezes.

Ao considerar os dois períodos analisados, percebe-se que a ideia de Fernando Henrique Cardoso em aumentar a arrecadação de manter o superávit primário, custou muito caro às classes mais baixas da população brasileira. Isso acabou não reduzindo as desigualdades sociais, não atingindo a proposta de reforma tributária proposta no seu governo.

O governo a seguir de Luiz Inácio Lula da Silva não foi diferente, pois a política tributária implantada não trouxe maior efetividade equitativa social dentro do sistema de tributação. Com a criação de duas novas alíquotas de imposto de renda, trabalhadores assalariados começaram a pagar tributos, que até então não pagavam.

Contudo, percebe-se que a tributação pode ser sim uma ferramenta para redução das desigualdades. Através da política tributária, aplicada adequadamente é possível dividir o ônus tributário para os maiores geradores de riquezas. Assim teríamos um montante maior no volume arrecadado sendo cobrado de quem realmente pode contribuir, conseqüentemente, haveria mais fontes de financiamento para redução das desigualdades.

4 CONCLUSÃO

Este artigo buscou mostrar com clareza as características adotadas no período entre 1995 a 2010, sem nenhum viés político no que diz respeito às políticas tributárias adotadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, procurando sempre mostrar as principais ações dos governos e seus enfrentamentos junto ao combate à redução das desigualdades tributárias.

O presente pode concluir que, em um período de 15 anos, a política tributária brasileira caminhou a passos curtos e lentos exibindo poucos avanços que permitissem desonerar as famílias mais necessitadas, livre de qualquer arranjo partidário que o governo passava. As modificações ocorridas no sistema tributário desde a Constituição Federal de 1988 sempre privilegiaram os setores mais abastados da sociedade, prejudicando e tributando mais a renda do trabalho em ao invés da renda do capital.

Percebeu-se contudo uma tímida elevação dos tributos diretos, tais como imposto de renda o que acabou sendo ofuscado pelos tributos indiretos. Também pode-se perceber que a carga tributária teve elevação no período, o que poderia ter sido utilizada para redução das desigualdades sociais, uma vez que com o aumento da carga, havia mais fonte de financiamento para tais gastos sociais. Há a necessidade de aumentar progressivamente a renda dos que mais ganham.

Para que a reforma tributária tão aguardada amplie os horizontes e consiga contemplar os objetivos propostos neste artigo, seria fundamental analisar os princípios fundamentais da Constituição Federal. O Estado, por um lado, é legítimo em intervir na economia através de suas políticas com fim de reduzir as mazelas e injustiças sociais, já a população deve ter esclarecida a importância de uma tributação justa para o desenvolvimento de uma nação.

Ações como tributar os lucros, diminuir isenções e benefícios fiscais, elevar a tributação das operações financeiras, etc., contribuiriam para fazer a política tributária executar a função de redistribuição de renda e diminuir as desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Condicionantes e Perspectivas da Tributação no Brasil**: Estudo Tributário 07. Brasília, 2002. 37p. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas>> Acesso em: 14 ago. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**. Brasília, 05 jan. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de janeiro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Código Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF 25 jan. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm>. Acesso em: 13 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.833, de 29 de janeiro de 2003. Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 30 jan. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.833compilado.htm>. Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 19 jan.2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11457.htm>. Acesso em: 24 ago 2018.

BRASIL. Lei nº 11.945, de 04 de janeiro de 2009. Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <<http://www18.receita.fazenda.gov.br/legislacao/Leis/2009/lei11945.htm>>. Acesso em: 19 ago. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Observatório da Equidade. **Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional**: Relatório de Observação nº 1. Brasília, 2009. 68 p.

BRASIL. RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil - 2002**: Estudos Tributários. 11. ed.Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/26CargaTributaria2002.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

BRASIL. RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2003**: Estudos Tributários. 13. ed.Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/28CargaTributaria2003.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

BRASIL. RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2004**: Estudos Tributários. 14. ed.Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/historico/esttributarios/estatisticas/>>. Acesso em: 18 ago. 2018

BRASIL. RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2005**: Estudos Tributários. 15. ed. Brasília, 2006. Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2005.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

BRASIL. RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2006:** Estudos Tributários. 19.ed. Brasília, 2007. Tabelas. Estrutura por Tributos. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2006.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

BRASIL. RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2007:** Análise por Tributos e Bases de Incidência. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2007.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

BRASIL. RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2008:** Análise por Tributos e Bases de Incidência. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/esttributarios/estatisticas/CargaTributariaBR2008.htm>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

BRASIL. RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2009:** Análise por Tributos e Bases de Incidência. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/esttributarios/estatisticas/CargaTributariaBR2009.htm>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

BRASIL. RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2010:** Análise por Tributos e Bases de Incidência. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/esttributarios/estatisticas/CargaTributariaBR2010.htm>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

BRASIL. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Carga Fiscal no Brasil 1995:** Texto para Discussão. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga_Fiscal/1995/default.htm>. Acesso em: 18 ago. 2018.

BRASIL. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Carga Fiscal no Brasil 1996:** Texto para Discussão. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga_Fiscal/1996/default.htm>. Acesso em: 18 ago. 2018.

BRASIL. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Carga Fiscal no Brasil 1997:** Texto para Discussão. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/default.htm>>. Acesso em: 18 ago. 2018

BRASIL. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 1998:** Texto para Discussão. 4. ed. Brasília, 1999. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/07CargaTributaria1998.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2018

BRASIL. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 1999:** Texto para Discussão. 7. ed. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/10CargaTributaria1999.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

BRASIL. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2000:** Texto para Discussão. 13. ed. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/13CargaTributaria2000.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

BRASIL.SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2001:** Texto para Discussão. 6. ed. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/17CargaTributaria100_1.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2018.

COLOMBO, Luciléia Aparecida. **Federalismo e reforma tributária no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002)**. 2008. 219 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008.

COMISSÃO DE PROGRAMA DE GOVERNO (Comp.). **Lula Presidente Programa de Governo 2007/2010**. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2007. 30 p.

DI GIOVANNI, Geraldo. As Estruturas Elementares Das Políticas Públicas. **Cadernos de Pesquisa: NEPP**, Unicamp, n. 82, p.1-32, 2009.

GIAMBIAGI, Fábio. A Política Fiscal do Governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público? Ipea - **Planejamento e Políticas Públicas - ppp**, Brasília, n. 27, p.01-60, dez. 2004.

LORA, Eduardo; CÁRDENAS, Maurício; MERCER-BACKMAN, Valerie. A arte das políticas tributárias. In: Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID ; David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University. **A política das políticas públicas: progresso econômico e social da América Latina**. Rio de Janeiro : CAMPUS, 2007. Cap. 8. p. 183 – 200.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB. **Plano Governo Fernando Henrique Cardoso: Um novo estado para a sociedade**. 1999

PARTIDOS DOS TRABALHADORES. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. **Programa de Governo 2002: Coligação Lula Presidente**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. 72 p.

SALVADOR, Evilásio; AMORIM, Álvaro André Santarém. Abordagens das desigualdades socioeconômicas no Brasil do século XXI. **Revista em Pauta: Revista da Faculdade de Serviço Social da Uerj**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 26, p.31-47, dez. 2010.

SAMUELS, David. A Economia Política da reforma Macroeconômica no Brasil, 1995-2002. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p.805-835, out. 2003.

SANT'ANNA, Gilson Carlos. **A Reforma Tributária do Governo de Fernando Henrique Cardoso numa perspectiva da Public Choice**. 1997. 116 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1997.

SCHABBACH, Letícia M. **Desigualdade, pobreza e violência metropolitana**. Paper apresentado, na Sessão da Área Temática “Violência Letal, Drogas e Políticas de Segurança Pública”, realizada durante o IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Brasília.

SILVA, Leonardo Xavier da; SOUZA, Marcelino de. Estado, Macroeconomia e Políticas Públicas: objetivos e instrumentos de política econômica e estrutura de análise macroeconômica. In: SILVA, Leonardo Xavier da (Org.). **Estado e Políticas Públicas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.

SOUZA, Tânia Santos Coelho de. **Ideias, atores e campos estratégicos: A transferência de ideias e práticas entre o campo de combate à corrupção e o campo da educação fiscal no Brasil**. 2015.