

IVA UNIFORME COM RENDA BÁSICA: UMA PROPOSTA DE REFORMA DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA E SOCIAL NO BRASIL

Rozane Bezerra de Siqueira
Coordenadora de Estudos Fiscais, IBRE/FGV
Rio de Janeiro - RJ
siqueira@fgv.br

Resumo

No Brasil, enquanto os impostos – direta ou indiretamente – atingem todos, ricos e pobres, os gastos públicos têm, em grande medida, fracassado em alcançar esses últimos. Este estudo argumenta que, tendo em vista que a estrutura fiscal vigente reflete a presença de importantes restrições administrativas e institucionais, estas devem ser cuidadosamente levadas em consideração na discussão de reformas. Em particular, ressalta-se o papel crucial dos impostos indiretos e a necessidade de se pensar os dois lados do orçamento simultaneamente. À luz deste argumento, o estudo propõe para o Brasil um esquema de IVA com alíquota uniforme sobre todos os bens e serviços combinado com transferências universais e incondicionais para as famílias ou indivíduos. Tal esquema permite uma drástica simplificação do sistema tributário e um aumento de eficiência, ao mesmo tempo que é altamente progressivo, contribuindo para reduzir de forma significativa a intensidade da miséria no país.

Palavras-chave

Reforma Tributária - IVA – Renda Básica

Abstract

In Brazil, while taxes are directly or indirectly levied on all people, rich and poor, social spending has to a great extent failed to reach the latter. This study argues that, given that the existing fiscal structure reflects the presence of strong administrative and institutional constraints, these should be carefully taken into account in the policy reform debate. In particular, it is emphasised the crucial role played by indirect taxes and the need to think both sides of the budget simultaneously. In the light of this argument, the study proposes for Brazil a scheme comprising a flat rate VAT on all goods and services together with universal and unconditional transfers to families or individuals. Such a scheme leads to a drastic simplification of the tax system and increases its efficiency, at the same time that it is highly progressive, contributing to significantly reduce the intensity of poverty in Brazil.

Keywords

Tax Reform - VAT – Basic Income

Classificação JEL

H23

1. Introdução

Há um reconhecimento geral de que o sistema tributário brasileiro é ineficiente, injusto e extremamente complexo, gerando custos econômicos e sociais suficientemente altos para comprometer o crescimento econômico e a melhoria do bem-estar da população. Ao mesmo tempo, há também uma percepção de que o gasto social no país tem fracassado em oferecer uma compensação adequada pelo sacrifício tributário, especialmente para a população mais carente. Isto tem colocado os temas de reformas tributária e do gasto social no centro do debate sobre política econômica no país.

As propostas de reforma tributária que têm sido defendidas, em particular aquelas discutidas no Congresso Nacional, referem-se essencialmente a mudanças na tributação indireta. Para reduzir distorções e simplificar o sistema, há um consenso sobre a necessidade de diminuir o número de impostos e alíquotas que incidem sobre bens e serviços e de eliminar aqueles que são cumulativos. A questão da equidade, por outro lado, tem sido tratada de forma mais vaga e com menor ênfase. A maioria das propostas restringe-se a recomendar uma alíquota reduzida sobre bens que compõem a cesta básica das famílias de baixa renda. Argumenta-se com frequência que maior progressividade para o sistema tributário deve ser buscada através do imposto sobre renda. De fato, há uma crença comum no Brasil de que a participação dos impostos indiretos na receita total é excessiva, e de que seria desejável ampliar a tributação da renda em detrimento da tributação de transações.

Não há, porém, resultado geral na literatura tributária que indique a superioridade da tributação da renda vis-à-vis tributação de bens e serviços, seja por considerações de equidade ou de eficiência. A conclusão mais geral, tanto da teoria da tributação ótima quanto da literatura recente sobre reforma tributária, é de que a combinação apropriada de instrumentos tributários depende essencialmente das restrições enfrentadas pelo governo na utilização destes instrumentos, as quais são determinadas pelas características sócio-econômicas de cada país.

O presente trabalho argumenta que, dadas as nossas particularidades institucionais, a tributação do consumo deve ser aceita, e privilegiada, como o principal instrumento tributário efetivamente disponível para o governo. É ainda argumentado que nosso contexto socio-econômico também reforça a necessidade de se pensar os dois lados do orçamento simultaneamente na busca dos objetivos, por vezes conflitantes, de eficiência, equidade e simplicidade. Neste sentido, este estudo tem como principal objetivo propor um esquema que combina um imposto uniforme e abrangente sobre o valor adicionado (IVA) com transferências *lump sum* para todas as famílias.

O trabalho está dividido em cinco seções, além desta introdução. Na próxima seção, destacamos aspectos relevantes da economia e sociedade brasileiras que influenciam e restringem as políticas tributária e social. A terceira seção delinea a proposta de IVA com transferências universais, relacionando-a com outras existentes na literatura. As vantagens do esquema proposto em termos de eficiência, equidade e simplicidade são discutidas na quarta seção. A quinta seção apresenta estimativas preliminares do impacto redistributivo da proposta. A sexta e última seção conclui.

2. Restrições à Tributação no Brasil

Uma das principais conclusões da teoria tributária e da experiência internacional de reformas fiscais é que não é possível derivar recomendações gerais sobre a melhor política nestas áreas. O que funciona em um país pode não funcionar em outro. O sistema apropriado depende crucialmente das particularidades econômicas e institucionais de cada país, as quais determinam o tipo de restrições enfrentadas pelos governos na utilização dos vários instrumentos de política fiscal.

A análise da composição da receita tributária de um país pode oferecer a melhor indicação dos tipos de restrições com que o governo se depara. No caso do Brasil, há evidências de sérias dificuldades na tributação da renda e do patrimônio, em particular, da renda das pessoas físicas. Como mostra a tabela 1, o imposto de renda (IR) no Brasil contribui com 18,03% da receita total, sendo que 71,2% corresponde a imposto retido na fonte, e apenas 5,5% provém da declaração de pessoas físicas. Isto reflete o fato de que, de uma população economicamente ativa de 80 milhões de pessoas, só 12 milhões, ou cerca de 15%, declaram imposto de renda.

Destacam-se duas características do imposto de renda brasileiro que o tornam particularmente ineficiente, limitado na geração de receita e incapaz de promover redistribuição. Primeiro, a maior parte da arrecadação corresponde a imposto sobre a renda de pessoas jurídicas, cuja incidência final é de difícil previsão, podendo ser absorvido pelas empresas, ser repassado aos trabalhadores através de menores salários ou ser repassado aos consumidores através de aumentos de preços. Segundo, a base efetiva de incidência do imposto de renda de pessoas físicas é extremamente limitada e concentrada nos rendimentos do trabalhador do setor formal. A percepção popular de que temos um imposto de renda progressivo apenas em termos nominais tem aumentado, ao mesmo tempo em que se reduz os limites de tolerância da carga fiscal sobre aquelas classes efetivamente afetadas pelo imposto. Isto tem gerado forte restrição política a reformas nesse imposto que visem aumento de arrecadação.

Por sua vez, a tributação da propriedade tem sido historicamente pouco relevante no sistema tributário brasileiro, seja como fonte de receita ou como instrumento de política redistributiva. Como mostra a tabela 1, esses impostos contribuem com apenas 3,11% da

TABELA 1
COMPOSIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA – BRASIL (1999)

TRIBUTOS	% TOTAL	% PIB
RENDA	20,24	6,14
Imposto de Renda (IR)	18,03	5,47
Pessoas Físicas	1,00	0,31
Pessoas Jurídicas	4,19	1,27

Retido da Fonte	2,84	3,89
Contribuição sobre o Lucro Líquido	2,21	0,67
INDIRETOS	43,82	13,29
ICMS	22,17	6,72
COFINS	10,08	3,06
IPI	5,31	1,61
PIS/PASEP	3,10	0,94
ISS	1,58	0,48
IOF	1,58	0,48
PROPRIEDADE/PATRIMÔNIO	3,11	0,93
IPTU	1,19	0,36
IPVA	1,46	0,44
ITBI	0,28	0,08
ITCD	0,10	0,03
ITR	0,08	0,02
CONTRIBUIÇÕES S/FOLHA	25,26	7,66
Contribuição para Previdência	17,73	5,38
FGTS	5,68	1,72
SESC/SESI, etc.	1,08	0,33
Salário Educação	0,77	0,23
OUTROS	7,57	2,30
CPMF	2,60	0,79
Comércio Exterior	2,57	0,78
Outros	2,40	0,73
TOTAL	100,00	30,32

Fonte: Receita Federal

receita total, o equivalente a 0,4% do PIB. Há estimativas de que no caso do imposto territorial rural (ITR), por exemplo, a base efetivamente tributada corresponde apenas a cerca de 14% da base nominal do imposto. Vale ainda lembrar que o imposto sobre grandes fortunas, criado pela Constituição de 1988, até hoje não foi regulamentado. Apesar da complexidade administrativa inerente à tributação da propriedade e do patrimônio ter um papel explicativo, há razões para suspeitar que a reduzida participação desses impostos deve-se também a restrições de ordem política.

Por outro lado, os impostos indiretos têm sido a principal fonte de receita tributária do país, com participação na receita total de 43,82%, que representa 12,4% do PIB. Ressalte-se que

a parcela da contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF) que é paga pelas empresas também tem características de um imposto indireto, com incidência em cascata (como a COFINS, PIS/PASEP e o ISS). A receita deste tributo, não declaratório e de difícil evasão, é a que mais tem crescido nos últimos anos.

A maior capacidade arrecadadora dos impostos indiretos em relação aos impostos diretos e a existência de severas restrições à implementação de um imposto de renda progressivo são fenômenos comuns a países menos industrializados. Isto ocorre devido a circunstâncias tais como elevado número de empregos nos setores agrícola e informal, grande número de pequenas empresas, distribuição de renda e de poder político altamente desigual e uma atitude particularmente adversa dos indivíduos em relação ao pagamento de impostos.

Tais circunstâncias também tendem a reduzir seriamente o efeito compensatório ou redistributivo de políticas convencionais de gastos públicos, como esquemas de seguridade social. Embora o sistema de seguridade social seja o principal elemento que confere progressividade à política fiscal em países industrializados, em países latino-americanos, por exemplo, a seguridade social tem em grande medida fracassado em oferecer uma rede de proteção social (ver, por exemplo, Lloyd-Sherlock, 1997). No Brasil, o sistema de seguridade, que absorve mais de 60% do gasto social do governo, cobre menos de 50% da força de trabalho, excluindo os mais pobres e necessitados, que se encontram predominantemente no setor informal ou desempregados.

Ao mesmo tempo, a carga do financiamento da seguridade social não é suportada apenas pelos segurados, visto que a COFINS, o PIS/PASEP e algumas das contribuições sobre a folha salarial são repassadas, em alguma medida, também para a população mais pobre do setor informal através do aumento de preços de bens e serviços. Além disso, como adverte Clements (1997), elevadas contribuições sobre a folha salarial provocam deslocamento de trabalhadores do setor formal para o setor informal, reduzindo os salários neste último.

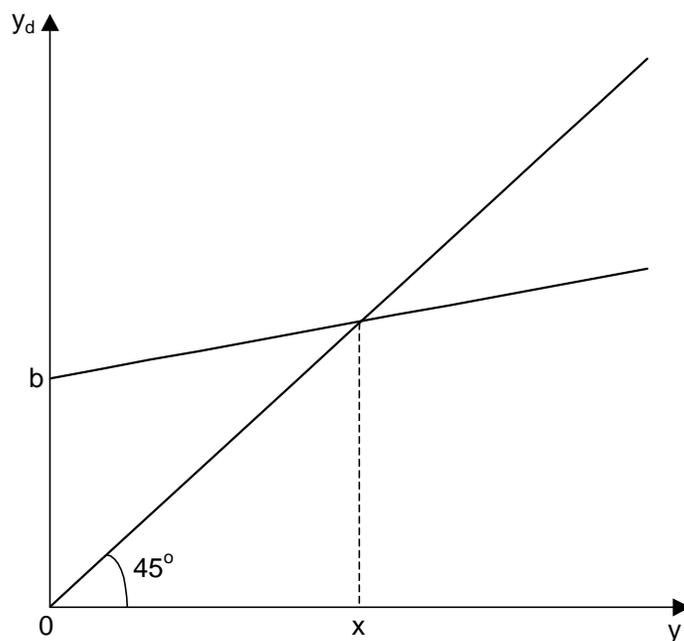
Este contexto ressalta o papel crucial dos impostos indiretos na política tributária brasileira e indica a necessidade de se discutir reforma tributária e políticas compensatórias e redistributivas conjuntamente, considerando cuidadosamente nossas capacidades institucionais e realidade política.

3. Uma Proposta de IVA Uniforme com Renda Básica

Impostos combinados com transferências têm sido o foco de uma extensa literatura (ver, por exemplo, Atkinson, 1995 e Creedy, 1996). O sistema mais simples considerado é conhecido como imposto de renda linear, que pode ser descrito como a combinação de uma alíquota única de imposto sobre a renda com transferências uniformes para todas as famílias ou indivíduos. As transferências conferem progressividade ao imposto, tornando-o equivalente a um esquema onde há um nível de isenção, x , e uma alíquota marginal constante de imposto, t , acima e abaixo deste nível. Para pessoas com renda abaixo do nível

de isenção, o montante de imposto pago é menor que o valor da transferência, b , de forma que elas recebem um benefício líquido. Isto pode ser ilustrado como no gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1



Onde y é a renda dos indivíduos antes do imposto de renda linear e y_d a renda disponível depois do imposto.

Como ressalta Creedy (1996), o imposto de renda linear pode ser administrado de duas formas: como um imposto de renda negativo ou como um dividendo social. No caso do imposto de renda negativo, a receita é obtida apenas daqueles cuja renda é maior que o nível de isenção, digamos x , e as transferências pagas aos indivíduos abaixo do nível de isenção dependem de suas rendas. Este sistema pode ser representado pela seguinte equação da renda disponível, y_d :

$$y_d = y - t(y - x) = y(1 - t) + tx$$

No esquema de dividendo social, um benefício incondicional igual a b é pago a cada pessoa, e todas as outras rendas, dos primeiros reais em diante, são tributadas a uma alíquota proporcional, t . Este sistema pode ser descrito pela equação

$$y_d = y + b - ty = y(1 - t) + b$$

Os dois esquemas são equivalentes quando $tx = b$.

Apesar de bastante simples em sua concepção, a implementação de um imposto de renda linear envolve sérias dificuldades administrativas para um país como o Brasil, pois o sistema requer informação sobre a renda de todos os indivíduos na população, a partir dos primeiros reais, seja para cálculo do imposto a ser cobrado, seja para cálculo das transferências a serem pagas. Um sistema progressivo alternativo, que evita o problema de informação associado ao imposto de renda linear, mas mantém sua estrutura simples, é um imposto geral e proporcional sobre bens e serviços de consumo final acompanhado de transferências incondicionais uniformes para todas as famílias.¹

O esquema que o presente estudo propõe para o Brasil é um imposto sobre o valor agregado (IVA) abrangente com alíquota única combinado com transferências incondicionais para todos os indivíduos (isto é, um dividendo social ou renda básica), possivelmente variando com a idade. Em concordância com a maioria das propostas de reforma tributária atualmente discutidas, o IVA substituiria os vários impostos indiretos existentes, incluindo aqueles que incidem em cascata. Porém, propõe-se aqui que o IVA seja o mais abrangente possível, sem isenções, a não ser quando ditadas por dificuldades administrativas (como é freqüentemente o caso de moradia e serviços financeiros), e que o mesmo tenha apenas uma alíquota, incidindo inclusive sobre alimentação.

A progressividade do sistema seria garantida pelas transferências *lump sum* aos indivíduos ou famílias, as quais poderiam variar com a idade do beneficiário. Uma opção seria um esquema com dois valores para as transferências: um para crianças com idade entre 5 e 16 anos, e outro para pessoas com 16 anos ou mais. Não haveria transferências para crianças menores de 5 anos para minimizar os efeitos sobre a decisão de ter filhos. O valor das transferências seria calculado com base no IVA pago pelo indivíduo com despesa de consumo igual à linha de pobreza ou de indigência. Por exemplo, se a linha de indigência

¹ Note-se que, sob a suposição de que os indivíduos gastam toda renda com consumo e todos os bens e serviços são tributados, este sistema é exatamente equivalente a um imposto de renda linear.

for R\$ 80,00, e a alíquota do IVA 20%, o valor de referência do benefício seria R\$16,00 por pessoa. Neste caso, o nível de isenção (*break-even point*) seria a linha de indigência. Pessoas abaixo desta linha receberiam um benefício líquido, e aquelas acima da linha seriam contribuintes líquidos do imposto.²

4. Propriedades do Sistema Proposto

Os critérios padrões de avaliação de sistemas de impostos e transferências são eficiência, equidade e simplicidade. Três características fundamentais do esquema proposto na seção anterior lhe conferem vantagens em termos desses três critérios, a saber: o fato do esquema ser baseado em um imposto sobre o consumo, a uniformidade e abrangência do IVA e a universalidade e incondicionalidade das transferências. A seguir ressaltamos essas vantagens no contexto do Brasil.

4.1. Eficiência

A eficiência econômica de um sistema de impostos ou de transferências depende de sua capacidade de minimizar as distorções provocadas nas escolhas dos agentes econômicos, envolvendo, por exemplo, decisões de consumo, poupança, investimento e oferta de trabalho. Na literatura recente sobre reforma tributária, eficiência tem sido um dos principais argumentos apresentados em defesa da superioridade do consumo, em relação à renda, como base para tributação. Um imposto sobre renda tributa tanto a renda que é poupada quanto os retornos subsequentes desta poupança. Esta bi-tributação da poupança gera uma distorção na escolha entre consumo futuro e consumo corrente. Além disso, a tributação diferenciada de formas alternativas de renda do capital distorce a escolha entre diferentes opções de poupança e investimento. Com um imposto sobre consumo, a renda que é poupada só será tributada uma vez, quando a poupança, e os retornos obtidos sobre ela, forem finalmente gastos.

No caso do Brasil, há ainda as vantagens, em termos de eficiência, associadas à substituição dos impostos indiretos hoje existentes no país, incluindo aqueles com incidência cumulativa, por um IVA abrangente e uniforme. A multiplicidade de impostos e alíquotas do sistema vigente resulta numa estrutura de alíquotas efetivas altamente diferenciada, o que causa distorções nas decisões de consumo das famílias.³ Outra fonte importante de distorção é a não inclusão de serviços em geral na base de cálculo do ICMS,

² Observe-se, todavia, que, dado que o governo tem uma restrição orçamentária, ou seja, a receita arrecadada pelo IVA deve ser suficiente para financiar um certo nível de gastos mais o total das transferências, tem-se apenas um grau de liberdade na determinação do valor do benefício, da alíquota do imposto e do nível de isenção. Assim, é necessário investigar os *trade offs* envolvidos nessas escolhas. Algumas simulações preliminares neste sentido são apresentadas na seção 5.

³ Siqueira et alii (2001), por exemplo, usando uma desagregação da produção em 42 atividades, estima alíquotas efetivas sobre o consumo das famílias variando de 8% a 51%, com uma média de 16,1%. Sabe-se que a teoria tributária indica que a estrutura de alíquotas que minimiza as perdas de eficiência não é necessariamente uniforme. Todavia, não há evidência de que a diferenciação das alíquotas no Brasil seja baseada em considerações de eficiência.

comprometendo seriamente o funcionamento deste tributo como um imposto sobre o valor agregado, dado que quase metade do ICMS arrecadado incide inicialmente sobre o setor de serviços. Como este setor não tem direito ao crédito do ICMS pago, e uma vez que muitos serviços são usados como insumos no processo produtivo, isto produz um efeito cumulativo na incidência do ICMS, distorcendo não apenas o consumo das famílias mas também as decisões de produção das empresas.

O esquema proposto apresenta também aspectos de eficiência associados à universalidade das transferências. Uma preocupação importante associada ao desenho de políticas de suporte de renda para as famílias é o efeito que as transferências possam ter sobre as decisões de trabalho dos indivíduos. Há evidências de que o problema de desincentivo ao trabalho tende a ser mais acentuado quando os benefícios são condicionados a uma avaliação dos recursos dos indivíduos (*means testing*).⁴ Nesses casos, é comum alguns indivíduos se depararem com alíquotas marginais implícitas de imposto de 100% ou mais (por exemplo, quando um aumento de sua renda do trabalho o torna inelegível para receber qualquer benefício), criando uma armadilha de pobreza.

4.2. Equidade

Em anos recentes, a percepção de que um IVA abrangente é regressivo tem sido questionada por pesquisadores que defendem a utilização de uma perspectiva de ciclo de vida na análise da incidência de impostos sobre consumo (por exemplo, Poterba, 1989, e Caspersen e Metcalf, 1994). Em um estudo baseado na renda corrente das famílias, um imposto sobre consumo parece regressivo porque os pobres alocam uma parcela maior de suas rendas para o consumo do que os ricos, que poupam relativamente mais. Em uma abordagem de períodos múltiplos ou de ciclo de vida, no entanto, diferenças nos padrões de poupança das famílias afetam apenas o fluxo temporal da tributação e do consumo; ou seja, a renda que é poupada hoje será gasta com consumo em uma data futura, e, conseqüentemente, sofrerá o ônus dos impostos sobre consumo. Isto significa que, na ausência de herança, um imposto abrangente e uniforme sobre o consumo tem incidência proporcional sobre a renda permanente das famílias.

Ao mesmo tempo, a teoria do ciclo de vida sugere que o gasto com consumo é uma *proxy* mais apropriada para a renda permanente de uma família do que a sua renda corrente, pois, quando é possível poupar ou se endividar, a família procurará suavizar seu fluxo de consumo ao longo do tempo, tornando-o mais estável. Isto tem levado, na literatura recente, a uma preferência por gasto com consumo como base para análises do impacto distributivo dos impostos indiretos, e tais estudos têm indicado que impostos sobre consumo são consideravelmente menos regressivos do que sustenta a visão convencional. No caso do Brasil, Siqueira et alii (2000), utilizando a abordagem do consumo, conclui que, apesar de uma estrutura de alíquotas efetivas altamente diferenciada, a carga dos impostos indiretos no país é distribuída quase que proporcionalmente entre as famílias. Conseqüentemente, a substituição da estrutura atual de alíquotas por um sistema com alíquota uniforme sobre todos os bens seria aproximadamente neutra do ponto de vista distributivo.

⁴ Creedy e Dawkins (1999), por exemplo, conclui que a substituição de um sistema do tipo *means testing* por transferências universais poderia aumentar a oferta de trabalho agregada e a renda.

Por outro lado, deve-se considerar que no Brasil a carga absoluta de impostos indiretos sobre as famílias de baixa renda é elevada, reduzindo significativamente o poder de compra das mesmas. Siqueira et alii (2000) estima que famílias com renda mensal até dois salários mínimos, morando em uma região metropolitana, pagam em média cerca de 18% de seus gastos totais em impostos indiretos, o que, em 1996, equivalia a R\$40,67.⁵ Permanece, então, a preocupação de tornar o sistema progressivo, aliviando a carga tributária que recai sobre as famílias de baixa renda.

A recomendação usual neste caso é isentar ou subtributar itens que têm um peso maior no orçamento das famílias de renda mais baixa, como alimentação. Todavia, a análise tributária mostra que a estrutura apropriada de impostos indiretos depende crucialmente da medida em que objetivos redistributivos podem ser atingidos pelo lado do gasto do orçamento do governo. A teoria da tributação ótima indica que, sob certas condições acerca das preferências das famílias, quando é possível fazer transferências *lump-sum*, a estrutura ótima de impostos indiretos é uniforme.⁶ Mesmo sob condições gerais sobre as preferências das famílias, a presença de transferências *lump-sum* reduz consideravelmente o grau ótimo de diferenciação das alíquotas dos impostos indiretos. Esses resultados dão suporte à visão de que transferências diretas são formas mais efetivas e eficientes de se atingir objetivos distributivos do que impostos indiretos seletivos.

Os resultados de Siqueira (1998), que calcula a estrutura ótima de impostos indiretos para o Brasil admitindo que o governo pode utilizar receita desses impostos para financiar transferências uniformes para as famílias, são consistentes com aquela visão. Deve-se mencionar, todavia, que esse estudo também indicou que haveria a possibilidade de ganhos redistributivos adicionais se o financiamento das transferências envolvesse uma alíquota reduzida de imposto sobre alimentação e alíquotas mais elevadas sobre bens duráveis. Porém, a redução ou isenção de impostos sobre alimentação, combinada com transferências *lump sum*, implicaria em alíquotas irrealisticamente elevadas sobre os demais bens.⁷ Por esta razão, e também por questões de simplicidade administrativa e de eficiência, não se propõe aqui um tratamento diferenciado para alimentação.⁸

Do lado das transferências, pode-se argumentar que estas teriam um impacto redistributivo maior se fossem focalizadas sobre as famílias de baixa renda ao invés de serem universais. Contudo, como alerta van de Walle (1998), concentrar os benefícios sobre os pobres não maximiza necessariamente o impacto sobre pobreza uma vez que isto gera custos que podem corroer os benefícios.⁹ Além dos custos de eficiência já mencionados, programas

⁵ Ressalte-se que esta carga pode ainda estar sendo subestimada, pois o referido estudo não inclui o efeito da Cofins, do PIS/PASEP e da CPMF.

⁶ Essencialmente, este resultado envolve a hipótese de separabilidade entre consumo e lazer (ver, por exemplo, Heady, 1996).

⁷ Siqueira et alii (2001) estima que, em termos efetivos, alimentação responde por cerca de 28% do total da receita arrecadada através de impostos indiretos no Brasil.

⁸ Por outro lado, alguns poucos bens considerados de “luxo” poderiam, de fato, ser tributados mais pesadamente, possivelmente através de impostos específicos (*excise taxes*).

⁹ “[I]n practice, the ability of a policy to concentrate benefits on the poor, and its impact on poverty, albeit often confused, are not equivalent. The most perfectly targeted policy may not be the one with the greatest impact on poverty. Whether it is will depend on how costly it is to identify the poor and target benefits to

focalizados, que dependem do monitoramento de recursos e/ou de características dos indivíduos, tendem a gerar maiores custos administrativos e de participação.¹⁰ Consequentemente, os benefícios líquidos desses programas, uma vez levados em conta os custos envolvidos, podem ser significativamente menores do que sugeriria uma análise mais superficial. O impacto sobre pobreza pode também ser reduzido devido a falhas de cobertura associadas à dificuldade de se obter indicadores perfeitamente correlacionados à condição de pobreza e que sejam facilmente observáveis.

Portanto, em termos de equidade, um esquema de transferências universais tem as vantagens de evitar custos de participação e déficits de cobertura. Todavia, justamente por ser universal, este esquema envolve custos elevados de financiamento, de forma que as transferências que são possíveis de serem financiadas, mantendo-se a alíquota do imposto em nível realista, são frequentemente inferiores ao que seria necessário para, por exemplo, eliminar a pobreza. Por outro lado, como alerta Drèze e Sen (1989, p.105), na prática pode ser difícil dizer se as possibilidades de melhorar a focalização serão usadas para aumentar as transferências para os pobres ou para reduzir o tamanho do orçamento disponível para redistribuição.¹¹

Enfim, como no caso dos impostos, não existe argumento geral a favor de transferências universais vis-à-vis focalizadas. A escolha entre esquemas alternativos depende de restrições administrativas e institucionais, assim como dos objetivos do programa. No esquema que o presente estudo propõe, as transferências têm essencialmente o papel de introduzir um nível de isenção para o pagamento de impostos indiretos, reduzindo ou eliminando a carga desses impostos sobre as famílias de baixa renda. Neste caso, não parece razoável que o governo imponha condições à concessão das transferências, visto que aqueles que, por princípios de justiça, não deviam ser tributados não devem incorrer em ônus ao serem compensados pelos impostos pagos..

É oportuno observar ainda que um IVA uniforme com transferências universais tem também vantagens em termos de equidade horizontal, evitando o tratamento diferenciado de famílias com o mesmo gasto total mas preferências diferentes. Por exemplo, sob o sistema de impostos indiretos vigente, a carga tributária é bem maior para aqueles que gastam mais pesadamente em bens que em serviços.¹² Finalmente, vale mencionar que a redução da pressão sobre a tributação da renda para atingir objetivos redistributivos, assim

them, as well as the size of the disincentive effects and participation costs incurred as a result of targeting” (van de Walle, p.31,1995).

¹⁰ Algumas vezes, os custos de participação envolvem problemas de estigma. van Parijs (1997, p.178), por exemplo, defende que a renda “seja distribuída de uma maneira que não estigmatize, não humilhe os beneficiários e que essa distribuição se faça em particular, sem controle dos recursos (contrariamente ao que se passa, por definição, no imposto negativo) e sem controle da vida particular (requerido para verificar, por exemplo, o *status* de solitário ou de co-habitante)”.

¹¹ Golbach e Pritchett (1997), utilizando um modelo no qual o orçamento para redistribuição é endógeno, conclui que tentativas de dar mais para os pobres através de maior focalização pode de fato significar menos para os pobres, enquanto que um esquema de transferências universais financiadas através de um imposto proporcional maximizaria o orçamento para redistribuição e a utilidade dos pobres.

¹² A sub-tributação de serviços em relação a bens também tem implicações importantes em termos de equidade vertical, já que as famílias de renda mais alta tendem a consumir relativamente mais serviços que as de baixa renda.

como a eliminação da tributação de insumos, podem implicar em aumento dos retornos sobre o capital e contribuir para o aumento do investimento e da produtividade, e, em última instância, da renda das famílias.

4.3. Simplicidade

Outro motivo que tem levado muitos analistas a recomendarem a adoção de um imposto sobre consumo em substituição à tributação da renda é a dificuldade de se mensurar esta última. Como argumenta Bradford (1986), a tributação da renda envolve problemas não triviais, tais como: avaliação de depreciação, indexação inflacionária, tratamento de ganhos de capital e distinção entre a renda e as despesas necessárias para produzi-la. Assim, o esforço para mensurar a renda tributável leva a um sistema complexo, com várias falhas de cobertura e oportunidades de evasão.

No caso do Brasil, como já argumentado neste artigo, um IVA abrangente e uniforme parece ser a forma mais natural e prática de se privilegiar a tributação do consumo.¹³ Sabe-se que os custos de administração de um IVA aumentam substancialmente se o governo isenta bens e serviços e usa alíquotas múltiplas por razões de equidade ou para incentivar determinadas atividades. A complexidade do sistema decorrente de medidas seletivas também aumenta as oportunidades e os incentivos para pressões de grupos por tratamento tributário diferenciado, corrupção, sonegação e planejamento fiscal.

Com relação a políticas redistributivas, o custo de se administrar um programa de transferências não condicionais é substancialmente menor do que o de administrar um programa que requer discriminação entre os beneficiários. A renda dos pobres, por exemplo, é particularmente difícil de se mensurar, visto que estes freqüentemente trabalham por conta própria ou no setor informal, além de terem a renda derivada de uma variedade de atividades com fortes variações cíclicas. Por outro lado, é difícil encontrar indicadores facilmente observáveis e fixos que sirvam como boa *proxy* para baixa renda. Além disso, a operacionalização de programas focalizados requerem instituições fortes e imparciais.

Uma característica importante do IVA com renda básica é sua transparência, tanto na arrecadação quanto no uso da receita tributária. Em contraste, o sistema tributário vigente está longe de ser transparente, com os impostos em cascata e os incentivos fiscais produzindo grande discrepância entre sua incidência efetiva e nominal. Neste contexto, é difícil identificar quem paga imposto e quanto paga, assim como é difícil saber quem efetivamente se beneficia das renúncias e subsídios fiscais, que, vale salientar, atingiram cerca de 4% do PIB em 1999 (Amadeo et alii, 2000). A importância da transparência da política fiscal não deve ser subestimada. Há evidências de que uma das principais causas de evasão tributária é uma percepção negativa da forma como o governo arrecada impostos e gasta o dinheiro do contribuinte.¹⁴

¹³ É interessante mencionar que mesmo no caso dos Estados Unidos, que não têm experiência de IVA, Metcalf (1996, p.106), por exemplo, argumenta que: “One advantage of using a VAT to contribute in the transition to consumption taxation is that we can benefit from the experience of a large number of countries in the world that employ this tax”.

¹⁴ Ver por exemplo, Wallschutvky (1988).

5. Simulações do Impacto Distributivo

Idealmente, simulações do programa proposto envolveriam a utilização de uma amostra de microdados nacionalmente representativa, contendo informação sobre o consumo das famílias. Porém as pesquisas mais recentes de consumo familiar no Brasil (Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF/1995-96 e Pesquisa de Padrão de Vida – PPV/1996) infelizmente não têm representatividade nacional. Todavia, na tentativa de oferecer uma idéia do impacto redistributivo de um esquema do tipo aqui proposto, são apresentadas nesta seção simulações baseadas nos dados de renda das famílias da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD/1999.¹⁵

É interessante mencionar que a renda agregada das famílias estimada pela PNAD 1999, se anualizada, corresponde aproximadamente à base potencial de um IVA abrangente estimada por Werneck (2000), para 1999, com base em dados das contas nacionais.¹⁶ As simulações do presente trabalho tomam, então, as rendas das famílias declaradas na PNAD como *proxy* para suas despesas. A hipótese implícita é de que a renda das famílias na PNAD está, em algum grau, subestimada (pelo menos para classes de renda mais altas), ou que as famílias gastam toda sua renda com consumo.

Foram simulados quatro valores diferentes para a renda básica paga por indivíduo: R\$15,00; R\$20,00; R\$30,00 e R\$74,48. Este último valor corresponde à linha de indigência per capita estimada em Ferreira et alii (2000) – com base no consumo calórico mínimo recomendado pela FAO – e atualizada para preços de 1999 em Camargo e Ferreira (2001). As alíquotas correspondentes de imposto são, respectivamente, 6%, 8%, 12% e 29%. Estas foram determinadas de forma a arrecadar exatamente a receita necessária para financiar as transferências. Nas tabelas de resultados, essas simulações são denotadas por IVA/RB1, IVA/RB2, IVA/RB3 e IVA/RB4, respectivamente.

As tabelas 2 e 3 mostram, respectivamente, o valor líquido do benefício por família e a variação líquida na renda por família, por classe de família, para cada esquema simulado. Observe que o sistema de alíquota única com renda básica tem natureza altamente progressiva, com o grau de progressividade diretamente relacionado com o valor da renda básica. Com uma renda básica de R\$15,00 por indivíduo, por exemplo, as famílias com renda per capita até meio salário mínimo têm um aumento líquido (isto é, já descontado o aumento de imposto necessário para financiar as transferências) de renda de cerca de R\$53,00, equivalente a 34% da renda média inicial, enquanto que as famílias com renda per capita maior que seis salários mínimos têm suas rendas reduzidas em média em R\$209,00, ou em 5% do valor inicial. Por sua vez, se a renda básica fosse fixada igual à linha de pobreza, R\$74,48, a renda familiar média da classe mais baixa seria aumentada em R\$262,00, que representa uma variação de 170%, e a renda média dos mais ricos seria reduzida em R\$1.036,00, ou em 25% do valor inicial. Estes resultados sugerem que dada a

¹⁵ As simulações foram realizadas utilizando-se o MICRO-SIM, um software para microssimulação de programas de garantia de renda mínima e de benefícios previdenciários, desenvolvido pelo Grupo de Economia de Redes do Departamento de Economia, Universidade Federal de Pernambuco.

¹⁶ Werneck (2000) estima que a base potencial do IVA poderia ser da ordem de R\$480 bilhões. A renda agregada anualizada das famílias na PNAD é estimada em R\$482,28 bilhões.

extrema desigualdade de renda do Brasil, o esquema permite obter um aumento substancial na renda dos pobres com uma redução relativamente pequena na renda dos mais ricos.

TABELA 2
VALOR LÍQUIDO DO BENEFÍCIO POR FAMÍLIA POR CLASSE DE RENDA
FAMILIAR PER CAPITA
(R\$/MÊS)

Classes de Renda (Salário Mínimo)	IVA/RB1	IVA/RB2	IVA/RB3	IVA/RB4
0 – 0,5	52,80	70,50	105,75	262,31
> 0,5 – 1,0	30,79	41,28	61,93	153,20
> 1,0 – 1,5	16,70	22,64	33,96	83,45
> 1,5 – 2,0	3,50	5,04	7,56	16,02
> 2,0 – 3,0	-14,51	-18,66	-27,99	-71,06
> 3,0 – 4,0	-38,47	-50,35	-75,53	-189,66
> 4,0 – 5,0	-61,49	-80,79	-121,18	-303,59
> 5,0 – 6,0	-81,06	-106,69	-160,04	-400,51
> 6,0	-209,40	-276,38	-414,58	-1.035,70

Obs: Salário Mínimo = R\$136,00

TABELA 3
VARIAÇÃO NA RENDA INICIAL DA FAMÍLIA POR CLASSE DE RENDA
FAMILIAR PER CAPITA

Classes de Renda (Salário Mínimo)	IVA/RB1	IVA/RB2	IVA/RB3	IVA/RB4
0 – 0,5	0,34	0,46	0,68	1,70
> 0,5 – 1,0	0,09	0,12	0,18	0,44
> 1,0 – 1,5	0,03	0,04	0,06	0,15
> 1,5 – 2,0	0,01	0,01	0,01	0,02
> 2,0 – 3,0	-0,01	-0,02	-0,03	-0,07
> 3,0 – 4,0	-0,03	-0,04	-0,05	-0,13
> 4,0 – 5,0	-0,03	-0,05	-0,05	-0,17
> 5,0 – 6,0	-0,04	-0,05	-0,08	-0,19
> 6,0	-0,05	-0,07	-0,10	-0,25

Obs: Salário Mínimo de 1999 = R\$136,00

Nos casos como os simulados, em que a alíquota do imposto é fixada de forma a gerar a receita requerida para financiar as transferências, o nível de renda no qual o imposto pago é igual à transferência recebida (*break-even point*) corresponde à renda individual média da população. Observa-se nas tabelas 2 e 3 que esse ponto encontra-se entre 1,5 e 2,0 salários

mínimos. Vale salientar, no entanto, que se à alíquota para financiar as transferências for adicionada a alíquota do IVA necessária para arrecadar a receita que o governo atualmente recolhe com os impostos indiretos, a renda de isenção (*break-even income*) é bem mais baixa. Por exemplo, estima-se que a alíquota efetiva dos impostos sobre o consumo das famílias no Brasil é cerca de 16,1% (ver Siqueira et alii, 2000). Se a esta adicionarmos a alíquota requerida para financiar transferências de R\$15,00 per capita, teríamos uma alíquota de IVA de 22%.¹⁷ Neste caso, a renda de isenção para uma pessoa seria meio salário mínimo, ou R\$68,00, em 1999 (valor este próximo da linha de indigência).

O impacto dos quatro sistemas descritos acima sobre indigência é mostrado na tabela 4. Nesta tabela são apresentados também os impactos de mais dois esquemas: um que concede uma transferência de R\$20,00 por pessoa, mas apenas com relação a indivíduos com idade de 5 anos ou mais, e cobra um imposto com alíquota de 7% para financiar as transferências; e outro que é a versão mais recente do programa Bolsa-Escola do governo federal, que paga, para famílias com renda familiar per capita menor que meio salário mínimo, R\$15,00 por criança entre 6 e 15 anos que esteja freqüentando escola, até o máximo de três crianças por família.

TABELA 4
IMPACTO SOBRE INDIGÊNCIA

SISTEMA	Proporção de Pobres	Razão do Hiato de Pobreza	Índice de Foster-Greer-Thorbecke
STATUS QUO	0,309	0,468	0,093
IVA/RB1	0,255	0,375	0,050
IVA/RB2	0,237	0,343	0,039
IVA/RB3	0,205	0,268	0,022
IVA/RB4	0,000	0,000	0,000
IVA/RB5	0,243	0,372	0,048
BOLSA-ESCOLA	0,296	0,442	0,081

Os resultados mostram que a redução na indigência associada aos esquemas de IVA com renda básica é bastante significativa, particularmente quando esta é medida pelo índice de Foster-Greer-Thorbecke, que atribui peso maior às variações das rendas mais baixas.¹⁸ Este índice apresenta uma redução de 46%, 58% e 76% para rendas básicas de R\$15,00, R\$20,00 e R\$30,00, respectivamente. Observe também que, em termos do impacto sobre indigência, para qualquer medida utilizada, uma transferência de R\$15,00 para cada

¹⁷ Obviamente, parte das transferências poderia ser financiada através de uma realocação de gastos, reduzindo-se a necessidade de aumento do IVA.

¹⁸ Ver, por exemplo, Hoffman (1998) para uma descrição dos índices de pobreza aqui utilizados.

indivíduo combinada com uma alíquota de 6% e uma transferência de R\$20,00 para cada indivíduo maior de 5 anos de idade com alíquota de imposto de 7% são aproximadamente equivalentes.

Por outro lado, o programa Bolsa-Escola do governo federal, mesmo supondo uma taxa de participação de 100% das famílias elegíveis, teria um impacto, de curto prazo, pouco significativo sobre a indigência, medido por qualquer um dos índices da tabela. Um dos motivos para isso é que, de acordo com a PNAD 1999, 50% das famílias indigentes não seria beneficiada pelo programa por não satisfazer os critérios de elegibilidade. Outro motivo é que o valor do benefício concedido pelo Bolsa-Escola é baixo, cerca de R\$29,00, em média, por família beneficiada, o que representa uma variação média de 15% na renda das famílias elegíveis.¹⁹ Obviamente, deve-se considerar que o programa Bolsa-Escola tem outros objetivos além da redução imediata da pobreza, como erradicar o trabalho infantil e aumentar a renda própria das famílias beneficiadas no longo prazo. Todavia, o que se busca mostrar aqui é que, como rede proteção social contra a miséria, esse programa pode não ser eficaz, ainda mais se o governo aumentar impostos que incidam sobre o consumo para financiá-lo.

Finalmente, dois pontos devem ser lembrados com relação às simulações. Primeiro, elas são uma estimativa do impacto potencial do sistema de IVA Uniforme com Renda Básica apenas em termos de equidade, não considerando os ganhos esperados de eficiência e de redução de custos administrativos resultantes da reforma dos sistemas tributário e de transferências sociais. Segundo, os resultados apresentados são baseados em dados de renda, e não de consumo das famílias. O objetivo das simulações, portanto, foi apenas fornecer uma idéia preliminar da magnitude do impacto redistributivo do sistema proposto.

6. Conclusão

No Brasil, enquanto os impostos – direta ou indiretamente – atingem todos, ricos e indigentes, os gastos públicos têm, em grande medida, fracassado em alcançar esses últimos. Foi argumentado aqui que, tendo em vista que a estrutura fiscal vigente reflete a presença de importantes restrições administrativas e institucionais, estas devem ser cuidadosamente levadas em consideração na discussão de reformas. Em particular, ressalta-se o papel crucial dos impostos indiretos e a necessidade de se pensar os dois lados do orçamento simultaneamente.

À luz desse argumento, o artigo propõe para o Brasil um esquema de IVA com alíquota uniforme sobre todos os bens e serviços combinado com transferências universais e incondicionais para as famílias ou indivíduos. O valor das transferências seria determinado, inicialmente, de forma a estabelecer o nível de isenção do imposto igual à linha de pobreza ou de indigência. Simulações preliminares indicam que tais transferências, além de conferirem substancial progressividade ao sistema tributário, poderiam reduzir de forma significativa a intensidade da miséria no país.

¹⁹ Observe que este valor é menor do que a carga tributária média que recai sobre as famílias pobres nas regiões metropolitanas.

O esquema proposto também apresenta óbvias vantagens em termos de eficiência e simplicidade administrativa. Nesse caso, os ganhos estariam associados não apenas à reforma da tributação indireta, mas também à possibilidade de se reduzir a complexidade e as distorções de outros tipos de impostos e gastos sociais, uma vez que objetivos redistributivos fossem atingidos através das transferências *lump-sum*. Pode-se esperar ainda que o caráter universal, simples e transparente do esquema permitiria resgatar um sentimento de cidadania na população. Isto, mais o fato de que a associação do benefício com o imposto ressalta a noção de restrição orçamentária do governo, poderia incentivar a cooperação da população com o sistema tributário. Esta é uma questão que parece crítica no caso do Brasil e da qual depende o sucesso de qualquer proposta de reforma fiscal.

Finalmente, vale ressaltar que, dada a profundidade da pobreza e das desigualdades sociais no país, outras medidas e programas, inclusive de natureza focalizada, são necessárias para combatê-las. É recomendável, no entanto, que a avaliação desses programas inclua uma comparação de seus impactos com aqueles associados a uma variação nas transferências universais envolvendo o mesmo orçamento. Tal abordagem teria o potencial de imprimir maior racionalidade à política governamental, evitando, por exemplo, que os pobres sejam tributados para pagar seus próprios benefícios – ou, pior ainda, para pagar benefícios que não chegam até eles.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amadeo, E. et alii (2000) “Orçamento de renúncias fiscais e subsídios da união”, Secretaria de Política Econômica, Ministério da Fazenda, mimeo.

Atkinson, A. (1995) *Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal*. Oxford: Clarendon Press.

Bradford, D. (1986) *Untangling the Income Tax*. Cambridge: Harvard University Press.

Camargo, J. e F. Ferreira (2001) “O benefício social único: Uma proposta de reforma da política social no Brasil”, Texto para Discussão no. 443, Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Caspersen, E. e G Metcalf (1994) “Is a value added tax regressive? Anual versus lifetime incidence measures”, *National Tax Journal*, vol.47.

Clements, B. (1997) “Income distribution and social expenditure in Brazil”, IMF Working Paper WP/97/120, International Monetary Fund, Washington, D.C.

Creedy, J. (1996) *Fiscal Policy and Social Welfare: An Analysis of Alternative Tax and Transfer Systems*. Cheltenham: Edward Elgar.

Creedy, J. e P. Dawkins (1999) “Comparing tax and transfer systems: Can incentive effects make a difference?”, Research Paper n°672, Department of Economics, University of Melbourne, Melbourne.

Drèze, J. e A. Sen (1989) *Hunger and Public Action*. Oxford: Clarendon Press.

Ferreira, F. et alii (2000) “A new poverty profile for Brazil using PPV, PNAD and census data”, Texto para Discussão no. 418, Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Golbach, J. e L. Prichett (1997) “More for the poor is less for the poor: The politics of targeting”, Policy Research Working Paper n°1799, The World Bank, Washington, D.C.

Heady, C. (1996) “Optimal taxation as a guide to tax policy”, in M. Devereux (ed.) *The Economics of Tax Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Hoffmann, R. (1998) *Distribuição de Renda: Medidas de Desigualdade e Pobreza*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Lloyd-Sherlock, P. (1997) “Inverted targeting: Why public social spending in Latin America fails the neediest”, Discussion Paper, Department of Economics, University of Huddersfield, Huddersfield.

Metcalf, G. (1996) "The role of a value-added tax in fundamental tax reform", in M. Boskin (ed.) *Frontiers of tax Reform*. Stanford: Hoover Institution Press.

Poterba, J. (1989) "Lifetime incidence and the distributional burden of excise taxes", *American Economic Review*, vol.79, n°2.

Siqueira, R. (1998) "Optimal taxes for Brazil: Combining equity and efficiency", *Revista Brasileira de Economia*, vol. 52, no.1.

Siqueira, R. et alii (2000) "Os impostos sobre consumo no Brasil são regressivos?", *Economia Aplicada*, vol.4, n°4.

Siqueira, R. et alii (2001) "A incidência final dos impostos indiretos no Brasil: Efeitos da tributação de insumos", *Revista Brasileira de Economia* (a sair).

van de Walle (1995) "Public spending and the poor: What we know, what we need to know", Policy Research Working Paper n°1476, The World Bank, Washington, D.C.

van Parijs, P. (1997) *O Que é uma Sociedade Justa?* São Paulo: Editora Ática.

Wallschutzky, I. (1988) "The effects of tax reform on tax evasion", Research Study n°8, Australian Tax Research Foundation, Sidney.

Werneck, R. (2000) "Tax reform in Brazil: Small achievements and great challenges", Texto para Discussão n°436, Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.