

# **PROJETO “IMPACTOS DA SEGURIDADE SOCIAL SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E AS DESIGUALDADES NO BRASIL”**

**Relatório Narrativo**  
**Período: 01/Janeiro/2009 a 31/Agosto/2009**

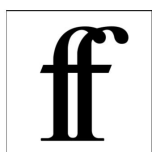
---

*Doação Nº. 1075-0988 / Fundação Ford - DIEESE*

“Ao apresentar este relatório atestamos que a pessoa que o enviou está autorizada a fazê-lo em nome da organização, e que cumprimos as exigências legais estabelecidas na carta de notificação da doação, e que a verba foi despendida de acordo com as finalidades da doação.”

Responsável técnico pelo relatório: Frederico Luiz Barbosa de Melo

**Setembro de 2009**



FORD FOUNDATION

**DIEESE**  
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE  
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

## SUMÁRIO

Reflexão Geral	3
Atividades	4
Objetivos do projeto original frente às realizações	9
Perspectivas para o Futuro	12
Anexos	13

Anexo 1 – Texto: “Políticas de Salário Mínimo no mundo: o que o Brasil pode aprender”

Anexo 2 – Texto: “Manifesto em defesa dos direitos sociais sob ameaça na Reforma Tributária”

Anexo 3 – Texto: “Indicadores de equidade do Sistema Tributário Nacional - Relatório de Observação nº 1”

Anexo 4 – Lista de participantes do debate sobre Reforma Tributária e Seguridade Social

Anexo 5 – Texto: “A participação do DIEESE na experiência coletiva de construção da ferramenta de acompanhamento da política tributária no Brasil”

## REFLEXÃO GERAL

A execução do projeto “*Impactos da Seguridade Social sobre a distribuição de renda e as desigualdades no Brasil*” (doravante denominado Projeto) iniciou-se em 01 de julho de 2007 e terminou em junho de 2009, tendo sido o prazo de execução prorrogado em dois meses, finalizando em 31 de agosto de 2009.

Foram enviados à entidade financiadora – Fundação Ford – os seguintes relatórios, com respectivos conjuntos de trabalhos elaborados e comprovações de execução orçamentária:

- 1) Em janeiro de 2008, relatório parcial de atividades, referente ao período de 01 de julho de 2007 a 31 de dezembro de 2007; e
- 2) Em janeiro de 2009, relatório parcial de atividades, referente ao ano de 2008.

O presente relatório informa as atividades do âmbito do projeto realizadas no período final do referido Projeto, isto é, de janeiro a agosto de 2009.

As atividades do projeto “*Impactos da Seguridade Social sobre a distribuição de renda e as desigualdades no Brasil*” no primeiro semestre de 2009 foram orientadas para dois principais eixos de ação do DIEESE e do Movimento Sindical:

- 1) Elaboração de um livro sobre o salário mínimo (SM) e seu papel no combate às desigualdades; e
- 2) Discussão da reforma tributária proposta pelo governo e seus impactos sobre a Seguridade Social e a distribuição de renda.

Além disso, como resultado dos debates estimulados pelo desenvolvimento do Projeto nos períodos anteriores, tiveram seguimento as atividades de apresentação e discussão com o Movimento Sindical acerca da Seguridade e Previdência Sociais. Nessas oficinas e palestras para o Movimento Sindical, continuou-se a se refletir sobre os efeitos da extinção do fator previdenciário e sobre a importância de se garantir um Sistema de Seguridade Social amplo, inclusivo e financeiramente sólido, como instrumento de promoção de uma distribuição de renda mais equitativa e uma sociedade mais coesa e justa. A relevância do salário mínimo, como piso dos benefícios da Previdência e da Assistência e como instituto regulador do mercado de trabalho, e de seu papel na

promoção de uma melhor distribuição de renda e redução da pobreza também seguiu sendo destacada nessas atividades.

## **ATIVIDADES**

### **a) Elaboração do livro sobre o salário mínimo (SM)**

Durante a execução do Projeto em 2008, decidiu-se propor à Fundação Ford a mudança das atividades previstas para o período final do Projeto, com a inclusão da produção de um livro sobre o SM<sup>1</sup>. Avaliou-se a importância do tema, de seus impactos distributivos e da necessidade de se garantir a continuidade do processo de valorização do SM, para além do ano de 2011, conforme negociado com o Governo Federal. Ademais, desde o projeto anterior do DIEESE com a Fundação Ford (sob o título “*A persistência da acentuada desigualdade no Brasil: As várias faces da concentração de renda*”), o tema do SM já vinha adquirindo relevância nos estudos e debates realizados. Considerou-se, portanto, a oportunidade de consolidar os estudos realizados em uma publicação sobre o SM.

A própria política de valorização do SM e, antes dessa conquista, o convencimento das Centrais Sindicais acerca do papel do SM na distribuição de renda e da inserção desse instrumento no centro da pauta das campanhas anuais conjuntas do Movimento Sindical podem ser considerados como um dos desdobramentos do Projeto apoiado pela Fundação Ford.

A fim de desenvolver o livro, foi elaborado um roteiro (já encaminhado à Fundação Ford, em relatório anterior), que foi objeto de crítica e discussão por parte de um conjunto de técnicos do DIEESE. A proposta é produzir um livro com capítulos autônomos, em que cada capítulo aborde um assunto relacionado ao tema do SM. A elaboração final dos capítulos pressupõe leitura e críticas por parte de vários técnicos do Departamento, o que torna o processo mais demorado, mas ao mesmo tempo, mais coletivo e rico.

---

<sup>1</sup> O livro sobre Salário Mínimo ainda se encontra no prelo.



A produção do livro também exigiu algumas reuniões, sejam internas ao DIEESE (dos técnicos envolvidos mais de perto na confecção do documento) sejam com a Fundação Ford.

Em maio de 2009, o técnico responsável pelo livro, Frederico Melo, deslocou-se de Belo Horizonte, cidade em que reside e trabalha, para São Paulo, a fim de se reunir com o responsável pelo Projeto na Direção Técnica do DIEESE, Ademir Figueiredo, e com o responsável pela organização dos dados estatísticos, Antônio Ibarra.

Nova reunião com os mesmos participantes, e novo deslocamento de Frederico Melo de Belo Horizonte para São Paulo, ocorreu em julho de 2009, para discutir o avanço do processo de construção do livro e do levantamento de dados.

Em junho de 2009, o responsável pelo Projeto na Direção Técnica do DIEESE, Ademir Figueiredo, viajou de São Paulo para o Rio de Janeiro, a fim de se reunir com os responsáveis pelo Projeto na Fundação Ford, para tratar do processo de construção do livro e da consecução da fase final do atual Projeto.

Em final de setembro, será apresentado no XI Encontro da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, em Campinas, um estudo produzido a partir de capítulos desenvolvidos para o livro. Acreditamos que o diálogo científico com a Academia e a difusão do conhecimento produzido no âmbito do Projeto são atividades de grande pertinência para o alcance dos objetivos maiores do Projeto, que consistem na construção de propostas para promoção da equidade no Brasil (ver Anexo I).

**b) Discussão e indicadores da estrutura tributária e seus impactos na Seguridade e na distribuição de renda**

A aprovação da proposta de Reforma Tributária do Governo Federal na comissão especial sobre a reforma tributária (PEC 233/08) e a pressão para votação da emenda do Relator no início do ano de 2009 exigiram uma ágil articulação de entidades dispostas a defender a preservação das fontes exclusivas de financiamento da Seguridade Social.

Por convite da CNBB, o DIEESE participou da primeira reunião de articulação do Movimento em Defesa dos Direitos Sociais Ameaçados na Reforma Tributária, quando se deliberou por um esforço concentrado de mobilização de entidades e de debates com parlamentares. O técnico Frederico Melo participou dessa primeira reunião, em Brasília, em fevereiro de 2009. Dessa reunião, foi formado um grupo que elaborou uma primeira proposta de manifesto, que, depois de sugestões e comentários, veio a ser aprovado e divulgado (ver Anexo II). Apesar de não assinar o manifesto, em função de seu caráter de assessoria técnica ao movimento sindical, o DIEESE empreendeu grande esforço para que as Centrais Sindicais firmassem o manifesto, o que elevou substancialmente a representatividade e o peso político do documento.

Com a continuidade do Movimento em Defesa dos Direitos Sociais e as atividades de contato e convencimento de parlamentares, a técnica Rosane Maia, de Brasília, participou de vários eventos<sup>2</sup>.

Rosane Maia, assessora da Direção do DIEESE em Brasília, também participou de um grupo técnico do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES – da Presidência da República, para elaborar um estudo sobre os principais problemas da estrutura tributária brasileira (e respectivos indicadores) no que diz respeito aos impactos de iniquidade sobre a renda e o consumo dos brasileiros. O Comitê Técnico do Observatório da Equidade do CDES produziu um relatório, que posteriormente foi apresentado e aprovado pelo plenário do Conselho e enviado ao Presidente da República como contribuição do Conselho para melhoria da estrutura tributária do país. O relatório

---

<sup>2</sup> O sítio do Movimento na internet pode ser visitado em <http://direitosociais.org.br/index.php>.

encontra-se disponível em <http://www.ibge.gov.br/observatoriодаequidade/> (ver também Anexo III).

Em junho de 2009, o DIEESE realizou um seminário com o Movimento Sindical para discutir a estrutura tributária brasileira, seus impactos concentradores sobre a distribuição de renda, o consumo e o impacto representado pela proposta de reforma tributária do governo para o financiamento da Seguridade Social (ver anexo IV).

Por fim, com base na experiência do DIEESE em discutir a estrutura tributária brasileira e suas propostas de reforma, três técnicos do Departamento escreveram um texto sobre “A participação do DIEESE na experiência coletiva de construção da ferramenta de acompanhamento da Política Tributária no Brasil” (ver Anexo V). O artigo será apresentado no XIV Congresso do CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – a ser realizado em outubro, em Salvador, Bahia.

### **c) Seminários com o movimento sindical**

O DIEESE está realizando, ao longo de 2009, uma série de quatro seminários para a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde. São seminários de três dias inteiros de discussões e reflexões, sendo que um momento do percurso diz respeito à discussão sobre a estruturação da Seguridade Social no Brasil e seus efeitos redistributivos. Em março de 2009, foi realizado o primeiro da série, em Florianópolis. Em agosto, foi realizado o de Recife; em outubro, ocorrerá o de São Paulo; e, em dezembro, o do Rio de Janeiro.

### **d) Atividade sobre Agenda de Trabalho Decente para a Juventude**

Em julho de 2009, o DIEESE participou de uma atividade promovida pela OIT para discussão da Agenda do Trabalho Decente para a Juventude, em Brasília. Alguns dos principais temas abordados foram a necessidade de geração de mais e melhores empregos para os jovens, com a ampliação das oportunidades de emprego assalariado e

melhoria de sua qualidade e a necessidade de desenvolver-se uma rede de proteção social para os jovens.

Esses são problemas de extrema relevância no escopo do presente Projeto, já que, em sua maioria, as pessoas ingressam no mercado de trabalho ganhando salário mínimo, seja como assalariado com carteira ou, mais freqüentemente, sem carteira e, portanto, sem proteção da Seguridade.

## OBJETIVOS DO PROJETO ORIGINAL FRENTE ÀS REALIZAÇÕES

Apresentadas as principais realizações do Projeto DIEESE – Fundação Ford em 2009, podemos cotejar essas atividades com os objetivos originalmente definidos no projeto encaminhado à Fundação Ford.

O texto do projeto identificava assim os seus objetivos:

### 1 – OBJETIVOS

Os estudos e as atividades propostos neste projeto têm por objetivos estimular e subsidiar o debate junto aos trabalhadores e ao movimento sindical, bem como junto aos formuladores de políticas públicas, sobre a estruturação da Seguridade Social e as relações entre, de um lado, previdência e assistência sociais e, de outro, distribuição de renda, analisando, em especial, o papel do salário mínimo no interior do sistema de seguridade social no país.

Mais especificamente, os objetivos do presente projeto são:

1. Estudar a questão da seguridade social e da previdência social e as relações entre salário mínimo e seguridade social em suas dimensões conceituais e empíricas;
2. Viabilizar a formação e a coordenação do Comitê Técnico de apoio e a assessoria aos representantes dos trabalhadores (da ativa e aposentados) nas negociações do Fórum da Previdência;
3. Investigar a distribuição dos benefícios previdenciários e assistenciais segundo os atributos de sexo, cor/raça e local de residência (considerando as grandes regiões do país e a residência em área urbana ou rural);
4. Analisar a estrutura de arrecadação e despesa da Seguridade Social, avançando na compreensão de suas implicações socioeconômicas e distributivas;
5. Examinar as relações entre salário mínimo, seguridade social e distribuição de renda no Brasil, analisando, em particular, os impactos concentradores e desconcentradores na distribuição de renda do país causados pela previdência social;
6. Despertar a opinião pública brasileira, em especial o Movimento Sindical e os *policy makers*, para a necessidade de se enfrentar o desafio de garantir a sustentação do sistema de seguridade social no país.

Acreditamos que os seminários e as palestras realizados em 2009 contribuíram para estimular e informar o debate junto aos trabalhadores e ao movimento sindical sobre a Seguridade Social e suas relações com a distribuição de renda, considerando, em especial, o papel do salário mínimo, conforme identificado como objetivo maior do Projeto.

A publicação do livro sobre o salário mínimo virá difundir, para além dos trabalhadores, também na sociedade civil mais ampla e entre os acadêmicos e gestores públicos a visão do DIEESE e do Movimento Sindical sobre o papel desse instrumento do mercado de

trabalho e balizador de políticas sociais no combate às desigualdades. O livro certamente favorecerá o aprofundamento da reflexão sobre salário mínimo, Seguridade e distribuição de renda no Brasil com gestores públicos, professores e pesquisadores.

Quanto aos objetivos específicos enunciados no Projeto, a produção em 2009, a nosso ver, conseguiu promover avanços, em especial, na direção indicada pelos itens 1, 5 e 6. Em que pese a conclusão das atividades do Fórum Nacional da Previdência Social em outubro de 2007 e, nesse sentido, estar superado o previsto no item 2 dos objetivos específicos, o DIEESE e as Centrais Sindicais continuam promovendo atividades conjuntas em defesa da Seguridade Social e de seu papel redistributivo. Entretanto, um evento não previsto, a proposta de Reforma Tributária, ao colocar sob ameaça o alargamento da rede de proteção social no país, obrigou a articulação do Movimento Sindical (sob apoio do DIEESE) com outras entidades da sociedade civil e uma intensa disputa no Parlamento. Em função do calendário eleitoral, em especial da campanha pela Presidência e renovação de mandatos de deputados e senadores, não se acredita que haja fôlego para votação da emenda do Relator da proposta de reforma.

Apresentamos, a seguir, um quadro síntese de cotejamento dos objetivos propostos e dos realizados.

## Quadro síntese dos objetivos propostos e alcançados:

Objetivos previstos na proposta	Objetivos efetivamente alcançados
Os estudos e as atividades propostos neste projeto têm por objetivos estimular e subsidiar o debate junto aos trabalhadores e ao movimento sindical, bem como junto aos formuladores de políticas públicas, sobre a estruturação da Seguridade Social e as relações entre, de um lado, previdência e assistência sociais e, de outro, distribuição de renda, analisando, em especial, o papel do salário mínimo no interior do sistema de seguridade social no país.	Alcançado.
1. Estudar a questão da seguridade social e da previdência social e as relações entre salário mínimo e seguridade social em suas dimensões conceituais e empíricas;	Alcançado.
2. Viabilizar a formação e a coordenação do Comitê Técnico de apoio e a assessoria aos representantes dos trabalhadores (da ativa e aposentados) nas negociações do Fórum da Previdência;	Alcançado.  O Fórum se extinguiu em 2007 e a bancada de trabalhadores foi assessorada pelo DIEESE ao longo de sua vigência.
3. Investigar a distribuição dos benefícios previdenciários e assistenciais segundo os atributos de sexo, cor/raça e local de residência (considerando as grandes regiões do país e a residência em área urbana ou rural);	Não alcançado.  Foi assinado um convênio com o Ministério da Previdência Social para acesso à base do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS, entretanto, a liberação dos dados não se efetivou em tempo hábil.
4. Analisar a estrutura de arrecadação e despesa da Seguridade Social, avançando na compreensão de suas implicações socioeconômicas e distributivas;	Parcialmente alcançado.
5. Examinar as relações entre salário mínimo, seguridade social e distribuição de renda no Brasil, analisando, em particular, os impactos concentradores e desconcentradores na distribuição de renda do país causados pela previdência social;	Alcançado.
6. Despertar a opinião pública brasileira, em especial o Movimento Sindical e os <i>policy makers</i> , para a necessidade de se enfrentar o desafio de garantir a sustentação do sistema de seguridade social no país.	Alcançado.

Por outro lado, ressalte-se o grande esforço de compreensão e mobilização em torno da Reforma Tributária e de seus possíveis impactos sobre a Seguridade Social e a distribuição de renda, questão que não estava prevista quando da elaboração do Projeto e que ganhou importância central durante sua execução.

Creemos, portanto, que a finalização da execução do projeto “*Impactos da Seguridade Social sobre a distribuição de renda e as desigualdades no Brasil*” em 2009 atendeu aos objetivos a que se propôs.

## **PERSPECTIVAS PARA O FUTURO**

Uma visão futura sobre os temas abordados neste projeto permite prever que:

- *Quanto ao Salário Mínimo:* o tema permanecerá na agenda social e sindical. Pode-se prever o cumprimento do acordo firmado pelo atual governo na aplicação das regras de valorização acertadas (correção pela inflação mais o PIB), entretanto, fica em aberto a política a ser seguida após 2011, já que a lei ainda não foi votada pelo Congresso Nacional.
- *Quanto ao tema da Previdência Social:* deverá também ser objeto de discussões futuras tendo em vista que o Fórum da Previdência não foi conclusivo sobre as mudanças e reformas no sistema previdenciário.
- *Quanto ao tema da reforma tributária:* a participação do DIEESE se deu através da presença no Comitê Técnico do Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República. O diagnóstico apresentado deverá continuar sendo instrumento de apoio ao debate público sobre o tema.

Com base nessas considerações, pode-se esperar que os estudos realizados no âmbito do Projeto devem requerer aprofundamento e atualização analítica para cumprir o papel de suporte técnico do Movimento Sindical e dos agentes públicos sobre os temas.



# **ANEXOS**

## **Anexo 1**

# Políticas de Salário Mínimo no mundo: o que o Brasil pode aprender

*Frederico Luiz Barbosa de Melo<sup>^</sup>  
Paulo Jäger<sup>★</sup>*

“Nenhuma sociedade pode ser florescente e feliz, se a grande maioria de seus membros forem pobres e miseráveis. Além disso, manda a justiça que aqueles que alimentam, vestem e dão alojamento ao corpo inteiro da nação, tenham uma participação tal na produção de seu próprio trabalho, que eles mesmos possam ter mais do que alimentação, roupa e moradia apenas sofrível.” (Adam Smith, em *A Riqueza das Nações*, de 1776)<sup>1</sup>

## a) Introdução

Este artigo pretende, por meio da análise da experiência internacional sobre o salário mínimo (SM), contribuir para a construção de uma política mais duradoura de valorização do mínimo no Brasil. Parte-se do princípio de que o Brasil passou por um processo relativamente acentuado de queda da desigualdade no período recente, para o qual a contribuição dos impactos redistributivos da renda provocados por um SM revigorado não podem ser menosprezados (como muitas vezes tem sido<sup>2</sup>), e que, portanto, é desejável a continuidade do processo de elevação do valor real do SM.

Entre as ações políticas mais contundentes por parte de organizações da sociedade civil brasileira, ressalta, no período recente da história do país, o movimento unificado das Centrais Sindicais em luta por um processo mais acelerado de majoração do valor do SM. Essa recente campanha unificada das Centrais teve início no final de 2004 e resultou, a cada ano, em aumentos negociados, e maiores, para o SM, entre outras conquistas. Em dezembro de 2007, foi acordada uma política de valorização do SM que prevê, para o período entre 2008 e 2011, reajustes pela inflação incorrida desde a data do último reajuste até o dia anterior ao novo valor e aumentos pela variação do PIB do ano anterior ao último. Além disso, acordou-se que o mês de reajuste do SM seria anualmente antecipado, até ser fixado em janeiro de cada ano a partir de 2010.

Apesar de a proposta de política não ter sido aprovada e ainda estar tramitando no Congresso Nacional, na prática a política acordada tem sido aplicada. Isto é, o reajuste do mínimo tem se baseado na inflação acumulada desde o reajuste anterior combinado à variação do PIB do ano anterior ao último e, a cada ano, o mês de reajuste tem sido antecipado, de modo que em 2009 o SM foi reajustado em fevereiro e, em 2010, o será em janeiro, aliado ao percentual da variação do PIB de 2008.

---

<sup>^</sup> Técnico do DIEESE em Minas Gerais e professor do Mestrado em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local, do Centro Universitário UNA, em Belo Horizonte. Doutor em Demografia, pelo CEDEPLAR/UFMG.

<sup>★</sup> Supervisor Técnico do DIEESE no Rio de Janeiro. Mestrando em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais da ENCE/IBGE.

<sup>1</sup> Citado por Medeiros (2005, p. 13).

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, IPEA (2006), Soares (2006) e Soares (2008). Hoffmann (1978) elabora uma análise da década de 1970.

A política de valorização do SM foi pactuada para durar até 2023. Os mecanismos de correção e aumento, porém, só estarão em vigor até 2011, quando os resultados da política serão avaliados e as regras de sua continuidade estabelecidas. A indefinição acerca de sua continuidade justifica a reflexão, por parte da sociedade brasileira, sobre as alternativas para a política do SM e, em sentido mais amplo, para a consolidação e aprofundamento das políticas de redução da desigualdade no país.

#### b) O conceito de salário mínimo

Levando-se em conta a concepção internacional, o SM constitui o menor valor monetário que, por força legal, pode ser pago aos trabalhadores em determinada região e período. Em alguns países, ele é instituído por lei propriamente, enquanto em outros é determinado por diálogo tripartite (com negociação entre representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo) ou por contratação coletiva (com negociação entre representantes de trabalhadores e de empresas). A Organização Internacional do Trabalho (OIT) define SM como o salário que constitui o piso para a estrutura salarial e é destinado a proteger os trabalhadores inseridos na base da distribuição salarial (ILO, 2008, p. 34).

A concepção usual de SM articula a referência a certo padrão de sobrevivência, identificado como mínimo em determinada sociedade, com o intuito de resguardar o rendimento laboral dos trabalhadores mais vulneráveis no mercado de trabalho e, por conseguinte, as suas condições de vida. O SM, portanto, significa a intervenção de uma dimensão ética ou moral na formação dos preços (por meio especificamente do preço mínimo da força de trabalho), uma vez que se baseia em critérios políticos de atribuição do valor do trabalho em determinada sociedade (MEDEIROS, 2005). Tal patamar “mínimo” de sobrevivência pode ser estabelecido em relação aos padrões médios exibidos em determinada sociedade num dado momento ou, em termos absolutos, com referência às necessidades vitais. Frequentemente, os marcos legais estendem o objetivo de garantia de condições mínimas de vida, que preside a definição do SM, à família da pessoa trabalhadora.

A introdução à Convenção nº 131 da OIT, de 1970, “relativa à fixação dos salários mínimos, designadamente no que respeita aos países em vias de desenvolvimento”, aponta que o SM visa instituir uma proteção aos grupos assalariados desfavorecidos contra os salários excessivamente baixos, respeitadas as condições econômicas dos países. No artigo terceiro, a convenção é mais explícita:

##### “ARTIGO 3

Os elementos a tomar em consideração para determinar o nível dos salários mínimos deverão, da maneira possível e apropriada, tendo em conta a prática e as condições nacionais, abranger:

a) As necessidades dos trabalhadores e das respectivas famílias, tendo em atenção o nível geral dos salários no país, o custo de vida, as prestações de segurança social e os níveis de vida comparados de outros grupos sociais;

b) Os factores de ordem económica, abrangendo as exigências do desenvolvimento económico, a produtividade e o interesse que há em atingir e em manter um alto nível de emprego.” (OIT, 1970a.)<sup>3</sup>

A Recomendação de nº 135, que versa sobre a fixação de salários mínimos e acompanham a Convenção nº 131, explicita o objetivo do SM.

“I. Objetivo da fixação de salários mínimos

1. A fixação de salários mínimos deveria constituir um elemento de toda a política estabelecida para eliminar a pobreza e assegurar a satisfação das necessidades de todos os trabalhadores e de suas famílias.

2. O objetivo fundamental da fixação de salários mínimos deveria ser proporcionar aos assalariados a necessária proteção social com relação aos níveis mínimos permissíveis de salários.” (OIT, 1970b, *tradução nossa.*)

A mesma Recomendação especifica ainda mais as referências para a fixação de salários mínimos.

“II Critérios para a determinação do nível de salários mínimos

3. Para a determinação do nível dos salários mínimos, deveria se ter em conta, em particular, os seguintes critérios:

a) as necessidades dos trabalhadores e de suas famílias;

b) o nível geral de salários no país;

c) o custo de vida e suas variações;

d) as prestações da Seguridade Social;

e) o nível de vida relativo de outros grupos sociais;

f) os fatores económicos, inclusive os requerimentos de desenvolvimento económico, a produtividade e a conveniência de alcançar e manter um alto nível de emprego.” (OIT, 1970b, *tradução nossa.*)

Nas disposições dos documentos da OIT referentes à determinação do valor do SM, tende a prevalecer a referência às necessidades vitais básicas dos trabalhadores e de sua família, ainda que sejam ressalvadas condições econômicas que viabilizem e sustentem o nível especificado para o valor do SM<sup>4</sup>. Também a Carta Social Europeia, revista em 1996, ainda que sem obrigar o estabelecimento de um SM legal, consubstancia o princípio da remuneração como garantidora de um nível de vida razoável.

“Todos os trabalhadores têm direito a uma remuneração justa que lhes assegure, assim como às suas famílias, um nível de vida satisfatório;” (CONSELHO EUROPEU, 1996)

**O critério de atendimento das necessidades básicas** está presente na instituição do SM no Brasil desde suas origens, na Constituição de 1934 e suas regulamentações,

<sup>3</sup> Acesso em 13 de maio de 2009 ao sítio <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C131#Link>. Texto em português de Portugal. As três Convenções da OIT referentes ao SM são as de número 26, de 1928; número 99, de 1951; e, a mais geral, de número 131, de 1970, todas em vigor e ratificadas pelo Brasil.

<sup>4</sup> A Convenção nº 131 da OIT também indica a necessidade de adoção de: métodos adequados de reajustes periódicos do SM; consultas às entidades representativas de empregadores e trabalhadores na definição do valor do SM; e medidas que garantam a aplicação de fato do SM, tais como mecanismos de inspeção.

embora, nessas normas legais originárias, o SM tenha sido proposto para atender apenas a algumas das necessidades do trabalhador e tenha desconsiderado as de sua família. A Constituição de 1946 estabeleceu que o SM deveria fazer frente, também, às despesas da família da pessoa trabalhadora, princípio reafirmado nas constituições subseqüentes. Mas apenas a Constituição brasileira de 1988 incluiu, de modo explícito no texto legal, uma estrutura mais completa de gastos a ser arcada pelo SM.

“Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;” (BRASIL, 1988)

#### c) Os sistemas adotados pelos países

A Organização Internacional do Trabalho – OIT<sup>5</sup> – preconiza dois princípios importantes para a elaboração de políticas para o SM:

1. que ele deve ser instituído prioritariamente como piso decente para a remuneração do trabalho; e
2. que os atores sociais sejam envolvidos na construção e no monitoramento da política de SM e na definição de seu valor.

Ademais, a OIT defende que o instituto do SM deve ser simples, isto é, deve ser o mais amplo possível em termos de abrangência nacional e de cobertura de categorias profissionais. Recomenda, ainda, que a política de SM não deve substituir e suplantear a negociação coletiva, tomando-lhe o espaço. Ou seja, o instituto do SM (ou, o que ocorre em vários países, um esquema de diversos salários mínimos) não deve evitar que os atores sociais negociem, de modo direto, as condições de trabalho e de remuneração (ILO, 2008, p. 33, 47 e 50).

A análise das experiências concretas dos países com o SM revela semelhanças e diferenciações. Uma dessas diferenças diz respeito à existência de apenas um valor ou de múltiplos valores para o SM, passando por uma gradação entre esses dois extremos. Usualmente, denomina-se “SM nacional” aquele que se estabelece para vigorar em todo o país e para o conjunto de ocupações e setores de atividade, ainda que possa haver variações por regiões ou exceções por categorias específicas de trabalhadores, a exemplo de domésticos ou jovens (ILO, 2008, p. 50). Dependendo do arcabouço legal e das regras de relações trabalhistas e federativas de cada país, porém, o SM também pode ser definido por ocupações (“SM ocupacional”), por regiões (“SM regional”) e/ou por setores de atividade (“SM por atividade”). Mesmo naqueles países que contam com um “SM nacional”, muitas vezes a negociação coletiva estabelece pisos para ocupações ou profissões ou para os seus representados na região de abrangência da ação sindical.

A partir de levantamento sobre os diversos sistemas nacionais, a OIT conclui que o modelo de “SM nacional” prepondera sobre o de “múltiplos salários mínimos” (Tabela

---

<sup>5</sup> Na sigla em inglês, ILO – *International Labour Organization*.

1, a seguir). Observe-se, contudo, que pelo menos alguns dos países classificados pela OIT como tendo um “SM nacional” – por exemplo, os EUA e o Reino Unido (ILO, 2008, p. 51) – praticam na verdade algumas variações em torno dele. Nos EUA, o “SM Federal” convive com “salários mínimos estaduais” e pode não cobrir trabalhadores muito jovens ou de pequenas empresas<sup>6</sup> (EPI, 2008); e, no Reino Unido, o “SM nacional” não abrange, por exemplo, os aprendizes (com menos de 19 anos de idade), os estagiários, membros das forças armadas, os presidiários que trabalham e alguns trabalhadores domésticos que residem no local de trabalho.

TABELA 1

Composição de países por grupos geográficos segundo definição de salário mínimo nacional ou por setores de atividade e/ou ocupações.

<b>Grupos de países</b>	<b>SM Nacional</b>	<b>SM por setores de atividade e/ou ocupações</b>
América Latina e Caribe	43%	57%
Ásia e Pacífico	47%	53%
África	69%	31%
Oriente Médio	100%	0%
Economias desenvolvidas e União Europeia	67%	33%
Europa Central e do Sudeste e Comunidade dos Estados Independentes <sup>(1)</sup>	100%	0%
<b>Total</b>	<b>60%</b>	<b>40%</b>

FONTE: ILO, 2008, p. 50.

(1) – “Comunidade dos Estados Independentes” refere-se a um acordo entre antigos países comunistas, desmembrados da União Soviética, sendo composta por Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Casaquistão, Quirguistão, Moldávia, Rússia, Tadjiquistão, Ucrânia e Uzbequistão.

Em geral, um sistema de fixação de salários mínimos fundamentalmente prevê<sup>7</sup>:

- a) a forma e a competência para sua regulamentação;
- b) o papel dos atores socioeconômicos;
- c) sua cobertura;
- d) os critérios e o período de sua correção e elevação;
- e) o período de referência; e
- f) o controle da sua aplicação.

Quanto à forma e à competência para sua regulamentação, o SM pode ser fixado em lei por alguma autoridade ou fruto de negociações coletivas que estabelecem pisos por

<sup>6</sup> Além disso, em 1994, se iniciou em Baltimore, nos EUA, um movimento pela fixação de pisos de remuneração mais elevados para trabalhadores contratados por empresas participantes de licitações de obras e serviços públicos. Em 2006, esse movimento, conhecido como “*living wage movement*” (em tradução livre, “movimento por salário vital”), havia implantado tais pisos no âmbito de mais de 120 esferas locais de governo nos EUA, ainda que com regras muito diferenciadas (CHAPMAN, THOMPSON, 2006). Nos EUA, “*living wage*” também se refere ao cálculo do menor valor de rendimento necessário para prover as necessidades básicas da família (EPI, 2008).

<sup>7</sup> Parcialmente baseado em Dedecca (2005).

setor de atividade ou ocupação. No primeiro caso, estabelece, também, de que instância governamental emana a regra, bem como o procedimento a ser adotado – se a partir de uma decisão meramente governamental ou se a decisão governamental toma parte de uma consulta aos atores sociais.

Em diversos países, comissões compostas por membros de extração laboral, empresarial e governamental, com caráter de representação ou não, apoiam a tomada de decisão da instância deliberativa sobre o valor do SM. Em alguns poucos casos, o governo apenas ratifica o acordo sobre o SM a que os atores sociais chegaram, como ocorre na Grécia e na Bélgica (ILO, 2008, p. 48). Em alguns outros países, tais como Alemanha, Suíça e Itália, os processos de negociação coletiva por ramo econômico (metalúrgico, financeiro, educacional etc.) estabelecem os pisos de remuneração, instituindo, portanto, “salários mínimos setoriais”. Para a OIT, a implantação por negociação direta tem a vantagem da flexibilidade e de maior adequação às situações específicas, mas, por outro lado, tem deixado à margem de proteção grupos de trabalhadores não abrangidos pela negociação coletiva, aprofundando a desigualdade. Na Alemanha, esse processo tem instaurado o debate sobre a oportunidade de um “SM nacional” (ILO, 2008, p. 48). Nos EUA, propostas originais para a lei que veio a instituir em 1938 o “SM Federal” (*Fair Labor Standards Act*<sup>8</sup>) previam a formação de comissão para, depois de ouvir os interessados e avaliar o custo de vida, propor valores para o SM; porém, essas propostas não vingaram e a decisão sobre o valor do “SM Federal” passou a ser objeto de deliberação política no Congresso estadunidense (EPI, 2008).

Em relação a sua cobertura, a regulamentação do SM deve estabelecer quais segmentos de trabalhadores estão protegidos pela norma ou, ao contrário, quais não estão resguardados por ela. Mesmo no caso de países que estabelecem um “SM nacional”, muitas vezes os jovens, particularmente os aprendizes, e os trabalhadores domésticos não estão abrangidos pela garantia do SM. Por exemplo, nos EUA, alguns tipos de trabalhadores domésticos (como cuidadores de idosos e de crianças) não estão cobertos pela legislação do “SM Federal”, como lá se denomina o “SM nacional”. A OIT (ILO, 2008, p. 52) chama a atenção para os efeitos que a exclusão da cobertura do SM imposta aos trabalhadores domésticos traz para as mulheres trabalhadoras e para as desigualdades e dificuldades econômicas que elas enfrentam comparativamente aos trabalhadores do sexo masculino, em função da importância do serviço doméstico para a ocupação econômica feminina.

Em diversos países, o “SM nacional” vigora, em valores integrais, apenas para os empregados adultos. Entre os países da União Europeia, por exemplo, Bélgica, Eslováquia, França, Irlanda, Malta, Países Baixos, Polônia, Reino Unido e República Tcheca definem uma proporção do “SM nacional” entre 30% (trabalhadores com 15 anos ou menos nos Países Baixos) e 94% (trabalhadores com 20 anos na Bélgica) ou 94,6% (com 17 anos em Malta) como remuneração mínima legal para os trabalhadores jovens. Em alguns casos, o pagamento do SM parcial aos jovens está associado ao aprendizado profissional formal ou ao tempo de experiência, além da idade (ver Tabelas 9 e 10 de FUNK, LESCH, 2005). Na Letônia, o pagamento parcial do SM aos jovens de 15 a 18 anos decorre de uma jornada máxima permitida de 35 horas semanais.

Quanto aos critérios para sua correção, definem-se parâmetros que devem ser considerados para a fixação, correção e aumento do valor do SM, bem como a

---

<sup>8</sup> Vale a pena tentar a tradução: Ato de Padrões Justos de Trabalho.



periodicidade em que devem ocorrer as revisões do seu valor. A escolha do indicador de inflação, além da periodicidade de reajuste, constitui uma questão de grande relevância na definição dos mecanismos de atualização do valor do SM. É importante que o indicador reflita, do modo mais fidedigno possível, a evolução do custo de vida das famílias mais pobres, uma vez que a composição dos orçamentos (considerando os itens de despesas e os tipos de produtos) varia entre as famílias de faixas de renda diferentes e, portanto, ritmos diferenciados de elevação de preços por categoria de despesa e produtos incidem diferentemente entre as famílias. Em particular, para as famílias mais pobres, o custo com alimentação é, em geral, crucial na compressão do poder de compra pela inflação. Quanto à periodicidade de reajuste, em muitos países não está predeterminado o momento de revisão do valor do SM, mas, quando há periodicidade prevista, a maioria dos países adota a revisão pelo menos anual (ver, por exemplo, o Quadro 1 em DEDECCA, 2005, p. 197).

O período de referência diz respeito à unidade de tempo em que o SM se baseia. Nos EUA e no Reino Unido, por exemplo, o SM é determinado em valores por hora, enquanto no Brasil seu valor se ancora no mês. Outros países ainda fixam o SM por dia ou por semana. Alguns outros determinam o SM por diferentes unidades de tempo. Em grande medida, o período de referência do SM se insere no quadro mais geral das práticas e regulamentações das relações de trabalho. No Brasil, no que tange ao emprego assalariado, há uma tendência a se estabelecerem os itens remuneratórios em bases mensais, embora haja decisões judiciais permitindo o pagamento de remunerações mensais inferiores ao mínimo com base no valor do SM por hora, o que torna ainda mais difícil a concretização do preceito constitucional de garantia do mínimo vital.

Por fim, em relação ao controle da sua aplicação, a regulamentação do SM deve indicar quem fiscaliza a aplicação da norma e quais penalidades podem ser imputadas àqueles que não a observem. A fiscalização, a imposição de sanções e o controle (por órgãos estatais e pelas representações corporativas) garantem que o SM não se torne letra morta e ganhe vigência de fato.

Além desses itens que devem compor o sistema de fixação do SM, é desejável que também se defina um sistema de monitoramento dos efeitos do SM na sociedade e na economia. Em alguns casos, como no do Reino Unido, a comissão encarregada de subsidiar as deliberações da instância com atribuição de fixar o valor do SM realiza o acompanhamento dos efeitos do SM no contexto socioeconômico do país.

Para avaliar as alternativas de evolução futura da política de SM e fundamentar as tomadas de decisão sobre ela, deve-se acompanhar seus efeitos sobre:

- os trabalhadores mais diretamente afetados pelo SM (como, por exemplo, trabalhadores menos qualificados, mulheres, minorias étnicas, migrantes, trabalhadores domésticos, jovens, idosos e trabalhadores em experiência ou em primeiro emprego);
- o mercado de trabalho (considerando temas tais como distribuição e diferenciais de rendimento, trabalho autônomo, desemprego, horas trabalhadas etc.);
- o setor privado (em temas como impactos nos setores intensivos no emprego de trabalhadores de menor qualificação, nas pequenas empresas, nos preços, nos lucros e na produtividade etc.);

- o setor público (estudando os impactos nos serviços e nas finanças do setor público em suas diferentes esferas); e
- o bem estar das famílias (investigando, por exemplo, a evolução da pobreza e da desigualdade e as relações de gênero).

Talvez um dos exemplos mais expressivos desse tipo de acompanhamento seja o realizado no Reino Unido, pela *Low Pay Commission* (LPC)<sup>9</sup> e pelo Governo britânico, mais especificamente pelo *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform* (BERR)<sup>10</sup>. A LPC é composta por nove membros, que são indivíduos oriundos dos meios patronal, sindical de trabalhadores e acadêmico, mas sem o caráter de representação institucional. Ela foi instituída pela Lei do SM Nacional (*National Minimum Wage Act 1998*) e, em 2001, teve seu *status* decretado como permanente pelo Governo britânico. Essa comissão é encarregada de aconselhar e recomendar ao Governo britânico medidas referentes ao SM e, para tal, monitora o mercado de trabalho, a cobertura do SM e seus efeitos no Reino Unido e, desde 1999, quando o país implantou o “SM nacional”, vem produzindo um ou dois relatórios por ano. A Comissão realiza pesquisas, projetos, consultas e visitas (aos atores sociais, à academia e às instituições de pesquisa), debates e análises; com base em todo esse trabalho, elabora o relatório e embasa as recomendações encaminhadas ao Governo. Este, por sua vez, também elabora um relatório anual e o encaminha à LPC. Os dois relatórios são disponibilizados para acesso público na rede mundial de computadores, a *internet*.

Com base em um levantamento feito por Dedecca (2005) para um conjunto de 25 países no início dos anos 2000, em relação às políticas nacionais para o SM, pode-se constatar que:

- prevalecem salários mínimos fixados em lei;
- unificados e de abrangência nacional;
- direcionados aos trabalhadores ativos;
- definidos pelos governos, a partir de uma consulta ou indicação de conselhos tripartites;
- revisto com periodicidade estabelecida, normalmente, anual; e
- reajustados a partir dos critérios, isolados ou combinados de alta do custo de vida, evolução do PIB e evolução da produtividade do trabalho.

Além do reajuste pela alta do custo de vida e evolução do PIB e da produtividade, há alguns países que adotam também critérios adicionais para a fixação e reajuste do valor do salário mínimo. Dentre eles, vale destacar as necessidades dos trabalhadores e de suas famílias (critério adotado pelo Brasil e indicado pela Carta Social Europeia) e o nível de salários pagos e a renda média do país. Em Israel, este critério não só prevalece, como a previsão legal torna sua aplicação automática. Segundo a legislação daquele país, o salário mínimo deve corresponder a 47,5% dos salários médios pagos na economia e seu reajuste para adequação a este patamar deve ser feito uma vez ao ano (<http://www.ilo.org/travaildatabase/servlet/minimumwages><sup>11</sup>).

<sup>9</sup> Em tradução livre para o português, Comissão dos Baixos Pagamentos. Os relatórios da Comissão podem ser buscados na internet em [http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/rep\\_a\\_p\\_index.shtml](http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/rep_a_p_index.shtml) (acessado em 03 de junho de 2009, às 16:30 h).

<sup>10</sup> Os relatórios anuais da BERR podem ser encontrados em <http://www.berr.gov.uk/whatwedo/employment/pay/govern-evidence/index.html> (acesso em 04 de junho de 2009, às 9:30 h).

<sup>11</sup> Em <http://www.ilo.org/travaildatabase/servlet/minimumwages> localiza-se a *Minimum Wages Data Base*, da OIT, acessada em 13 de junho de 2009, às 17:30 h.

A Coréia do Sul também adota a referência da relação com os salários pagos em geral, além de considerar a renda, a produtividade e o custo de vida do país. O valor do SM é reajustado anualmente e vem sendo aumentado de maneira significativa nos últimos anos. O procedimento para a alteração do valor também merece ser mencionado. Há um Conselho do Salário Mínimo, composto paritariamente por nove representantes dos trabalhadores, nove dos empregadores e nove personalidades independentes representativas do interesse público. Esse conselho propõe ao Ministro do Trabalho o novo valor, que o coloca em consulta pública por 10 dias. Caso o novo valor não seja aceito pelo Ministro, o Conselho pode fazer prevalecer sua decisão por meio do apoio de dois terços de seus membros (<http://www.ilo.org/travaildatabase/servlet/minimumwages>).

Na Espanha, segundo o art. 27 do Estatuto dos Trabalhadores (ESPANHA, 1995), o valor do “salário mínimo interprofissional”, como se denomina oficialmente o “SM nacional” naquele país, será estabelecido pelo Governo, depois de consultas às entidades mais representativas de empresas e de trabalhadores, e deverá levar em conta o índice de preços ao consumidor, a produtividade média nacional, o incremento da participação do trabalho na renda nacional e a conjuntura econômica. O reajuste é anual e, dependendo da evolução da inflação, poderá ser semestral. Desde 2004, o Governo tem adotado uma política de valorização do SM com vistas a alcançar a relação de 60% entre o SM e o salário médio vigente na Espanha, parâmetro que se julga adequado para atender o que preconiza a Carta Social Europeia<sup>12</sup>. Nos termos do Real Decreto 2128/2008 que estabelece o valor do SM espanhol para 2009:

“En primer lugar, el incremento previsto implica la continuación de la estrategia que se inició en 2004 para la dignificación del salario mínimo interprofesional, en el objetivo de situarlo en un 60% del salario medio, tal y como recomienda la Carta Social Europea.” (ESPANHA, 2008)

#### d) O valor do salário mínimo e sua cobertura

Segundo dados da OIT, o valor do SM praticado no Brasil ainda é relativamente baixo em comparação ao de outros países e ao de seu próprio PIB *per capita*. Na Tabela 2, que contém informações atualizadas em se tratando de estatísticas internacionais – na sua maioria para o ano de 2007 –, podemos comparar os valores convertidos pelo mecanismo da paridade de poder de compra – PPP. *Purchasing power parity (PPP)* é um método para medir o poder de compra relativo das moedas de diferentes países quanto aos mesmos bens (isto é, mercadorias e serviços), pretendendo compensar as diferenças de níveis de custo de vida entre os países, uma vez que as taxas de câmbio nem sempre (ou raramente) refletem a relação entre os níveis nacionais de custo de vida. As estimativas de PPP utilizam comparações de preços de itens comparáveis, mas, como nem sempre todos os itens se equivalem entre os países e/ou ao longo do tempo, elas nem sempre refletem diferenças de custo de vida reais. O Banco Mundial possui um grupo técnico permanente encarregado de elaborar tais estimativas<sup>13</sup> (Tabela 2).

<sup>12</sup> Coincidentemente ou não, em abril de 2005, um grupo de pesquisadores da Alemanha, Suíça e França defenderam a instituição de uma política de SM para a Europa, destinada a alcançar, em cada país, um SM equivalente a 60% do salário médio nacional (FUNK, LESCH, 2005).

TABELA 2:

SM em paridade de poder de compra de países selecionados, relação do SM de outros países com o do Brasil, relação do SM com PIB *per capita*, relação do SM com salário médio em países selecionados

Em 2007 ou segundo último dado disponível

País	SM em \$PPP (2007)	Relação com SM no Brasil (PPP)	Ano da informação	Relação SM / PIB <i>per</i> <i>capita</i> (%)	Relação SM / Salário médio (%)
África do Sul	244	0,91	n.d.	29,98	n.d.
Argélia	294	1,10	2007	53,97	n.d.
Argentina	553	2,07	2006	49,92	72,90
Austrália	1.557	5,83	2007	51,53	57,16
Bélgica	1.459	5,46	2007	49,98	40,60
Bolívia	199	0,75	2007	59,60	n.d.
<b>Brasil</b>	<b>267</b>	<b>1,00</b>	<b>2007</b>	<b>33,07</b>	<b>42,41</b>
Canadá	1.146	4,29	2007	35,79	41,52
Chile	377	1,41	2005 / 2006	32,43	42,81
China	204	0,76	2005 / 2006	46,28	37,54
Colômbia	389	1,46	2007	69,41	58,96
Coréia do Sul	815	3,05	2007	39,44	28,85
Espanha	857	3,21	2007	34,26	36,29
Estados Unidos	1.014	3,80	2007	26,54	33,67
França	1.402	5,25	2007	50,84	48,29
Holanda	1.483	5,55	2003	46,39	38,28
Hungria	498	1,87	2007	31,39	33,83
Índia	113	0,42	2004	50,92	22,84
Indonésia	142	0,53	2005 / 2006	45,82	64,03
Irlanda	1.450	5,43	2007	40,41	41,61
Jordânia	234	0,88	n.d.	57,52	31,12
Líbano	341	1,28	2007	36,35	n.d.
México	202	0,76	2007	18,99	26,79
Nova Zelândia	1.252	4,69	2007	56,93	51,83
Paraguai	569	2,13	2006	152,23	94,62
Polônia	500	1,87	2005	36,77	35,25
Portugal	665	2,49	2007	36,86	34,67
Reino Unido	1.431	5,36	2006	48,88	36,25
República Tcheca	560	2,10	2007	27,71	36,80
Uruguai	219	0,82	2007	22,62	36,71
Venezuela	382	1,43	2007	37,70	62,40

Fonte: ILO (2008, p. 95-92); e <http://www.ilo.org/travaildatabase/servlet/minimumwages> (acessado em 4 de junho de 2009).

Elaboração própria.

Em que pese o cuidado que se deve tomar com as referidas comparações, uma vez que o critério utilizado para a conversão dos valores sujeita-se a críticas e não reflete com precisão a situação relativa entre os países, fica evidente o patamar intermediário ou baixo em que se situa o SM no Brasil. Segundo o critério de PPP, para os países

<sup>13</sup> Ver World Bank, 2008. O Eurostat, órgão de estatística da União Europeia, calcula um indicador de *Purchasing Power Standard* (ou, em tradução livre, Padrão de Poder de Compra), em que a média dos preços da União fornece a referência de 100,00.

comparados, o valor do SM praticado no Brasil, em 2007, é o nono mais baixo entre os 31 países da Tabela 2. Já na comparação do SM com o PIB *per capita*, o valor do Brasil é o oitavo pior.

Uma outra forma de estabelecer comparações entre os países, utilizando um método não sujeito a problemas relacionados a taxas de câmbio e poder aquisitivo, é observar a relação entre o salário mínimo praticado num determinado país e seu salário médio. Esse indicador aponta a distância entre o valor fixado como piso e a média dos demais salários praticados na economia.

Segundo esse procedimento, conforme a Tabela 2, na comparação com um conjunto de países, vê-se que a posição do Brasil é intermediária. Calculando-se uma média simples dos 31 dados da relação SM / PIB *per capita* e dos 27 dados da relação SM / salário médio, constata-se que o Brasil está bem abaixo da média quanto a “SM / PIB *per capita*”, mas ligeiramente abaixo da relação média “SM / salário médio”.

A Tabela 3 a seguir traz os valores dos salários mínimos (em moeda local e convertidos para o euro – vale dizer, não por paridade de poder de compra) de 20 países da União Europeia em 2006 e 2007. 20 dos 27 países da União Europeia possuem salários mínimos instituídos por lei. Apenas na Alemanha, Áustria, Chipre, Dinamarca, Finlândia, Itália e Suécia, os pisos de remuneração são fixados por meio de contratos coletivos.

Esta Tabela fornece uma primeira impressão sobre a amplitude dos valores dos salários mínimos e a diversidade de períodos de referência para seu pagamento nos vários países da União Europeia.

**Tabela 3:**  
**SM Nacional bruto para adultos, por moeda nacional e equivalente ao euro, 2006 e 2007**

País	Período de referência	2006	2007
Bélgica	mensal	€ 1.258,90	€ 1.283,91
Bulgária	mensal	BGN 160 (€ 81,81)	BGN 180 (€ 92,03)
Eslováquia	horário	SKK 43,70 (€ 1,17)	SKK 46,60 (€ 1,38)
	mensal	SKK 7.600 (€ 204,11)	SKK 8.100 (€ 239,82)
Eslovênia	mensal	SIT 125,052 (€ 521,99)	€ 538,53
	diário	€ 18,03	€ 19,02
Espanha	mensal	€ 540,9	€ 570,6
	anual (14 pagamentos)	€ 7.572,60	€ 7.988,40
Estônia	horário	EEK 17,80 (€ 1,14)	EEK 21,50 (€ 1,37)
	mensal	EEK 3.000 (€ 191,73)	EEK 3.600 (€ 230,08)
França	horário	€ 8,27	€ 8,44
	mensal	€ 1.254,28	€ 1.279,00
Grécia	diário	€ 27,96	€ 29,39
	mensal	€ 625,97	€ 657,89
	horário	HUF 360,00 (€ 1,36)	HUF 377,00 (€ 1,50)
Hungria	diário	HUF 2,880 (€ 10,90)	HUF 3,020 (€ 12,02)
	semanal	HUF 14.400 (€ 54,49)	HUF 15.080 (€ 60,00)
	mensal	HUF 62.500 (€ 236,51)	HUF 65.500 (€ 260,59)
Irlanda	horário	€ 7,65	€ 8,65
Letônia	horário	LVL 0,611 (€ 0,88)	LVL 0,815 (€ 1,15)
	mensal	LVL 90 (€ 129,27)	LVL 120 (€ 171,40)
Lituânia	horário	LTL 3,65 (€ 1,06)	LTL 4,19 (€ 1,21)
	mensal	LTL 600 (€ 173,77)	LTL 700 (€ 202,73)
Luxemburgo	horário	€ 8,91	€ 9,08
	mensal	€ 1.541,00	€ 1.570,28
Malta	semanal	MTL 57,88 (€ 134,82)	MTL 59,63 (€ 138,90)
	diário	€ 59,29	€ 60,78
Países Baixos	mensal	€ 1.284,60	€ 1.317,00
Polônia	mensal	PLN 899,10 (€ 230,78)	PLN 936,00 (€ 247,38)
Portugal	mensal	€ 385,90	€ 403,00
Reino Unido	horário	GBP 5,35 (€ 7,85)	GBP 5,52 (€ 8,07)
República	horário	CZK 48,10 (€ 1,70)	CZK 48,10 (€ 1,73)
Tcheca	mensal	CZK 7.955 (€ 280,68)	CZK 8.000 (€ 288,12)
	horário	RON 2,18 (€ 0,62)	RON 2,59 (€ 0,77)
Romênia	mensal	RON 370 (€ 104,94)	RON 440 (€ 131,92)

FONTE: EIRO (2007).

OBS:

- 1) Bélgica: valores para trabalhadores com 21 anos e mais, com menos de 5 meses de emprego.
- 2) França: salário mensal baseado em semana de trabalho de 35 horas.
- 3) Luxemburgo: valores para trabalhadores não qualificados (qualificados recebem 20% a mais).
- 4) Romênia: valores para o setor privado; no setor público, SM de RON 1,95 por hora e RON 330 por mês em 2006, e RON 2,29 por hora e RON 390 por mês em 2007.

Ajustando as diversas formas de fixação do SM desses países para base mensal e convertendo-os pela taxa de câmbio para euros, a amplitude de valores fica patente (Tabela 4). A relação entre o SM mensal da Bulgária para o de Luxemburgo é de 1 para 17. Observe-se, porém, que, quando se usam as taxas de câmbio e valores em moeda (euro, neste caso), não são consideradas as diferenças de custo de vida. Caso os salários mínimos dos países fossem calculados segundo o critério de PPS, isto é, caso se estimassem e considerassem as diferenças relativas de custo de vida, a Romênia

passaria a ter o menor SM (194 PPS) e Luxemburgo continuaria com o maior (1522 PPS), mas a relação entre o maior e o menor cairia para 7,8. Observe-se que todas essas comparações de SM consideram o valor bruto do SM, sem os descontos de impostos nem eventuais benefícios sociais destinados a famílias de baixa renda.

**Tabela 4:**

**Salários mínimos dos 20 países da União Europeia que possuem instituto legal de SM nacional e Turquia, em euros e em padrão de poder de compra (PPS), e relação entre eles**  
**2007**

País	SM mensal (em euros)		SM mensal (em pps)	
	Valor	Relação entre países (menor = 1)	Valor	Relação entre países (menor = 1)
Bulgária	€ 92,00	1,00	206,00	1,06
Romênia <sup>1</sup>	€ 121,00	1,32	194,00	1,00
Letônia	€ 172,00	1,87	285,00	1,47
Lituânia	€ 203,00	2,21	358,00	1,85
Eslováquia <sup>1</sup>	€ 217,00	2,36	350,00	1,80
Estônia	€ 230,00	2,50	346,00	1,78
Polônia	€ 246,00	2,67	387,00	1,99
Hungria	€ 262,00	2,85	413,00	2,13
Rep. Tcheca	€ 280,00	3,04	459,00	2,37
Turquia	€ 330,00	3,59	473,00	2,44
Portugal <sup>3</sup>	€ 470,00	5,11	548,00	2,82
Eslovênia <sup>2</sup>	€ 522,00	5,67	693,00	3,57
Malta <sup>2,7</sup>	€ 585,00	6,36	797,00	4,11
Espanha <sup>3</sup>	€ 666,00	7,24	714,00	3,68
Grécia	€ 658,00	7,15	738,00	3,80
França <sup>6</sup>	€ 1.280,00	13,91	1.193,00	6,15
Bélgica	€ 1.283,00	13,95	1.208,00	6,23
Países Baixos	€ 1.317,00	14,32	1.267,00	6,53
Reino Unido <sup>1,5</sup>	€ 1.356,00	14,74	1.212,00	6,25
Irlanda <sup>4</sup>	€ 1.462,00	15,89	1.171,00	6,04
Luxemburgo	€ 1.570,00	17,07	1.522,00	7,85

Fonte: EUROSTAT (2008).

OBS.: a) Na comparação com a Tabela K anterior, os valores diferem pelos seguintes motivos:

- (1) - possíveis diferenças de taxas de câmbio (da moeda nacional para euros);
- (2) - valor de 2006;
- (3) - cálculo da média de 14 pagamentos mensais por ano;

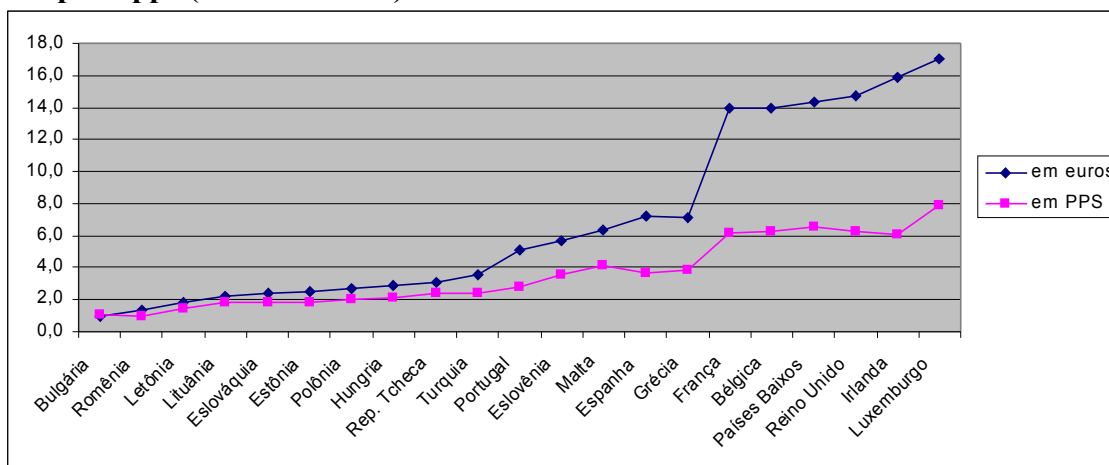
b) Transformação de salários horários ou semanais em mensais:

- (4) Irlanda: 39 horas x 52 semanas x SM hora dividido por 12;
- (5) Reino Unido: 39,4 horas x 52 semanas x SM hora dividido por 12;
- (6) França: 35 horas x 52 semanas x SM hora dividido por 12;
- (7) Malta: 4,34 semanas x SM semanal (de 2006, neste caso).

A análise do gráfico com a relação entre os valores dos salários mínimos nacionais na União Europeia em PPP (Gráfico 1) sugere que existem pelo menos três blocos de países quanto ao valor real dos respectivos mínimos: um primeiro, que vai da Romênia até Portugal; um segundo, com os países entre Eslovênia e Grécia; e o último, com os países além da França.

**Gráfico 1:**

**Relação entre os salários mínimos dos 20 países da União Europeia que possuem instituto legal de SM nacional e Turquia, em euros e em padrão de poder de compra - pps (menor SM = 1) – 2007**



FONTE: EUROSTAT, 2008. Elaboração própria.

Por outro lado, se for agregada a informação da proporção dos empregados que recebem o SM (Tabela 5, a seguir), pode-se ter uma dimensão mais acurada da situação.

**Tabela 5:**

**SM como proporção dos salários médios no setor industrial e de serviços e proporção de empregados de tempo integral que recebem SM dos 20 países da União Europeia que possuem instituto legal de SM nacional 2005 - em %**

País	SM / salário médio de indústrias e serviços	% empregados de tempo integral que recebem SM
Grécia	n.d.	n.d.
Bélgica	n.d.	n.d.
França	n.d.	16,8
Bulgária	49,6	16,0
Letônia	33,6	12,0
Luxemburgo	50,7	11,0
Lituânia	38,3	10,3
Romênia	32,6	9,7
Hungria	38,2	8,0
Estônia	33,2	4,8
Portugal	40,5	4,7
Irlanda	52,0	3,3
Polônia	33,7	2,9
Eslovênia	45,6	2,8
Países Baixos	45,5	2,2
Rep. Tcheca	39,1	2,0
Reino Unido	37,0	1,8
Eslováquia	34,4	1,7
Malta	50,6	1,5
Espanha	40,4	0,8

FONTE: TRINCZEK (2007).



Na França e na Bulgária cerca de 16% a 17% dos empregados em tempo integral recebem SM mensal; essa proporção fica em torno de 10% a 12% no caso de Letônia, Luxemburgo, Lituânia e Romênia. Mas em 11 países, dos 18 para os quais se tem a informação, a proporção dos que ganham SM trabalhando em tempo integral não alcança 5%.

O percentual médio de trabalhadores de período integral na indústria e nos serviços que recebem SM não pode escamotear a variação da incidência do SM segundo sexo do trabalhador e ramos econômicos. Em geral, pelo menos na Europa, as mulheres estão mais representadas entre os trabalhadores que recebem SM. Em Luxemburgo, por exemplo, o percentual de trabalhadoras de tempo integral que auferem SM atinge cerca de 17%, enquanto a taxa para os homens fica pouco acima de 8% (TRINCZEK, 2007). Na França, por outro lado, argumenta-se que as mulheres estão presas na armadilha das ocupações em tempo parcial, na medida em que o SM não torna possível sua conquista de um emprego em tempo integral (FUNK, LESCH, 2005). Na perspectiva dos ramos econômicos, o varejo, os serviços pessoais, hotéis e restaurantes e indústrias têxteis e de confecções são identificados como aqueles que, na Europa pelo menos, ocupam larga proporção de trabalhadores de SM (FUNK, LESCH, 2005).

Um complicador dessa análise da efetividade do SM (aqui entendida como o grau em que ele incide na realidade das remunerações de mercado) consiste na falta de informação estatística sobre a proporção de pessoas que, trabalhando em tempo parcial, recebem o SM horário. Ademais, a não disponibilidade da informação de quantos trabalhadores recebem até 1 SM mensal (independente da duração de seu trabalho) em outros países do mundo dificulta a comparação com a realidade brasileira, em que a proporção dos que ganham até 1 SM é muito elevada.

Um complicador dessa análise da efetividade do SM (aqui entendida como o grau em que ele incide na realidade das remunerações de mercado) consiste na falta de informação estatística sobre a proporção de pessoas que, trabalhando em tempo parcial, recebem o SM horário. Ademais, a não disponibilidade da informação de quantos trabalhadores recebem até 1 SM mensal (independente da duração de seu trabalho) em outros países do mundo dificulta a comparação com a realidade brasileira, em que a proporção dos que ganham até 1 SM é muito elevada.

De toda forma, a dramaticidade da realidade brasileira revela-se na consideração conjunta de que a relação salário mínimo / salário médio alcança 42% (Tabela 2) e de que 24% dos ocupados recebem até um SM. Segundo Baltar (2005), a distribuição dos rendimentos do trabalho em nosso país é caracterizada por enormes dispersão e assimetria, estando o valor médio dos rendimentos muito acima do valor mediano. Não se pode menosprezar o fato de que no Brasil, comparativamente a outros países e em particular aos desenvolvidos, é pequena a parcela da renda nacional que cabe à remuneração do trabalho. Ou seja, o Brasil convive com dois problemas associados: uma distribuição de renda, sob a perspectiva funcional, muito concentrada na remuneração do capital; e uma distribuição de rendimentos do trabalho também concentrada. Assim, o crescimento do mínimo na comparação com os demais salários irá requer e provocar, também, o aumento da participação geral dos salários na renda nacional.

#### e) O “renascimento” do SM

O SM constitui norma de proteção ao trabalho muito difundida no mundo. Nos termos da OIT, “Salários mínimos são **quase um instrumento universal de política (...)**” (ILO, 2008, p. 33, grifo e tradução nossos<sup>14</sup>). Além de ser tão difundido, na visão da OIT, no início do Século XXI o SM experimentou um processo de revivescência, ou, nos termos da Organização, em inglês, um *revival* (ILO, 2008, p. 35). Esse revigoração do SM pode ser constatado por alguns casos simbólicos e pelo fato de que, em 70% dos países que constam da base de dados da OIT, seu valor passou por processos de elevação real entre 2000 e 2007, com aumentos ainda mais acentuados nos países em desenvolvimento (ILO, 2008).

Para a OIT, embora minoritárias, existem experiências nacionais que apontam em sentido contrário ao do fortalecimento do SM nesse período. Em alguns países da África, nos Países Baixos e na Geórgia, por exemplo, o valor do SM não tem sido reajustado, o que, devido à inflação, implica em perda de poder de compra. Nos EUA, o “SM nacional” permaneceu em US\$ 5,15 por hora por 10 anos, entre setembro de 1997 e julho de 2007, o que reduziu seu valor real em 23% no período, mas, com novos valores estabelecidos para os meses de julho de 2007, 2008 e 2009, ele alcança US\$ 7,25 neste ano, gerando um ligeiro aumento real de cerca de 2% sobre o nível de setembro de 1997 (ILO, 2008, p. 35; <http://www.dol.gov/esa/minwage/chart.htm><sup>15</sup>).

Na visão da Organização, talvez o exemplo que melhor simbolize o renascimento do SM seja o do Reino Unido. Esse país, depois ter desmantelado seu sistema de “salários mínimos por setor de atividade” na década de 1980, adotou, em 1999, um “salário mínimo nacional”, que vem, desde então, tendo aumentos reais de 3,5% em média ao ano. Adicionalmente, foram instituídos comitês e procedimentos que promovem o diálogo social e a publicização das discussões sobre a revisão dos valores do SM nacional. De acordo com a Comissão encarregada de aconselhar a política de SM do Reino Unido, a implantação do “SM nacional” decorreu da constatação do aprofundamento da desigualdade de renda e da pobreza entre crianças naquele país na década de 1990 (LPC, 2006). Outro caso muito expressivo é o da China, que implantou o SM em 2004, também como medida para combater o processo de elevação da desigualdade econômica entre sua população. Irlanda e África do Sul também introduziram o SM recentemente, em 2000 e 2002, respectivamente. Alguns outros países, como Espanha e Brasil, têm adotado políticas de valorização acelerada do SM (ILO, 2008, p. 35). Na Áustria e Noruega, onde vigoram os pisos negociados, tem sido debatida a oportunidade de instituir um SM “legal”. A Alemanha, além de ter implantado em 1997, por lei, um piso salarial para trabalhadores da indústria da construção, tem discutido a implantação de um “SM nacional” como forma de estabelecer parâmetros para trabalhadores não cobertos por contratos coletivos e de impedir o *dumping* salarial (isto é, concorrência baseada exclusivamente em rebaixamento salarial) em alguns setores de atividade (FUNK, LESCH, 2005).

<sup>14</sup> Algumas das exceções relevantes, para a OIT, são os países do Golfo Pérsico, como Bahrein, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos, que “hospedam um grande número de trabalhadores imigrantes ainda pobremente protegidos” (ILO, 2008, p. 34, tradução nossa).

<sup>15</sup> Os valores do “SM Federal”, conforme é denominado nos EUA, estão disponíveis em <http://www.dol.gov/esa/minwage/chart.htm>. A inflação ao consumidor nos EUA para o período entre 01 de setembro de 1997 e 31 de julho de 2007 foi calculada em 29,54%, com base na planilha do sítio do *Bureau of Labor Statistics* dos EUA, apresentada em <ftp://ftp.bls.gov/pub/special.requests/cpi/cpiiai.txt> e acessada em 03 de junho de 2009.

Tudo indica que, passada a onda das desregulações, inclusive dos balizamentos e normas do mercado de trabalho, o instituto do SM vem sendo resgatado como um instrumento de reversão do processo de aprofundamento da desigualdade de renda em diversos países do mundo.

#### f) Considerações finais

Os aumentos do SM dos últimos anos e o acordo acerca de uma política mais permanente de valorização do SM foram, sem dúvida alguma, grandes conquistas da ação unitária das Centrais Sindicais brasileiras. O aumento do SM tem impactos na redução da desigualdade social, na diminuição da pobreza, na melhoria de vida dos idosos e de suas famílias e, também, na dinamização do mercado de consumo interno. Por outro lado, o aumento do valor do SM exige que se monitorem e prevejam os efeitos sobre o mercado de trabalho, os gastos da Previdência Social e de entes públicos, tentando viabilizar fontes de financiamento que garantam o processo de valorização do SM. Além disso, como os mecanismos de correção e aumento só estarão em vigor até 2011, apesar de a política de valorização do SM pactuada estar prevista para durar até 2023, e uma vez que a campanha contra a desigualdade brasileira está apenas em seus primórdios, faz-se necessário refletir sobre alternativas de continuidade do processo de valorização do mínimo.

A experiência internacional traz alguns elementos importantes para se pensar a política brasileira para o SM. O processo de revigoramento do instituto do SM em vários países do mundo desde o início deste século, depois de um longo período de agravamento da concentração de renda em todo o mundo, aponta para a importância desse instrumento como forma de compartilhar de modo mais equitativo os ganhos econômicos.

Nas experiências internacionais e nas recomendações da OIT, ressalta o papel intenso do diálogo social na fixação do valor e da política para o mínimo. Tendo a comissão função mais consultiva ou mais deliberativa, com membros em caráter de representação social ou não, os processos que contam com a participação de comissões tendem a promover maior debate na sociedade e maior mobilização em torno das definições do tema e da efetivação do SM na prática, coibindo burlas. Vale lembrar que o Brasil já teve, no passado, “Comissões do SM” com papel relevante na definição de seus valores.

As Comissões do SM no Brasil foram originalmente previstas na Lei nº 185, de 1936, que pretendia regulamentar no Brasil o preceito da Constituição de 1934 concernente ao SM. As Comissões participaram da definição dos primeiros valores regionais dos “salários mínimos” em 1940, tendo estado em funcionamento desde então. O texto original da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, fixou as atribuições e as normas de formação e atuação das Comissões do SM, que estiveram ativas no país até o Golpe de 1964. Pela Lei nº 4.589, de 11/12/1964, revogaram-se os artigos 87 a 116 da CLT, que tratavam “da constituição das comissões”, “das atribuições das comissões de salário mínimo” e “da fixação do salário mínimo”, além do artigo 77, que atribuía às Comissões a prerrogativa de fixar o SM. A extinção das Comissões já no início do período do Governo Militar sinaliza para a importância dada, pelos novos mandatários de então, à anulação do diálogo social (segundo expressão atual) e ao objetivo de “controle estrito” do SM em sua estratégia econômica, política e social.

Outro aspecto a se destacar diz respeito ao monitoramento sobre os impactos do SM no contexto socioeconômico do país. O papel consultivo ou deliberativo da Comissão e/ou as decisões do Governo e do Parlamento sobre os reajustes e a política para o SM devem se apoiar em estudos que resultem de iniciativas organizadas de construção da informação. Ou seja, para subsidiar as decisões políticas, é importante dispor de uma instância encarregada de realizar estudos, debates, análises sobre a realidade socioeconômica e o SM. No Reino Unido, a comissão que aconselha o Governo sobre os reajustes do SM também conta com recursos e instrumentos para empreender o esforço analítico sobre os impactos do SM.

Nunca é demais lembrar a necessidade de investir para tornar realidade a norma legal. Ou seja, para efetivar o SM, não se pode menosprezar um atuante sistema de fiscalização, controle e monitoramento e a necessidade de imposição de sanções para os que não cumprem a norma. Ao lado da pressão dos pares, mais facilmente alcançada quando a decisão sobre o SM é construída por diálogo social, o sistema governamental de fiscalização e as formas de penalidade viabilizam a efetivação do SM na prática.

Ainda que não se proponha a substituição do critério de atendimento das necessidades vitais do trabalhador e de sua família, a política a ser construída pode prever metas para o valor do SM em relação ao salário médio do país. Assim como a sociedade espanhola se colocou como meta o alcance da relação de 60% entre o SM e o salário médio, a discussão de metas parciais nesses termos pode vir a se constituir como alternativa para se combater as desigualdades econômicas e construir uma sociedade justa no Brasil. A elevação do SM, além de ser um instrumento potente para estimular o consumo e, conseqüentemente, a demanda agregada, promove a redução da desigualdade de rendimentos do trabalho e tende a expandir a parcela da renda nacional associada ao fator trabalho. O SM deve alcançar um valor que seja digno e verdadeiramente capaz de atender ao preceito constitucional e de garantir condições de vida melhores do que apenas sofríveis para os que vivem de seu próprio trabalho e criam a riqueza da nação.

#### g) Referências bibliográficas

BALTAR, Paulo; DEDECCA, Cláudio; KREIN, José Dari (org.). **Salário Mínimo e Desenvolvimento**. Campinas, SP: Unicamp. IE, 2005.

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. (Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm), acesso em 12 de maio de 2009.)

CHAPMAN, Jeff; THOMPSON, Jeff. The economic impact of local living wages. Washington: EPI, 2006, 22 p. (Briefing Paper, nº 170.) (Disponível em <http://www.epi.org/publications/entry/bp170/>, acesso em 25 de junho de 2009.)

CONSELHO EUROPEU. Carta Social Europeia, 1996. (Disponível em <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/ESCRBooklet/Portuguese.pdf>, acessado em 15 de junho de 2009.)

DEDECCA, C. Diretrizes para uma política de valorização do salário mínimo In: BALTAR, P., DEDECCA, C., KREIN, J.D. **Salário Mínimo e Desenvolvimento**. Campinas, SP: Unicamp. IE, 2005.

EIRO - *European Industrial Relations Observatory*. Pay developments – 2007. (disponível em <http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn0804019s/tn0804019s.pdf> , acesso em 4 de junho de 2009.)

EPI – *Economic Policy Institute*. Minimum Wage Issue Guide. Washington: EPI, 2008. (Disponível em [http://epi.3cdn.net/1010456170680f8fc7\\_lem6b99v9.pdf](http://epi.3cdn.net/1010456170680f8fc7_lem6b99v9.pdf) , acesso em 25 de junho de 2009.)

ESPANHA. Real Decreto Legislativo, de 24 de marzo de 1995. (Disponível em <http://www.boe.es/boe/dias/1995/03/29/pdfs/A09654-09688.pdf> , acesso em 15 de junho de 2009.)

ESPANHA. Real Decreto 2128/2008, de 26 de diciembre de 2008. (Disponível em <http://www.boe.es/boe/dias/2008/12/30/pdfs/A52429-52430.pdf> , acesso em 15 de junho de 2009.)

EUROSTAT. Living conditions in Europe - Data 2003–06. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. (Disponível em [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-DZ-08-001/EN/KS-DZ-08-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DZ-08-001/EN/KS-DZ-08-001-EN.PDF) , acesso em 14 de junho de 2009.)

FUNK, Lothar; LESCH, Hagen. Minimum wages in Europe. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. European Industrial Relations Observatory (EIRO), 2005. (Disponível em <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/07/study/tn0507101s.htm> , acessado em 14 de junho de 2009)

HOFFMANN, Rodolfo. Tendências da distribuição da renda no Brasil e suas relações com o desenvolvimento econômico. In: TOLIPAN, Ricardo; TINELLI, Arthur Carlos (coord.). **A Controvérsia sobre a Distribuição de Renda e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 105-123.

ILO. **Global Wage Report 2008/09**: Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence. Geneva: International Labour Office, 2008. (Disponível em [http://www.ilo.org/global/What\\_we\\_do/Publications/lang--en/docName--WCMS\\_100786/index.htm](http://www.ilo.org/global/What_we_do/Publications/lang--en/docName--WCMS_100786/index.htm) , acesso em 24 de junho de 2009) .

IPEA. Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil. Brasília: IPEA, 30 de Agosto de 2006. (Nota técnica.).

LPC. Low Pay Commission.

**LPC\_Presentation\_for\_LPC\_Website\_November\_2006.ppt**. (Disponível em [http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/what\\_we\\_do.shtml](http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/what_we_do.shtml) , acesso em 03 de junho de 2009.)

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Salário mínimo e desenvolvimento econômico In: Baltar, P., Dedecca, C., Krein, J.D. **Salário Mínimo e Desenvolvimento**. Campinas, SP: Unicamp. IE, 2005.

OIT. Convenção 131 de 1970. OIT: 1970a. (Disponível em <http://www.ilo.org/ilolex/portug/docs/convdisp1.htm> , acesso em 13 de maio de 2009).

OIT. Recomendação nº 135 de 1970. OIT: 1970b. (Disponível em <http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm> , acesso em 13 de maio de 2009).

REGNARD, Pierre. Minimum wages 2007: Variations from 92 to 1570 euro gross per month. Eurostat: Statistics in focus – Population and Social Conditions, 71/2007. jun/07 (Disponível em [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-07-071/EN/KS-SF-07-071-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-07-071/EN/KS-SF-07-071-EN.PDF) , acesso em 13 de junho de 2009)

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. [1776]. São Paulo: Abril Cultural, 1983, v. 1, p. 101. *apud* MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Salário mínimo e desenvolvimento econômico In: BALTAR, P., DEDECCA, C., KREIN, J.D. **Salário Mínimo e Desenvolvimento**. Campinas, SP: Unicamp. IE, 2005. p. 13.

SOARES, Sergei S. D. O impacto distributivo do salário mínimo: a distribuição individual dos rendimentos do trabalho. Rio de Janeiro: IPEA, abril de 2002, 52 p. (Texto para Discussão, nº 873.).

SOARES, Sergei S. D. Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004. Brasília: IPEA, fevereiro de 2006, 27 p. (Texto para Discussão, nº 1166.).

SOARES, Sergei S. D. O ritmo de queda na desigualdade no Brasil é adequado? Evidências do contexto histórico e internacional. Brasília: IPEA, maio de 2008, 18 p. (Texto para Discussão, nº 1339.).

TOLIPAN, Ricardo; TINELLI, Arthur Carlos (coord.). **A Controvérsia sobre a Distribuição de Renda e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

TRINCZEK, Rainer. Wide variations in minimum wage among EU Member States. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. European Industrial Relations Observatory (EIRO), 2007. (Disponível em <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/2007/08/EU0708019I.htm>, acessado em 24 de junho de 2009.)

U.S. DEPARTMENT OF LABOR. History of Federal Minimum Wage Rates Under the Fair Labor Standards Act, 1938 – 2007. (Disponível em <http://www.dol.gov/esa/minwage/chart.htm>, acessado em 3 de junho de 2009.)

WORLD BANK, 2008. Global Purchasing Power: Parities and Real Expenditures – 2005 International Comparison Program. Washington: World Bank, 2008 (Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/ICPINT/Resources/icp-final.pdf>, acessado em 13 de junho de 2009).

## **Anexo 2**



# Manifesto em Defesa dos Direitos Sociais sob ameaça na Reforma Tributária

*As entidades signatárias vêm a público manifestar sua preocupação com as ameaças ao ordenamento e financiamento dos direitos sociais da Constituição de 1988, particularmente sobre a Seguridade Social, contidas na proposta de Reforma Tributária (PEC 233/08), originária do Governo Federal, ora em tramitação na Câmara dos Deputados.*

A preocupação dessas entidades representativas da sociedade civil, das organizações populares, dos movimentos sociais e dos sindicatos de trabalhadores é sobre a necessidade de esclarecer e de difundir as implicações sociais e políticas dessa reforma. Este enfoque rompe com uma visão voltada para os interesses dos grandes grupos empresariais e financeiros que até agora impera nesse debate.

A proposta de reforma tributária traz graves consequências ao financiamento das políticas sociais no Brasil, ameaçando de forma substancial as fontes exclusivas que dão suporte às políticas da Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência Social), Educação e Trabalho. Em 2009, essas contribuições sociais, que serão extintas, deverão arrecadar 235 bilhões de reais. Estão em jogo as fontes de custeio, como também as prioridades para aplicação desses recursos: a garantia dos direitos sociais no Brasil ou os grandes interesses econômicos, especialmente o pagamento de juros e encargos da dívida.

Particularmente nas áreas da Seguridade Social, o Projeto de Reforma (oriundo do Executivo e já aprovado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados) prejudicará ainda mais, em termos quantitativos e qualitativos, a capacidade de atendimento do Sistema Único de Saúde nas suas múltiplas funções (vigilância sanitária, consultas, internações, vacinações etc.); afetará diretamente a vida de 26 milhões de titulares de benefícios pagos pelo INSS (Previdência e Assistência Social) e de cerca de 6 milhões de trabalhadores que recebem o Seguro Desemprego. Além desses credores de direitos protegidos pela Constituição (cujo piso de benefícios é de um salário mínimo), também são afetados os recursos das 11 milhões de famílias que participam do "Bolsa Família". Em

seu conjunto, são dezenas de milhões de pessoas que recebem até um salário mínimo com esses benefícios. A proposta de reforma inviabilizará qualquer expansão dos programas de Saúde, de Previdência ou de Assistência Social, comprometendo igualmente qualquer projeto de sociedade, social e economicamente mais justo.

Esse projeto, se aprovado na forma atual, subtrai recursos e quebra salvaguardas constitucionais de benefícios e programas sociais e serviços públicos, atualmente protegidos pelo art. 195 da Constituição Federal de 1988. Desconstruída a capacidade de financiamento da Seguridade Social, desmoronam a construção e a efetividade de direitos declarados em várias partes do texto constitucional.

O modelo de Seguridade Social construído a partir da Constituição de 1988 garante recursos e oferece outras salvaguardas para assegurar os direitos à Saúde, Previdência, Assistência Social e Seguro Desemprego. E, mesmo depois de várias reformas, ainda hoje preserva um fundamento básico: a prioridade para atender a demanda legítima por direitos sociais já regulamentados, requeridos pelos cidadãos. Isto se faz por meio de garantias orçamentárias, com recursos exclusivos e vinculados. Esse foi um compromisso social construído em 1988, para resgatar os princípios de equidade e de justiça social, subjacentes à idéia de cidadania, com proteção social aos mais pobres.

Com a filosofia da Emenda da Reforma Tributária, que se explicita claramente nessa nova versão do Art. 195, desaparecem as garantias e salvaguardas de proteção aos pobres e de busca da igualdade. Os recursos anteriormente reservados a essa finalidade são remetidos à competição entre setores sociais com peso e poder econômicos substancialmente maiores que os "órfãos, viúvas, de-

“  
A PROPOSTA  
DE REFORMA  
TRIBUTÁRIA  
TRAZ GRAVES  
CONSEQUÊNCIAS  
AO FINANCIAMENTO DAS  
POLÍTICAS  
SOCIAIS NO  
BRASIL.”



sempregados, idosos e incapacitados para o trabalho”, credores preferenciais de todos os sistemas de proteção social no mundo moderno.

O projeto de reforma, sob o manto da simplificação tributária, extingue as contribuições sociais e incorpora esses recursos a impostos. A Seguridade Social perderia essas fontes vinculadas e de uso exclusivo, em troca da receita de uma fração da arrecadação desses novos impostos. Assim, as políticas sociais deixariam de contar com recursos exclusivos e passariam a disputar no bolo do orçamento fiscal recursos com os governadores e prefeitos, Forças Armadas e dos Poderes, enfrentando ainda forte pressão de setores empresariais pelo aumento dos gastos com investimentos em infra-estrutura ou por maior desoneração tributária. Além disso, 1/3 do orçamento fiscal é destinado ao pagamento de juros e amortização da dívida, que não passa por qualquer auditoria. Sem as contribuições sociais a prioridade de praticamente todos os gastos públicos fica nivelada. Não se pode tratar igualmente os desiguais, nem submeter todas as políticas ao jugo predominante dos interesses financeiros.

O constituinte, pela sua visão em prol da cidadania e da proteção social, criou o Orçamento da Seguridade Social. Financiado principalmente com as contribuições sociais, conta com recursos e capacidade de responder tempestivamente aos atuais direitos relativos à Saúde, Assistência e Previdência e ainda às pressões da demanda futura. Isto porque essas contribuições possuem vantagens e garantias que não estão presentes nos impostos. Todas essas vantagens se perderão. Hoje, por exemplo, se decidíssemos melhorar a Saúde ou ampliar o Seguro Desemprego, fazer inclusão previdenciária ou expandir o Programa “Bolsa Família” teríamos os recursos arrecadados pelas contribuições sociais, de uso exclusivo para esse fim. Se aprovada a reforma, os níveis de recursos estariam congelados, independentemente da demanda por direitos ou melhoria dos serviços. Diante do atual quadro de injustiça social não se pode fazer tal opção.

Como consequência da aprovação dessa reforma, aparecerão muitos elementos ruinosos

aos direitos sociais, valendo citar: a) ao ficar dependendo de recursos de impostos, a Seguridade perde a possibilidade de rápida atenção às demandas (pois ao contrário das contribuições sociais, os impostos somente podem ser implementados ou majorados para o exercício seguinte); b) a fragilidade jurídica da reforma não garante a primazia dos direitos sociais; c) a manutenção de mecanismos de desvinculação de recursos: somente a DRU (Desvinculação de Recursos da União) subtraiu 39 bilhões de reais da Seguridade Social em 2008, para garantir a meta de superávit primário, ou seja, a reserva de recursos para o pagamento da dívida; d) com a perda dos recursos das contribuições, a Seguridade, hoje auto-suficiente, passará a depender de repasses do Orçamento Fiscal, dando razão aos que falsamente propagam o seu déficit, subterfúgio para justificar reformas restritivas de direitos.

Há outros efeitos da reforma igualmente prejudiciais: No que se refere à desoneração da folha de salários, por meio da redução da contribuição patronal para a Previdência Social, estimativas do Ministério da Fazenda indicam perda de cerca de R\$ 24 bilhões nas receitas previdenciárias. Mesmo que o Orçamento da União supra essa perda, isto certamente fortalecerá o falso argumento de “déficit da Previdência”. Ocorre ainda a diminuição da tributação sobre o lucro dos bancos, que não estarão mais submetidos às alíquotas da contribuição sobre o lucro, maiores para o setor financeiro - o projeto incorpora essa contribuição ao imposto de renda, que não admite diferenciação por setor econômico.

Reconhecemos que a proposta de reforma tributária contém alguns objetivos positivos; mas permeada como está do joio de vícios que colocam em risco os direitos sociais, especialmente dos pobres, essa proposta requer madura reflexão da sociedade, do Congresso e do próprio Executivo que a gestou. Por todas essas razões, entendemos que o Projeto não pode tramitar nem deve ser submetido a voto, sem os esclarecimentos e correções necessários. Conclamamos toda a sociedade e, em especial, o Parlamento brasileiro para essa discussão.

“  
A REFORMA  
TRIBUTÁRIA  
REQUER MADURA  
REFLEXÃO DA  
SOCIEDADE, DO  
CONGRESSO E  
DO PRÓPRIO  
EXECUTIVO QUE  
A GESTOU.  
”



ABEPSS: ABRES; ABONG; ABRASCO; ABRES; AMB; AMPASA; ANAPAR; ANASPS; ANFIP; ANPPREV; ANPG; Auditoria Cidadã da Dívida; APUBH/UFMG; Bamidelê; Campanha Nacional pelo Direito à Educação; CAPINA; Caritas Brasileira; CCLF; CEBES; CEBRAPRAZ; CESIT; CENDHEC; CENTRAC; IE-Unicamp; CEDECA; CFEMEA; CFESS; CMP; CNLB; CNS; CNTS; Coletivo Leila Diniz - Natal/RN; CONAM; Comissão Episcopal Pastoral da Caridade, da Justiça e da Paz da CNBB; Comissão Episcopal Pastoral para o Laicato da CNBB; CNTI; CNTS; COBAP; CONASS; CORECON-RJ; CONSED; CONTAG; CRIOLA; CTB; CUT; FALA PRETA; FASE; FBO; Força Sindical; FPORJ; Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo; Frente de Deputados Federais; FEESENE; FST; Fundação ANFIP; GESST; GOPSS da UERJ; Grupo de Teatro Loucas de Pedras Lilas - Recife/ PE; IDISA; INESC; Instituto AMMA Pique e Negritude; Instituto Reage Brasil; MAB; Marcha Mundial de Mulheres; MST; MMC; NEPPS da UnB; NEPSAS da PUC/SP; Nova Central Sindical de Trabalhadores; Programa de Estudos da Esfera Pública da; EBAPE/FGV; Programa Justiça Econômica (Pastorais Sociais/ CNBB; Grito do Excluídos/as Continental, Rede Jubileu Sul/Brasil, Comissão Brasileira de Justiça e Paz CBJP/CNBB e CAFOD); Rede Social de Justiça e Direitos Humanos; SIOPS; SINAIT; SOS Corpo, Gênero e Cidadania; UGT; UNDIME.

## **Anexo 3**

# Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional

Relatório de Observação nº 1

.....

Conselho de Desenvolvimento  
Econômico e Social



Presidência da República

Vice-Presidência da República

Secretaria de Relações Institucionais

Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS  
CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL  
SECRETARIA DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL  
OBSERVATÓRIO DA EQUIDADE

# **Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional**

Relatório de Observação nº 1

Brasília, junho de 2009

**Secretária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social**

Esther Bemerguy de Albuquerque

**Secretária Adjunta do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social**

Ângela Cotta Ferreira Gomes

---

**CONSELHO DIRETOR DO OBSERVATÓRIO DA EQUIDADE**

Conselheiro Jorge Nazareno Rodrigues  
Conselheiro José Antônio Moroni  
Conselheira Juçara Dutra  
Conselheiro Júlio Barbosa de Aquino  
Conselheiro Naomar Monteiro de Almeida Filho  
Conselheiro Maurílio Biagi Filho

Conselheiro Oded Grajew  
Conselheira Sérgio Haddad  
Conselheira Viviane Senna Lalli  
Conselheira Zilda Arns Neumann  
Ministro Patrus Ananias  
Ministro José Múcio Monteiro Filho

**COMITÊ TÉCNICO DO OBSERVATÓRIO DA EQUIDADE**

**Ana Lúcia Sabóia**

Gerente de Indicadores Sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

**Jorge Abrahão de Castro**

Diretor de Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA

**Clemente Ganz Lúcio**

Diretor do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE

**Esther Bemerguy de Albuquerque**

Secretária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – SEDES

**EQUIPE TÉCNICA DO OBSERVATÓRIO DA EQUIDADE**

Álvaro Luchiezi Júnior - UNAFISCO  
Ana Lúcia de Lima Starling - SEDES/PR  
André Arthur Cavalcanti - IBGE  
Cláudio Hamilton Matos dos Santos - IPEA  
Evilásio da Silva Salvador - INESC  
José Aparecido Ribeiro - IPEA

Maria Cristina Macdowell Azevedo - ESAF  
Maria França e Leite Velloso - SEDES/PR  
Martha Cassiolato - IPEA  
Rogério Boueri - IPEA  
Rosa Maria Nader - SEDES/PR  
Rosane de Almeida Maia - DIEESE

**CONSULTORIA E REDAÇÃO FINAL**

Érika Amorim Araújo

---

Anexo I – Ala “A”, sala: 202 – (61) 3411.2199 / 3393 - Brasília – DF – CEP: 70.150-900

cdes@planalto.gov.br www.cdes.gov.br

Disponível em: CD-ROM

Disponível também em: <<http://www.cdes.gov.br>>

Tiragem: 1.500 exemplares

Impresso no Brasil

Catlogação na fonte, Biblioteca da Presidência da República.

B823i Brasil. Presidência da República, Observatório da Equidade.  
**Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional.** Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, 2009.

68 p. (Relatório de Observação; 1)

1. Sistema Tributário Nacional – indicadores. I. Presidência da República, Observatório da Equidade

CDD – 341.3970

## SUMÁRIO

Composição do CDES .....	5
Apresentação .....	7
Parecer de Observação nº 1 .....	9
Introdução - Educando para um novo olhar: ler as desigualdades visualizando as iniquidades .....	13
Lógica Organizacional e Metodológica do Observatório da Equidade .....	17
Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional .....	21
• Sistema tributário regressivo e carga mal distribuída .....	25
• Retorno social baixo em relação à carga tributária .....	30
• Estrutura tributária desincentiva as atividades produtivas e a geração de emprego .....	33
• Inadequação do pacto federativo em relação a suas competências tributárias, responsabilidades e territorialidade .....	35
• Não há cidadania tributária .....	39
Quadro de Indicadores do Sistema Tributário Nacional .....	41
ANEXOS	
I – Síntese da Estrutura do Sistema Tributário Nacional .....	55
II – Glossário de Indicadores .....	57
III – Relação de Instituições / Pessoas que participaram de Atividades do Observatório de Equidade .....	61





## Composição do CDES

**Presidente da República**

**Vice-Presidente da República**

**Secretaria de Relações Institucionais**

**Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social**

## Conselheiros – Sociedade Civil

Abilio Diniz	Jackson Schneider	Nair Goulart
Adilson Ventura	João Batista Inocentini	Naomar Monteiro de Almeida Filho
Alair Martins do Nascimento	João Bosco Borba	Nelson José Côrtes da Silveira
Amarílio Proença de Macêdo	João Elísio Ferraz de Campos	Oded Grajew
Antoninho Trevisan	João Felício	Paulo Godoy
Antonio Carbonari Netto	João Paulo dos Reis Velloso	Paulo Simão
Antônio Carlos dos Reis (Salim)	Joênia Batista Carvalho	Paulo Skaf
Antonio Carlos Valente da Silva	Jorge Gerdau Johannpeter	Paulo Speller
Antônio Neto	Jorge Nazareno Rodrigues	Paulo Tigre
Arildo Mota Lopes	José Antônio Moroni	Paulo Vellinho
Artur Henrique	José Carlos Bumalai	Raymundo Magliano
Bruno Ribeiro	José Carlos Cosenzo	Ricardo Paes de Barros
Candido Mendes	José Lopez Feijóo	Ricardo Patah
Carlos Gilberto Cavalcante Farias	José Luis Cutrale	Robson Braga de Andrade
Cezar Britto	Joseph Couri	Rodrigo Collaço
Clemente Ganz Lúcio	Juçara Dutra	Rodrigo Loures
Daniel Feffer	Júlio Aquino	Rogelio Golfarb
Danilo Pereira da Silva	Laerte Teixeira da Costa	Rozani Holler
Delfim Netto	Lincoln Fernandes	Sérgio Haddad
Denise Motta Dau	Lúcia Stumpf	Sérgio Rosa
Dom Luiz Demetrio Valentini	Luiz Carlos Delben Leite	Sônia Regina Hess de Souza
Enilson Simões de Moura (Alemão)	Luiza Helena Trajano	Tânia Bacelar
Fabio Barbosa	Lutfala Bitar	Vicente Mattos
Gabriel Ferreira	Manoel José dos Santos (De Serra)	Victor Siaulys
Germano Rigotto	Márcio Lopes de Freitas	Virgílio Costa
Horacio Piva	Marcos Jank	Viviane Senna
Humberto Eustáquio Mota	Maurício Botelho	Zaire Resende
Ivan Zurita	Maurílio Biagi Filho	Zilda Arns
Ivo Rosset	Murillo de Aragão	

## Conselheiros – Governo

Ministra de Estado Chefe da Casa Civil  
Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República  
Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Relações Institucionais  
Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional  
Ministro de Estado da Fazenda  
Ministro de Estado das Relações Exteriores  
Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior  
Ministro de Estado do Meio Ambiente  
Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão  
Ministro de Estado do Trabalho e Emprego  
Presidente do Banco Central



## Apresentação

---

**E**ste relatório, produzido pelo Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, tem o objetivo de apresentar a análise dos resultados da observação dos problemas existentes no sistema tributário nacional, visto pelo ângulo da injustiça tributária.

As proposições do CDES indicam que as desigualdades ocupam lugar central entre os grandes e complexos problemas a serem enfrentados pelo País para construir o desenvolvimento sustentável.

Diante dessa constatação, o Conselho adota a equidade como o critério orientador para suas formulações sobre políticas públicas e ações de outros setores da sociedade.

Desde 2006, o Observatório da Equidade mobiliza a capacidade de observação de políticas públicas presente no CDES e em uma extensa rede de organizações dedicadas ao controle social do Estado. O objetivo é compreender a realidade brasileira, identificar as iniquidades, evitáveis e desnecessárias, que ainda persistem no país e propor intervenções públicas no sentido de superá-las.

Além de informar as deliberações do CDES sobre o processo de desenvolvimento e suas repercussões no fenômeno das desigualdades, a produção do Observatório da Equidade visa também ampliar o conhecimento e a capacidade da sociedade de debater, sugerir propostas, acompanhar, avaliar e cobrar resultados das políticas governamentais e das ações dos demais atores sociais.

O processo de construção desta primeira observação teve início com a identificação do macrop problema assim formulado: “o sistema tributário nacional é injusto”, resultando de cinco problemas interrelacionados: “o sistema tributário é regressivo e a carga é mal distribuída”, “o retorno social é baixo em relação à carga tributária”, “a estrutura tributária desincentiva as atividades produtivas e a geração de emprego”, “o pacto federativo é inadequado em relação às suas competências tributárias, responsabilidades e territorialidades” e “há ausência de cidadania tributária”. Para cada um desses problemas foram identificadas causas e indicadores associados. O capítulo final deste relatório apresenta o quadro de indicadores de acompanhamento destes problemas.

A base de dados dos indicadores de acompanhamento tem como recorte o ano de 2005, sendo que em alguns casos foram utilizados dados de outros períodos, tendo em vista as dificuldades na identificação de informações do ano base do relatório.

As informações - construídas a partir de bancos de dados oficiais disponibilizados pelo IBGE, DIEESE, Receita Federal do Brasil, Ministério da Fazenda (Secretaria do Tesouro Nacional e Escola Superior de Administração Fazendária – ESAF) - e a interpretação - apresentada por meio de problemas e indicadores, refletem o rigor técnico do processo de observação e a legitimidade na leitura da realidade, resultado sinérgico do debate com uma Rede de Observação composta por organizações sociais e governamentais dedicadas à temática das finanças públicas.

**Comitê Técnico do Observatório da Equidade**



## Parecer de Observação nº 1

### O Sistema Tributário Nacional

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES vem destacando a necessidade da construção de uma estrutura tributária justa, simples, racional e progressiva, que contenha impostos de qualidade e que seja estimuladora da produção e do emprego, como requisito indissociável da agenda de desenvolvimento com justiça social no Brasil.

Em 2008 e 2009, visando reunir informações para subsidiar os debates e as proposições sobre o tema e, ainda, aferir os impactos sobre as desigualdades, o Observatório da Equidade do CDES mobilizou um significativo esforço para definir um novo referencial analítico e refletir sobre as mudanças prementes. Assim, com base no 1º Relatório de Observação do Sistema Tributário Nacional, elaborado pelo Comitê Técnico do Observatório (composto por IPEA, IBGE, DIEESE e SEDES) e uma ampla rede de especialistas e instituições, o Conselho apresenta seu Parecer ao Presidente da República.

Considerando:

- a injustiça e a regressividade do sistema tributário nacional, em que as camadas mais pobres da sociedade pagam proporcionalmente mais impostos;
- a falta de visibilidade sobre os impostos pagos pelo cidadão aos fiscos federais, estaduais e municipais, dificultando o exercício da cidadania;
- a insuficiência de recursos para investimentos públicos em áreas como educação, saúde, segurança pública, habitação e saneamento, essenciais para o bem estar da coletividade;
- a persistência de distorções significativas na incidência dos impostos sobre as empresas, influenciando negativamente as decisões sobre investimentos e geração de empregos;
- a injustiça na distribuição de recursos fiscais na federação, expressa na distância entre o orçamento per capita dos municípios mais pobres em relação aos mais ricos;

Considerando também que o projeto de reforma em tramitação no Congresso contribui para o aperfeiçoamento do sistema, uma vez que simplifica a estrutura tributária e busca eliminar as enormes distorções que estimulam a guerra fiscal entre os entes federados, porém não contempla aspectos fundamentais da reforma almejada pela sociedade brasileira.

Os Conselheiros e Conselheiras do CDES recomendam:

- Um amplo processo, continuado e gradativo, de reformulação do Sistema Tributário Nacional na direção da justiça fiscal e da equidade na distribuição da carga tributária, com base no princípio da capacidade contributiva;
- Prioridade aos impostos sobre a Renda e o Patrimônio como forma de permitir desonerações e reduções graduais na carga dos impostos indiretos, considerados os maiores responsáveis pela regressividade do sistema;
- Garantia à vinculação das aplicações e à diversidade das fontes no financiamento da seguridade social, conforme está constitucionalmente definido;



- Que os critérios de distribuição dos recursos tributários permitam que todo cidadão, independentemente de sua localização no território, tenha acesso qualificado aos serviços públicos, suficiente para atender o tamanho e a natureza da demanda;
- Que sejam envidados esforços para que a informalidade seja mensurada, conhecida e combatida em suas diversas formas;
- Que o perfil dos gastos públicos, e não apenas da arrecadação, seja objeto de discussão com a sociedade, dado que a questão tributária é parte de uma gestão fiscal mais ampla.

A forma como o Estado obtém os recursos para exercer suas funções e como estes são divididos interessa ao conjunto da sociedade, sendo preciso ampliar o conhecimento e a capacidade de reflexão dos atores sociais, visando maior participação no debate e o pleno exercício de sua cidadania. A partir do diálogo, envolvendo os diferentes pontos de vistas e interesses, é que o País poderá construir o sistema tributário compatível com os requerimentos para se alcançar o desenvolvimento com equidade.

O CDES dispõe-se, portanto, a contribuir para o grande salto de qualidade que impulsionará uma nova abordagem para o processo de transformação do sistema tributário nacional, à altura do patamar de desenvolvimento da nação e dos avanços permitidos pelo diálogo social cotidianamente exercitado neste fórum.

**Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social**

30ª Reunião Ordinária do Pleno

Brasília, 04 de junho de 2009



## Introdução

### Educando para um novo olhar: ler as desigualdades visualizando as iniquidades<sup>1</sup>

O Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social é um espaço de leitura da realidade brasileira a partir do esforço para identificar as desigualdades e desnaturalizá-las, interpretando-as como iniquidades.

A diferença conceitual entre desigualdade e iniquidade está justamente no reconhecimento de que a desigualdade não implica necessariamente julgamento moral sobre as diferenças encontradas na realidade social, enquanto as iniquidades, desde sua definição, apontam um juízo de valor sobre desigualdades que não deveriam existir, pois são injustas, desnecessárias e evitáveis.

Nesta perspectiva, a equidade busca projetar-se como um sentido superior de justiça. E as políticas orientadas pela equidade buscam construir igualdade mediante a superação das injustiças.

Olhando desde os direitos humanos e de um ponto de vista ético, o desejável – a máxima felicidade para todos e para cada um – denuncia o limite imposto por uma realidade social onde as iniquidades se reproduzem de forma sistemática, perpetuando a estrutura que as produz. Nesta perspectiva, o necessário não se limita ao marco legal nem a uma regressividade comparativa ao histórico em uma dada sociedade, mas sim ao que a Humanidade já conquistou e assim demonstrou que é possível alcançar.

Ou seja, nossos parâmetros devem posicionar-se desde os melhores desempenhos do Mundo e, então, medir a distância com nossa realidade, para assim definir as brechas de equidade que persistem em nossa realidade. Mas este exercício será insuficiente se não adentrarmos as diferenças injustas que marcam as distâncias de condição de vida social e econômica entre as classes sociais, as etnias, entre gêneros e entre territórios sociais brasileiros.

A persistência histórica dessas iniquidades, para além dos avanços que se possam comemorar nos indicadores sociais, demonstra que temos dificuldade em afetar de forma estrutural a natureza multidimensional da exclusão. Embora avancemos aumentando as coberturas das políticas públicas para o acesso dos cidadãos ao conjunto de seus direitos, isto não se expressa necessariamente na redução da distância entre os que mais têm oportunidades e os que têm menos. Aumentar as oportunidades para os que menos têm produz um resultado social que demonstra justiça na distribuição das riquezas produzidas pelo conjunto da sociedade.

O Observatório da Equidade tem feito um esforço no sentido de acompanhar os resultados sociais da aplicação das políticas públicas universais, demonstrando, por meio de indicadores, os problemas que afetam a vida dos brasileiros e geram desigualdades que poderiam ser minimizadas se houvesse integração entre elas, potencializando seus efeitos. Em 2009, o Observatório da Equidade publica os resultados da observação de duas políticas que estão fortemente articuladas em seus efeitos sociais: a política educacional e a tributária.

<sup>1</sup> DE NEGRI FILHO, Armando. Educando para um novo olhar: ler as desigualdades enxergando as iniquidades, e Um olhar sobre a estrutura da reprodução das iniquidades: o caso da injustiça tributária, Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/observatoriодаequidade>.





O Relatório *As Desigualdades na Escolarização no Brasil* – nº 3/2009 apresenta os resultados do terceiro acompanhamento dos indicadores de escolarização, introduzindo um elemento analítico que explora a razão de chances entre os grupos da sociedade e por territórios, o que facilita a identificação das iniquidades. A razão de chance significa o número de vezes que um indivíduo em maior fragilidade social tem de probabilidade de estar exposto a uma condição insatisfatória em relação aos indivíduos de um grupo de menor fragilidade social. O terceiro relatório sobre as condições de escolarização avança justamente na caracterização das desigualdades das relações entre urbano - rural, por quintis de renda, por etnias e gêneros, expressando a magnitude nas diferenças de condição e demonstrando a persistência das iniquidades no patrimônio educativo da população brasileira.

A educação, ao ser analisada na perspectiva da equidade, nos denuncia de forma contundente as consequências e ao mesmo tempo a natureza estrutural das iniquidades no Brasil. Isto porque o patrimônio educativo da população se relaciona diretamente com a estrutura social brasileira, profundamente injusta – iníqua.

A reprodução estrutural da fragilidade social e, portanto da persistência das iniquidades, é demonstrada pela diferença na média de anos de estudo entre mais pobres e mais ricos, pela proporção de analfabetos que já frequentaram a escola, ou a proporção de alunos de famílias que recebem até meio salário mínimo que conseguem concluir a oitava série.

Um avanço possível para caracterizar com mais força a estrutura persistentemente iníqua das desigualdades e localizar a educação como realidade e como oportunidade frente aos elementos reprodutores da fragilidade social, seria relacionar perfis sócio-ocupacionais, patrimônio educativo, patrimônio material e renda. Desta forma poderá ser possível avaliar como a inserção laboral se comporta como elemento definidor da própria intenção do processo produtivo e ler a educação em todas suas dimensões como fator fundamental nesta qualificação sócio-ocupacional. Em um processo produtivo que tenha como marco o desenvolvimento e a redistribuição da renda, os aspectos relacionados à qualidade do trabalho-emprego e a natureza da educação frente a esta relação assumem importância fundamental.

No contexto da dinâmica persistente das iniquidades – dimensão e persistência do passivo social na educação – os números apresentados, mesmo com a limitação de sua própria linha de tempo, mostram uma evolução em geral favorável, embora tímida. Houve movimentos nos indicadores de processo – melhoria de certas condições materiais e de acesso, e muito limitadamente em termos de resultados sociais - permanência qualificada no processo educativo, com desempenho adequado às necessidades da inserção ocupacional e societária.

Porém, temos que reconhecer nos elementos processuais do PDE, do PROUNI e REUNI, potenciais de impacto nos resultados sociais em educação com alta relevância para o objetivo de produzir equidades. O acompanhamento do potencial pró-equidade de políticas públicas, assim como o aprofundamento das informações sobre educação do campo e das periferias urbanas constituem desafios futuros para todos os que buscam construir o desenvolvimento nacional.

O Relatório de Observação *Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional* nº 1/2009 apresenta os problemas que revelam a injustiça na aplicação desta política. A tributação, ao ser analisada na perspectiva da equidade, também nos denuncia de forma contundente as consequências e a natureza estrutural das iniquidades no Brasil. Isto porque o sistema tributário se constitui em instrumento de reprodução de justiça ou injustiça na forma de apropriar e (re)distribuir riqueza nacional.

A reprodução estrutural da fragilidade social e, portanto da persistência das iniquidades, é demonstrada pela diferença entre os que pagam de tributos os que ganham menos e os que ganham mais, entre o que é arrecadado e o que é investido em políticas públicas para a população em maior grau de

fragilidade, assim como na falta de visibilidade dos impostos embutidos em produtos e serviços que a maioria da população paga.

A regressividade do Sistema Tributário Nacional está articulada à extensão das coberturas das políticas públicas para o acesso dos cidadãos ao conjunto de seus direitos, como é o caso da educação, assim como ao gasto de bolso, que cobre despesas com bens e serviços essenciais, e serviços considerados direitos – como saúde, educação, seguridade social e segurança pública. O gasto de bolso da população costuma ser o elemento de maior regressividade no âmbito dos gastos obrigatórios das famílias. O peso desses gastos se expressa não apenas nos tributos, mas também nas tarifas públicas em setores como transporte, água, saneamento e energia, dentre outros. A tributação regressiva aumenta a injustiça presente nessas transações e ameaça, constantemente, a segurança econômica das famílias e dos indivíduos.

A leitura do funcionamento do Sistema Tributário Nacional resgata o princípio que caracteriza a equidade como uma disciplina da sociedade onde cada um aportará segundo a sua possibilidade e cada qual receberá segundo a sua necessidade. A aplicação deste princípio à observação poderá levar ao estudo mais aprofundado da comparação entre o montante de tributos arrecadados pelo Estado e o montante de recursos disponibilizados para os gastos sociais, investimentos e pagamento de dívida versus a extensão e complexidade da dívida social brasileira. Este é um passo necessário para orientar os investimentos públicos em direção ao desenvolvimento inclusivo e social e economicamente sustentável, condição para construir uma sociedade mais equânime.

Portanto, uma maior progressividade tributária teria que vir acompanhada de um aumento nos recursos disponíveis para políticas de investimento orientadas pela equidade, articulando assim as duas pontas de um processo que deveria ser orientado ao desenvolvimento e a inclusão social.



## Lógica Organizacional e Metodológica do Observatório da Equidade

**N**a origem e na finalidade do Observatório da Equidade está a demanda do CDES por informações que subsidiem debates e proposições sobre os rumos do desenvolvimento do País, fundamentalmente sobre as dimensões das desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira.

A estratégia metodológica do Observatório da Equidade articula a dimensão técnica e política como elementos constituintes dessa ferramenta que é, em primeira instância, uma ferramenta de pedagogia política que pretende construir e disponibilizar conhecimento para fundamentar proposições do CDES e da sociedade.

### A lógica organizacional

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social é o principal ator do Observatório da Equidade e o conjunto de conselheiros e conselheiras é responsável pelas decisões estratégicas referentes à estrutura, que envolve um Conselho Diretor, constituído por 12 conselheiros nomeados em reunião plenária, um Comitê Técnico e a Rede de Observação.

O trabalho técnico é executado pelo Comitê Técnico, que é constituído pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE e Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – SEDES.

A Rede de Observação é formada por adesão e constituída por organizações governamentais e não-governamentais que estão na área de abrangência das atividades do CDES. O objetivo de interagir com uma rede de organizações é ampliar o debate sobre os problemas e desafios e construir uma abordagem pedagógica de mediação entre o Conselho, a sociedade civil e o governo federal. A perspectiva é a de democratizar e dar transparência aos processos que o CDES adota para elaborar as recomendações sobre formulação e adequação de políticas públicas e para acompanhar e avaliar sua execução.

As atribuições estão assim definidas:

- O **Pleno do CDES** define o problema e os aspectos a serem observados; examina os Relatórios de Observação e delibera sobre o Parecer de Observação. Aprovados, os documentos são encaminhados ao Presidente da República e para divulgação à sociedade;
- O **Conselho Diretor** é responsável pela gestão do Observatório; aprova o plano de trabalho do Comitê Técnico; examina os Relatórios de Observação e elabora proposta de Parecer de Observação, incluindo recomendações, que é posteriormente submetido à aprovação do Pleno do CDES; é auxiliado pela Secretaria do CDES, que exerce funções de secretaria executiva do Observatório da Equidade;
- O **Comitê Técnico** define e executa os procedimentos técnicos para o estudo do problema colocado pelo CDES; mapeia e analisa as informações disponíveis; levanta os objetivos e metas existentes da ação governamental e não-governamental; e elabora os Relatórios de Observação;
- A **Rede de Observação** debate e contribui com informações e análises em reuniões presenciais ou por meio eletrônico, aprofundando a leitura da realidade e possibilitando o intercâmbio entre olhares e saberes diversos. Atua como elemento multiplicador da ação



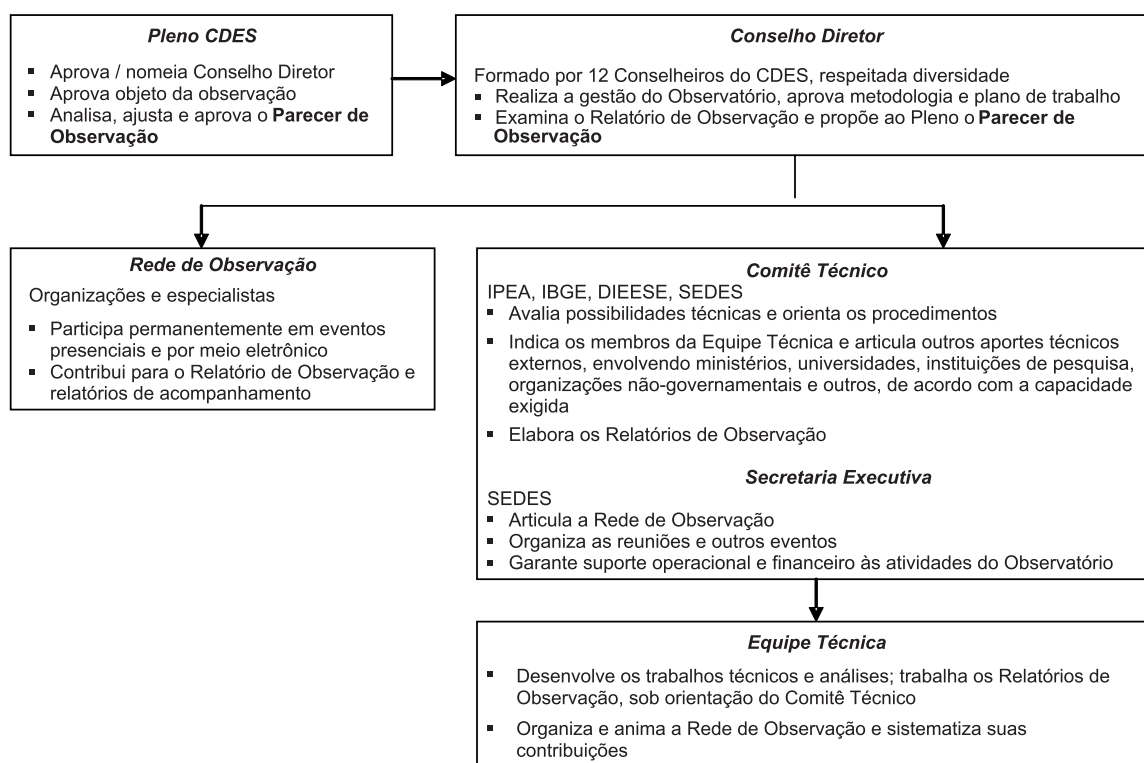
política do CDES ao divulgar informações, experiências e ações, e fortalecer a sinergia possível para a construção de caminhos direcionados ao desenvolvimento do País.

Os principais produtos do Observatório da Equidade são:

- ❑ **Relatório de Observação** – resultado técnico do processo de observação, elaborado pelo Comitê Técnico e enriquecido pelo debate e contribuições da Rede de Observação. Atualizações periódicas nos indicadores são publicadas, permitindo o acompanhamento temporal da situação observada.
- ❑ **Parecer de Observação** – resultado político do processo de observação, por meio do qual o CDES formula opiniões e proposições sobre a situação analisada e recomendações para políticas e ações. É um documento sugerido pelo Conselho Diretor e submetido à aprovação do Pleno do CDES.

O quadro 1 apresenta, em linhas esquemáticas, a organização e funcionamento do Observatório da Equidade e suas principais atribuições.

**Quadro 1 - Funcionamento do Observatório da Equidade**



## A lógica metodológica

A articulação entre a dimensão técnica e política é um dos principais componentes metodológicos do Observatório da Equidade. Essa articulação acontece na interação entre o Pleno do CDES, o Conselho Diretor, o Comitê Técnico e a Rede de Observação. Revela-se no processo de definição do âmbito de observação e na formulação de proposições sobre a situação identificada – atribuição do Pleno do CDES – passando pela problematização e análise política da situação observada – atribuição do Conselho Diretor, subsidiado pelo Comitê Técnico, com aportes da Rede de Observação.

O método de trabalho do Observatório da Equidade tem a seguinte dinâmica:

## **1 – Definição do objeto**

As decisões sobre o campo de observação são tomadas pelo Plenário do CDES, têm como base as diretrizes e consensos principais do Conselho e atendem a critérios políticos, tais como: a capacidade de mobilização para o debate, seja no âmbito interno, seja na sociedade; a possibilidade de dialogar com diferentes políticas públicas e com a complexidade da questão das desigualdades; e as possibilidades de estabelecer mecanismos de interlocução entre diferentes esferas de governo e de implantação de instrumentos de coordenação e integração das ações intra e intergovernamentais.

## **2 – Mapeamento da situação inicial**

A análise técnica do campo de observação é encaminhada por uma equipe interinstitucional, envolvendo especialistas da Secretaria do CDES, do IPEA, IBGE e DIEESE, além de organizações produtoras de informação sobre políticas públicas no Brasil. O trabalho técnico envolve a identificação e o diagnóstico situacional dos problemas por meio de informações de bancos de dados oficiais, do tratamento estatístico e da qualificação de indicadores criteriosamente selecionados.

## **3 – Construção de indicadores de acompanhamento**

O acompanhamento da situação observada é realizado por meio de indicadores selecionados, atendendo a critérios de compatibilidade com as metas priorizadas, de simplicidade para compreensão da sociedade e de consistência garantida pela metodologia e regularidade na coleta de informações. A seleção e construção de indicadores apropriados à leitura atual e acompanhamento continuado da situação observada seguem alguns critérios. O indicador origina-se do verbo *indicar* (*indicare*, em latim), que significa revelar, tornar patente, expor. Sendo assim, um indicador precisa: a) ser consistente e basear-se em dados confiáveis, com disponibilidade de série histórica e com abrangência nacional; b) traduzir problemas e fatores intervenientes identificados como causadores de desigualdades, revelando sua magnitude, complexidade e urgência no enfrentamento da situação exposta pela observação; c) permitir o acompanhamento por meio da mensuração das modificações na situação observada ao longo do tempo.

## **4 – O desenho do futuro**

Identificada a situação inicial e os indicadores de acompanhamento de situações futuras, a metodologia do Observatório da Equidade mapeia as metas indicadas nas políticas públicas e em ações promovidas pela sociedade, analisa a viabilidade, a desagregação temporal e as condições de implementação necessárias à promoção da equidade.

## **5 – Participação de Rede de Observação**

As análises formuladas pela equipe técnica são debatidas com organizações especializadas no tema observado, que constituem a Rede de Observação. A estratégia de interação do Observatório da Equidade com a Rede de Observação está baseada na realização de oficinas para debates e análises temáticas, seminários presenciais e debate virtual sobre temas relacionados aos objetivos do Observatório e do CDES.

O objetivo da consulta a outros atores sociais é aprofundar a leitura da realidade por meio do intercâmbio entre olhares e saberes diversos, o que faz aumentar a qualidade técnica e a legitimidade da análise. A conjugação dessas duas qualificações – o rigor técnico e a sinergia do debate construído



a partir da diversidade de olhares sobre o problema – aumenta o potencial de contribuição que o processo de construção dos conhecimentos tem para que o CDES e a sociedade sejam informados sobre a realidade brasileira.

## 6 – Relatório e Parecer de Observação

Após o processo de análise e de debate com a Rede, o Relatório de Observação é elaborado pelo Comitê Técnico e apresenta os resultados por meio de informações e análises da situação observada. O Relatório subsidia o debate no Conselho Diretor sobre as recomendações que os resultados sugerem para as políticas públicas e ações sociais e a elaboração da proposta de Parecer de Observação, que será submetido à aprovação do plenário do CDES.

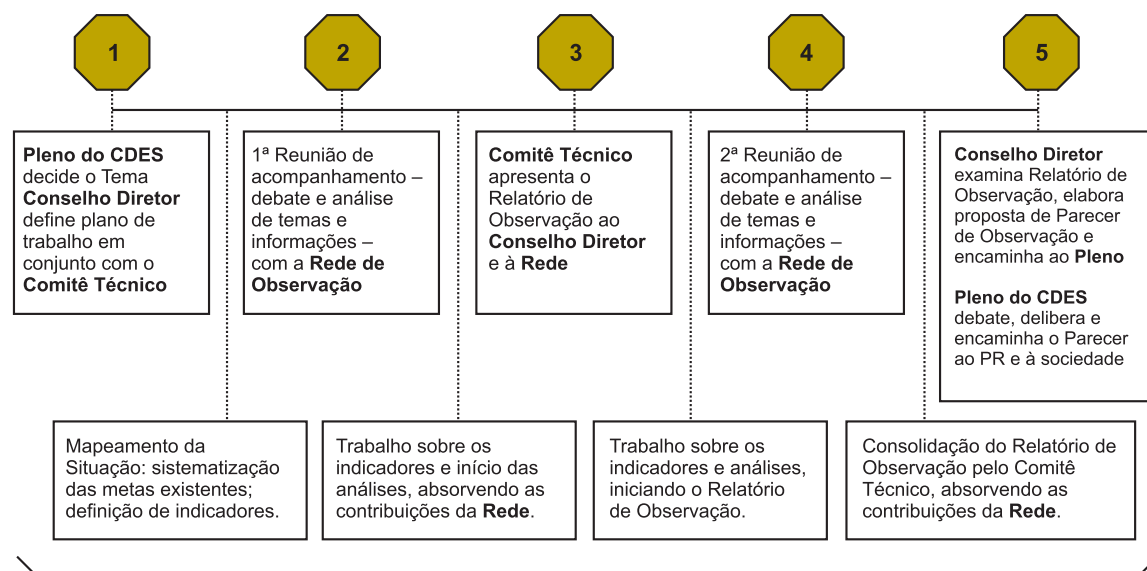
## 7 – Apresentação ao pleno do CDES e aprovação

Em reunião plenária, o CDES considera os resultados apresentados no Relatório e aprecia a proposta de Parecer de Observação que, sendo aprovado, é encaminhado ao Presidente da República e à sociedade.

## 8 – Relatório de acompanhamento

O acompanhamento regular da situação observada resulta em atualizações periódicas nos indicadores, sempre que novas informações são produzidas pelas fontes de dados utilizadas. As atualizações são disponibilizadas para conhecimento e contribuições da Rede de Observação e do Conselho Diretor, que decide o encaminhamento a ser sugerido ao Pleno do CDES.

**Quadro 2 - Operação do Observatório da Equidade**





## Os Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional

Um sistema tributário nada mais é do que a reunião de um conjunto de impostos, taxas e contribuições por meio dos quais o Estado obtém recursos para o exercício das suas funções básicas, como a oferta de bens e serviços essenciais para o bem-estar da coletividade. É, também, com os recursos arrecadados dos cidadãos que o Estado pode implementar uma política de gastos com implicações redistributivas da renda nacional de um País.

A cobrança de tributos está associada à idéia de que a sociedade deve contribuir para que todo cidadão, seja ele rico ou pobre, tenha direito a um ensino de boa qualidade, tratamento adequado das suas enfermidades, condições dignas de moradia etc.

A questão é saber qual deve ser o tamanho da contribuição de cada indivíduo. Um princípio norteador é o da equidade, segundo o qual o ônus fiscal deve ser distribuído de maneira progressiva: aqueles que contam com maior nível de rendimento e estoque de riquezas devem contribuir proporcionalmente mais com o pagamento de tributos. Uma vez respeitado este princípio, o sistema de arrecadação, além de fornecer ao Estado os recursos necessários para a execução das políticas públicas, pode se converter em um poderoso instrumento de redistribuição de renda.

Os tributos diretos, incidentes sobre a renda e o patrimônio, favorecem a justiça fiscal à medida que permitem a graduação da carga tributária de acordo com as características socioeconômicas das famílias. Já os tributos indiretos, incidentes sobre o consumo, não oferecem as mesmas possibilidades. Por exemplo, uma pessoa que ganha um salário mínimo, ao adquirir uma geladeira, paga o mesmo montante de impostos que um cidadão com renda mais alta.

Em contextos federativos, critérios de equidade também devem orientar a distribuição dos recursos tributários no território. Em um país justo, um sistema de transferências em favor das unidades economicamente mais frágeis deve garantir que o cidadão, independente do local de sua residência, tenha acesso a serviços públicos com um padrão mínimo de qualidade e grau de cobertura.

Os resultados da observação dos principais problemas do sistema tributário nacional demonstraram que o Brasil tem caminhado no sentido contrário à justiça fiscal.

O **sistema é injusto** porque a distribuição da carga tributária desrespeita o princípio da equidade. Em decorrência do elevado peso dos tributos sobre bens e serviços na arrecadação, pessoas que ganhavam até dois salários mínimos em 2004 gastaram 48,8% de sua renda no pagamento de tributos, já o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos correspondia a 26,3%.

O **sistema é injusto** porque o retorno social é baixo em relação à carga tributária. Dos 33,8% do PIB arrecadados em 2005, apenas 9,5% do produto retornaram à sociedade na forma de investimentos públicos em educação, saúde, segurança pública, habitação e saneamento.

O **sistema é injusto** porque o grande número de tributos, a persistência da tributação em cascata, a tributação da folha de pagamentos, o excesso de burocracia, as deficiências dos mecanismos de desoneração das exportações e dos investimentos desincentivam as atividades produtivas e a geração de empregos.

O **sistema é injusto** porque a distribuição de recursos no âmbito da federação não se orienta por critérios de equidade. O desenho das transferências entre esferas de governo, ao invés de

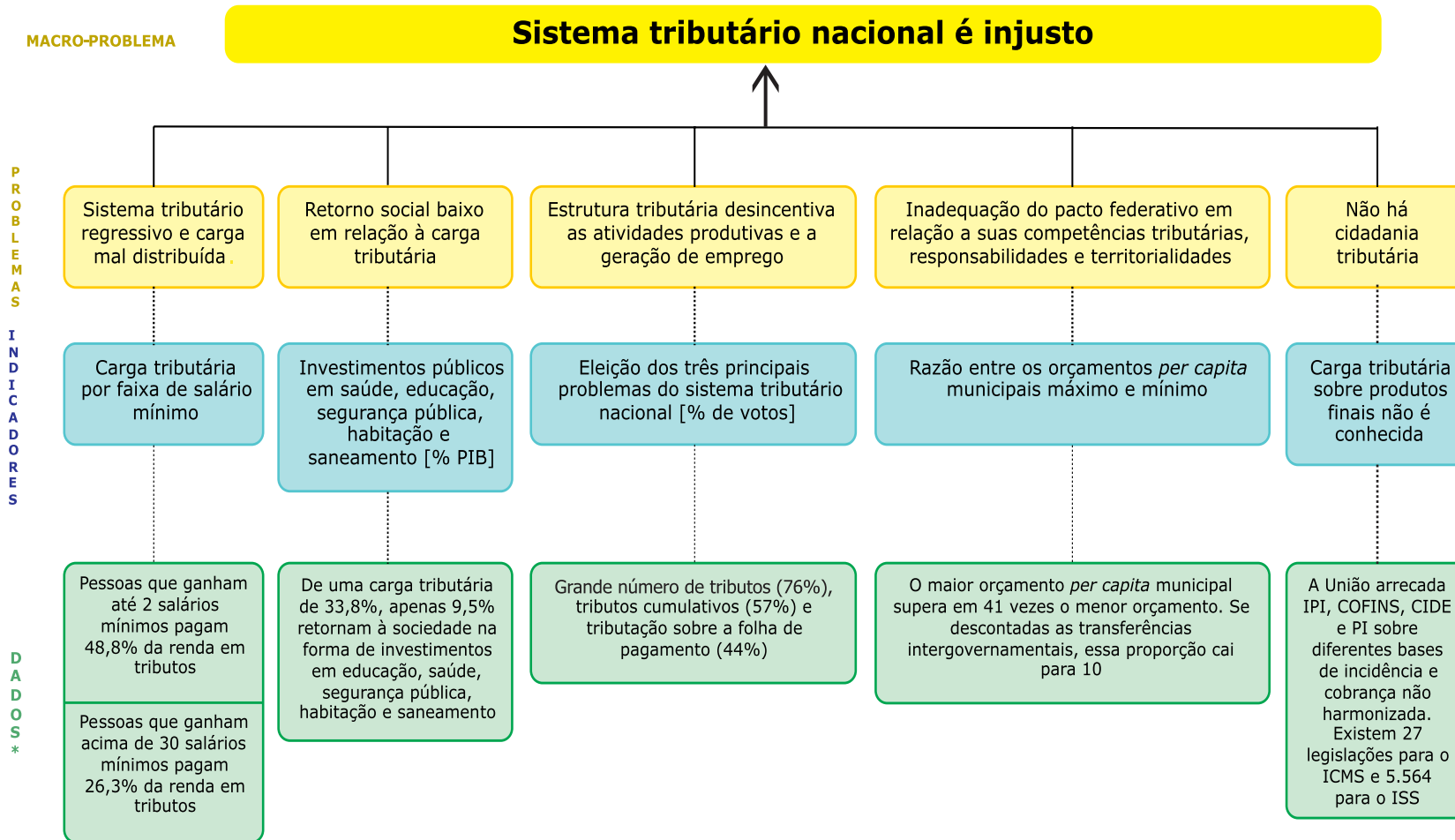




perseguir a equalização entre os montantes de recursos à disposição das unidades locais, tende a favorecer a desigualdade. Em 2007, o maior orçamento *per capita* municipal do país superou em 41 vezes o menor orçamento por habitante. Descontadas as transferências intergovernamentais, essa proporção cai para 10.

O **sistema é injusto** porque não se verificam as condições adequadas para o exercício da cidadania tributária. Como os tributos indiretos são menos visíveis que as incidências sobre a renda e a propriedade, é disseminada a crença na sociedade brasileira de que a população de baixa renda não paga impostos. Em decorrência, as políticas públicas orientadas para a redução das desigualdades e dos índices de pobreza são vistas como benesses, tanto pelas camadas mais carentes da população quanto pela parcela da sociedade que se encontra em melhores condições, o que prejudica o entendimento sobre os mecanismos e instituições de participação democrática, dificultando os controles – fiscal e social – sobre o Estado.

## INDICADORES DE EQUIDADE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL



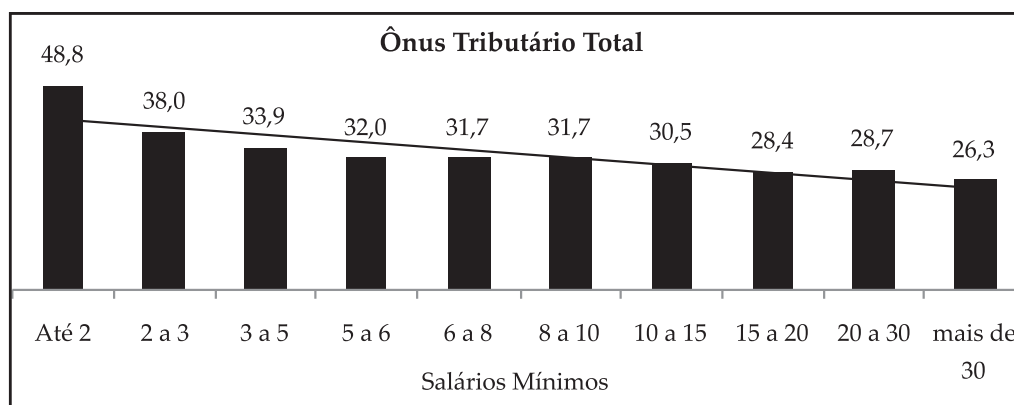
\* Ano base de cálculo: 2005. Quando o ano de referência for diferente, estará indicado ao lado do dado.



### o Sistema tributário regressivo e carga mal distribuída (Problema 1)

No Brasil, a distribuição do ônus tributário entre as famílias não respeita o princípio da justiça fiscal que recomenda que aqueles com maior nível de rendimento sejam proporcionalmente mais onerados do que os contribuintes de menor renda. Dados oferecidos por Zockun (2007) revelaram que, em 2004, quem ganhava até dois salários mínimos gastava 48,8% de sua renda no pagamento de tributos, já o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos correspondia a 26,3% (Gráfico 1)<sup>2</sup>.

**Gráfico 1 - Carga Tributária sobre a Renda Total das Famílias: 2004**  
Em % da Renda Mensal Familiar

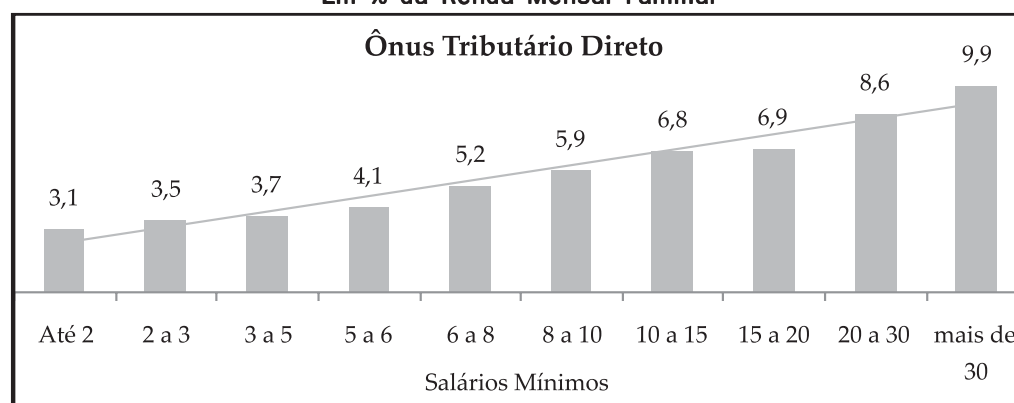


Fonte: ZOCKUN (2007). Cálculos efetuados com base na POF 2002/2003.

Quando decompomos o ônus fiscal em direto e indireto, percebemos que os tributos diretos até aumentam de importância à medida que a renda familiar se eleva, mas esse efeito é insuficiente para compensar o alto peso das incidências indiretas no orçamento das famílias de menor nível de rendimento. É isto que explica o grau de regressividade do nosso sistema de arrecadação (Gráfico 2).

Outra evidência da regressividade pode ser constatada em dados oferecidos por Silveira (2008): em 2002/2003, enquanto os 10% mais pobres da população comprometiam cerca de 32,8% da sua renda com tributos, os 10% mais ricos sofriam uma carga de apenas 22,7%. Os números demonstram ainda que, para quase todos os décimos de renda, a carga de tributos é decrescente conforme o aumento da renda<sup>3</sup>.

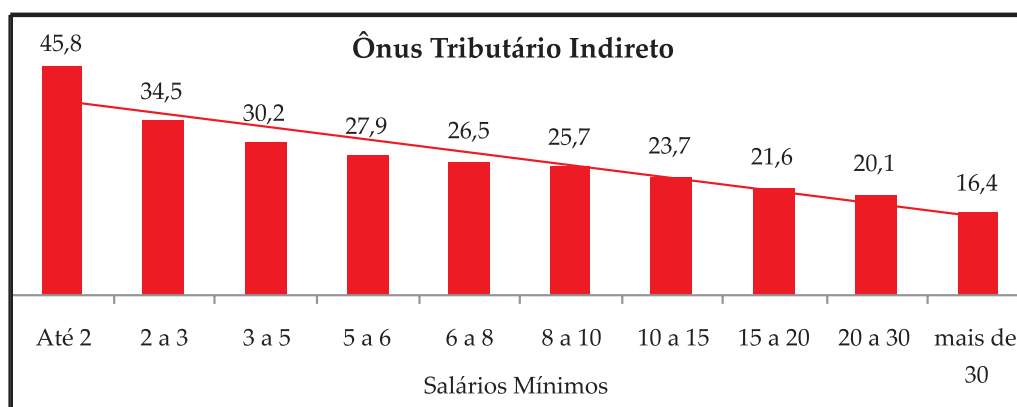
**Gráfico 2 - Carga Tributária Direta e Indireta a Renda Total das Famílias: 2004**  
Em % da Renda Mensal Familiar



Fonte: Zockun (2007). Cálculos efetuados com base na POF 2002/2003.

<sup>2</sup> Dados extraídos do estudo de ZOCKUN, Maria Helena (coord.). *Simplificando o Brasil: Propostas de Reforma na Relação Econômica do Governo com o Setor Privado*. São Paulo: FIEPE, mar. 2007 (Texto para Discussão n. 03).

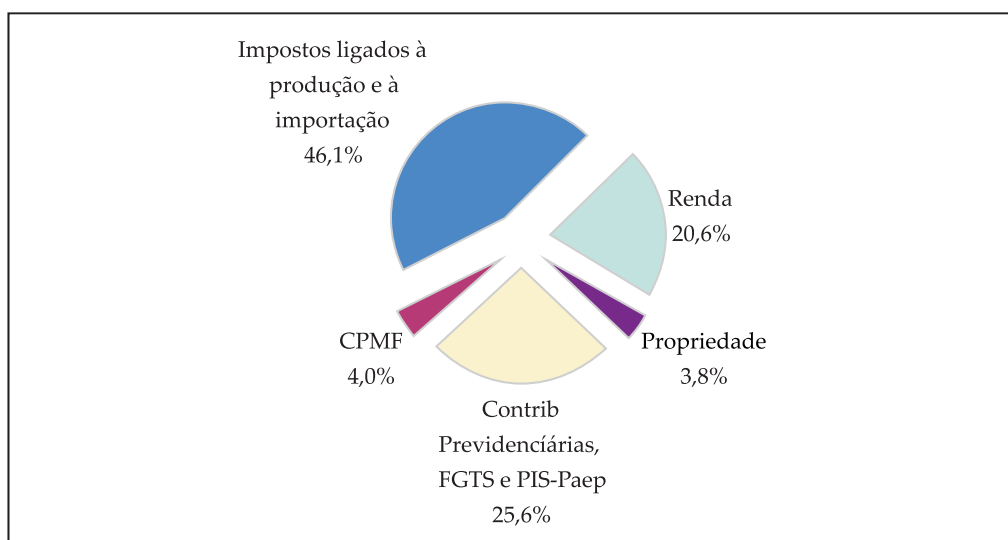
<sup>3</sup> SILVEIRA, Fernando Gaiger. *Tributação, Previdência e Assistência Sociais: Impactos Distributivos*. Campinas: 2008. (Tese de Doutorado). Cálculos efetuados com base na POF 2002-2003.



Fonte: Zockun (2007). Cálculos efetuados com base na POF 2002/2003.

O perfil da distribuição do ônus fiscal por faixas de rendimento guarda íntima relação com a distribuição da carga tributária por modalidades de incidência. Dados das Contas Nacionais revelaram que, em 2005, a carga tributária do país foi da ordem de 33,8% do PIB<sup>4</sup>. As incidências sobre a produção e as importações de bens e serviços, cobrados de forma indireta e que tendem a onerar mais intensamente as camadas da população de baixa renda, somaram 15,6% do PIB e responderam por 46,1% do que foi coletado no país a título de impostos, taxas e contribuições. Dentre as mesmas, se destacam o ICMS, IPI, ISS e a Cofins. Em contrapartida, os impostos sobre a renda e a propriedade, estreitamente associados com o princípio da progressividade, responderam por apenas 24% da carga global ou 8,2% do PIB<sup>5</sup>. Nesta modalidade de incidência, o principal imposto arrecadado corresponde ao IR (Gráficos 3 e 4).

**Gráfico 3 - Distribuição da Carga Tributária por Bases de Incidência: 2005**  
Em % do Total



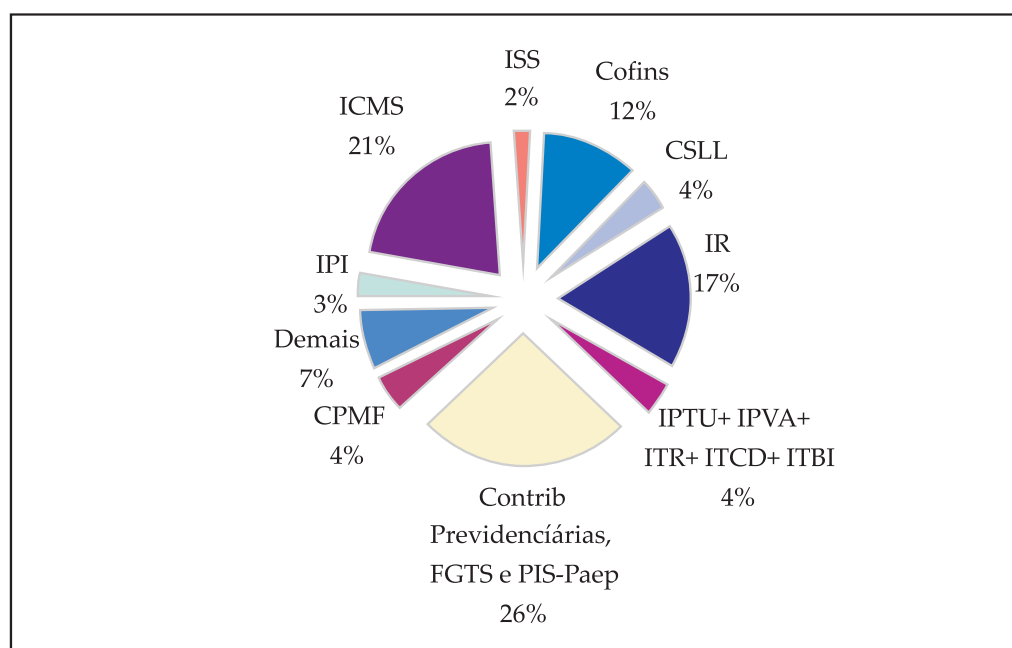
Fonte primária: Elaboração própria. Sistema de Contas Nacionais 2004-2005 (IBGE).

<sup>4</sup> Informações extraídas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Sistema de Contas Nacionais 2004-2005*. Rio de Janeiro: 2007 (Contas Nacionais n. 20).

<sup>5</sup> A CPMF, que incidia sobre a movimentação financeira dos agentes econômicos até 2007, foi classificada pelo IBGE como pertencente ao grupo de tributos da modalidade renda e propriedade. No entanto, essa classificação gerava grandes controvérsias uma vez que a contribuição, quando era paga pelas pessoas jurídicas, se parecia com um tributo cobrado sobre o faturamento bruto das empresas. Por essa razão, optamos por destacá-la da mencionada base de incidência.

A exagerada participação dos tributos indiretos na carga tributária brasileira, em detrimento das demais incidências, pode ser observada através da comparação com indicadores médios obtidos pelos países da OCDE. No Brasil, como demonstra o Gráfico 3, os tributos incidentes sobre bens e serviços, a renda e a propriedade representaram, respectivamente, 46,1%; 20,6% e 3,8% da carga total de 33,8% do PIB. Nos países da OCDE, essas proporções atingiram cerca de 31,6%; 35,8% e 5,3% de uma arrecadação total da ordem de 35,8%<sup>6</sup>.

**Gráfico 4 - Distribuição da Carga Tributária por Principais Tributos: 2005**  
Em % do Total



Fonte primária: Elaboração própria. Sistema de Contas Nacionais 2004-2005 (IBGE).

O Imposto de Renda (IR) que tributa os rendimentos do trabalho, bem como a remuneração do capital nas suas diferentes formas (juros, lucros, aluguéis etc), é considerado o mais importante dos impostos diretos, capaz de garantir o caráter pessoal e a graduação de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. Não obstante, esse imposto tem sido mal utilizado no Brasil como instrumento de redistribuição de renda e promoção da justiça fiscal.

No que diz respeito à tributação das pessoas físicas, a arrecadação do IRPF – Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil foi da ordem de 1,6% do PIB ou 4,7% da carga tributária total em 2001. Neste mesmo ano, em média, foram recolhidos 10% do PIB a título de IRPF nos países da OCDE e sua representatividade no total da receita de impostos foi aproximadamente 26,5%<sup>7</sup>. Embora as informações sejam antigas, não há evidências de que as distâncias entre esses indicadores tenham encurtado significativamente no período recente<sup>8</sup>. A prova disso são as discrepâncias na distribuição da arrecadação por bases de incidência já comentadas e as diferenças entre as alíquotas máximas desse imposto, apresentadas a seguir.

<sup>6</sup>Dados da OCDE foram extraídos do site da organização (<http://titania.sourceoecd.org/vl=2708681/cl=20/nw=1/rpsv/factbook2009/10/04/01/index.htm>) e da Receita Federal do Brasil. *Carga Tributária no Brasil 2007*. Brasília, dez. 2008.

<sup>7</sup> Receita Federal do Brasil. *O Imposto de Renda das Pessoas Físicas no Brasil*. Brasília, dez. 2004 (Estudos Tributários n. 14).

<sup>8</sup> Dados extraídos de Soares *et al.* (2009), mostram que, em 2007, a arrecadação do IRPF no Brasil foi da ordem de 1,75% do PIB e representou cerca de 4,9% da carga tributária global. Comparações internacionais revelaram que a participação do IRPF na arrecadação brasileira foi largamente superada tanto por países em desenvolvimento quanto por países de alta renda. SOARES, Sergei; GAIGER, Fernando; DOS SANTOS, Cláudio Hamilton; VAZ, Fábio Monteiro e SOUZA, André Luís. *O Potencial Distributivo do Imposto de Renda - Pessoa Física*. Brasília: IPEA, maio. 2009 (Texto para Discussão, no prelo).



O grau de progressividade do IRPF depende do número de faixas de rendimentos sobre as quais são aplicadas as alíquotas do imposto, do limite de isenção e da alíquota máxima de tributação. De acordo com esses critérios, observamos que a política tributária brasileira tem caminhado no sentido contrário da progressividade.

No período de 1983 a 1985, a tabela progressiva do IRPF estabelecia 13 faixas de renda e alíquotas que variavam de 0% a 60%, com interstício de 5%. Em 1989, paradoxalmente, ocorreu uma redução de nove faixas (alíquotas de 0% a 45%) para apenas duas, com alíquotas de 10% e 25%. Em 1995, vigoravam três faixas com alíquotas que variavam de 15% a 35%, que foi suprimida pelo governo anterior sob o argumento de que havia poucos contribuintes nessa faixa. De 1998 até 2008, vigoram no país apenas duas faixas, com alíquotas de 15% e 27,5%. Em 2009, a alíquota mínima passou para 7,5%, com faixas intermediárias de 15% e 22,5%, mas a alíquota máxima não foi alterada (Khair, 2008)<sup>9,10</sup>.

Mesmo com as mudanças recentes, a progressividade do IRPF é muito suave no Brasil - pequena em relação ao que foi no passado e também pequena em relação ao que se observa no mundo. Levantamento da Price Waterhouse & Coopers (apud Khair, 2008) para uma amostra de 26 países da Europa, Ásia e América (incluindo o Brasil) revelou que o IRPF conta com cerca de cinco faixas de rendimento e alíquotas que variam, em média, entre 12,6% e 42,2%. No que respeita ao número de faixas, o Brasil não se distanciou muito da média internacional, se considerarmos as mudanças introduzidas em 2009. Já no que respeita à alíquota máxima, verificamos que a grande maioria dos países adota alíquotas nominais superiores à brasileira<sup>11</sup>.

É importante ressaltar ainda que o IRPF brasileiro perde a intensidade da progressividade que seria dada pelas alíquotas nominais em razão dos abatimentos e deduções a que está sujeito. De acordo com dados da Receita Federal para as declarações de IRPF 2003 (ano base 2002), os contribuintes com renda mensal tributável de até R\$ 2.500,00 estavam sujeitos a uma alíquota efetiva média de menos de 3% - bem inferior à alíquota mínima de 15%. Já os declarantes que recebiam uma renda mensal acima de R\$ 10.000,00, apesar de estarem sujeitos à alíquota nominal máxima de 27,5%, sofreram uma incidência efetiva de 17,8% (Receita Federal do Brasil, 2004)<sup>12</sup>.

De acordo com os preceitos da justiça fiscal, o que deve discriminar os contribuintes para o estabelecimento do ônus tributário é a sua capacidade de pagamento e não a origem ou a natureza da sua renda. Entretanto, o que se observa no Brasil é que a legislação atual não submete à tabela progressiva do IR os rendimentos de capital e de outras rendas da economia, que são tributados com alíquotas inferiores ao imposto de renda incidente sobre os rendimentos do trabalho<sup>13</sup>. Trata-se de um contraste com o que está estabelecido na Constituição, que não permite discriminação em razão da ocupação profissional ou função exercida pelos contribuintes, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> KHAIR, Amir. *Prioridade à Justiça Tributária*, 2008. Disponível para download no endereço: [http://www.cdes.gov.br/exec/documento/baixa\\_documento\\_oe.php?codigo=9746](http://www.cdes.gov.br/exec/documento/baixa_documento_oe.php?codigo=9746).

<sup>10</sup> Soares *et al.* (2009) chamam à atenção para o fato de que as alíquotas do IR são marginais. Na prática, somente indivíduos com rendas extremamente elevadas pagam algo próximo a 27,5%.

<sup>11</sup> De acordo com o levantamento, somente Brasil e Canadá têm alíquota máxima inferior a 30% e mais da metade dos países adota alíquotas nominais máximas acima de 40%.

<sup>12</sup> Para maiores detalhes acerca das deduções a que estão sujeitas o IRPF, ver Soares *et al.* (2009).

<sup>13</sup> A tributação dos salários obedece às alíquotas anteriormente mencionadas; os rendimentos decorrentes de renda fundiária variam de 0,03% a 20%, conforme o grau de utilização da terra e a área total do imóvel; e os rendimentos de aplicações financeiras têm alíquotas que variam entre 0,0005% e 22,5% conforme o prazo e o tipo de aplicação.

<sup>14</sup> Alterações realizadas na legislação infraconstitucional após 1996, ao estabelecerem diversas mudanças atreladas à natureza do rendimento, acabaram por prejudicar a isonomia tributária. Para citar apenas alguns exemplos: a) reduziu-se a alíquota do IRPJ de 25% para 15% e do adicional sobre os lucros (Lei 9.249/95, art. 3º, e Lei 8.981/95, art. 39); b) instituiu-se a possibilidade de remunerar com juros o capital próprio das empresas, reduzindo-lhes o Imposto de Renda e a CSLL (Lei 9.292/95, art. 9º); c) isentou-se a distribuição dos lucros, eliminando-se o Imposto de Renda na fonte sobre os lucros e dividendos distribuídos (Lei 9.292/95, art. 10º); e d) isentou-se de tributação a remessa de lucros e dividendos ao exterior (Lei 9.292/95, art. 10º).

Para se ter uma idéia do contraste entre a tributação dos diferentes tipos de rendimento, basta dizer que, em 2005, o IRRF - rendimentos do trabalho - somou 1,7% do PIB e representou cerca de 29% da arrecadação total do IR. Quando se trata do IRRF - rendimentos do capital - esses mesmos índices alcançaram 0,9% do PIB e 16% da receita do IR.

Também ilustrativos são os dados fornecidos por Silveira (2008): em 2002/2003, famílias onde predominavam as rendas oriundas do trabalho gastaram, em média, 3% da sua renda com o pagamento do IR. Já as famílias onde predominavam rendimentos provenientes da venda de ativos e de aplicações financeiras comprometeram, em média, 1,2% da sua renda com o IR.

Além do IR ser mal utilizado como instrumento de promoção da justiça fiscal, é importante destacar que a carga tributária sobre a propriedade é pouco representativa, tanto em comparação com as demais incidências quanto em relação aos padrões internacionais. Segundo visto, em 2005, foram arrecadados com o ITR, IPVA, IPTU, ITCD e ITBI cerca de 1,3% do PIB e sua participação na carga total foi de apenas 3,8%. Já nos países da OCDE, os impostos sobre propriedade alcançaram, em média, 1,9% do PIB ou 5,3% da arrecadação global.

Apesar de se constituírem em incidências diretas e, portanto, permitirem a graduação conforme o nível de renda dos contribuintes, há evidências de que os impostos brasileiros sobre a propriedade não respeitam os princípios da progressividade. Por exemplo, dados para 2002/2003 demonstraram que enquanto os 10% mais pobres da população comprometiam cerca de 1,8% da sua renda com o IPTU, os 10% mais ricos sofriam uma carga de 1,4%<sup>15</sup>.

Conforme apontam Soares *et al.* (2009), mesmo um IPTU com alíquota única deveria ser progressivo, pois os imóveis de propriedade das classes de alta renda têm valor de mercado muito superior aos imóveis de propriedade dos mais pobres. O problema é que grande parte dos municípios brasileiros não atualiza periodicamente a base de cálculo do IPTU, de tal sorte que o valor das propriedades localizadas nas regiões mais valorizadas das cidades, com frequência, encontra-se defasado em relação ao seu preço de mercado. Além disso, dos 350 municípios com população acima de 50 mil habitantes, apenas 15% aplicam alíquota progressiva no IPTU<sup>16</sup>.

Chama também atenção o fato de que o imposto sobre a herança (ITCD), que tem uma função redistributiva de vital importância para a sociedade quando se pensa em longos períodos e entre gerações, tem alíquotas baixas no caso brasileiro. Por exemplo, no estado de São Paulo é praticada uma alíquota única de 4% enquanto as alíquotas máximas adotadas nos EUA, Alemanha, França e Reino Unido alcançam, em média, 41%<sup>17</sup>.

Ainda no tocante à tributação do patrimônio, ressalta-se que o Imposto sobre Grandes Fortunas, que poderia contribuir decisivamente para o aumento da progressividade do sistema tributário nacional, foi previsto pela Constituição de 1988, mas ainda não é cobrado porque necessita de lei complementar para a sua regulamentação, que não foi aprovada até hoje.

<sup>15</sup> Dados extraídos de Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Justiça Tributária: Iniquidades e Desafios. Brasília: IPEA, maio. 2008.

<sup>16</sup> Para maiores detalhes sobre o IPTU, ver CARVALHO JR., Pedro Humberto Bruno de. *O IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação e Aspectos Extra-Fiscais*. Brasília: IPEA, dez. 2006 (Texto para Discussão n. 1251).

<sup>17</sup> SP: Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo (Decreto Nº 46.655, de 1º de abril de 2002); EUA: Internal Revenue and Customs – United States Department of the Treasury (<http://www.irs.gov>); Reino Unido: HM Revenue and Customs (<http://www.hmrc.gov.uk/inheritancetax/>); Alemanha: Global Property Guide (<http://www.globalpropertyguide.com/Europe/germany/Inheritance/>); França: Global Property Guide (<http://www.globalpropertyguide.com/Europe/france/Inheritance/>).





Finalmente, cabe destacar que, embora um sistema tributário equitativo pressuponha uma distribuição equilibrada da arrecadação por setor econômico, observa-se que as entidades financeiras vêm promovendo ao longo das últimas décadas uma série de inovações que permitem a geração e apropriação de rendas que, em muitos casos, não são captados pelo sistema. Estima-se que, no período compreendido entre 2000 e 2006, enquanto os lucros cresceram 5,5 vezes, a tributação das instituições financeiras aumentou em ritmo bem menor - apenas 2,7 vezes. Ou ainda, os lucros cresceram 446,3%, enquanto o IR sobre o resultado dessas instituições não acompanhou esse desempenho, pois o seu aumento foi de 196,6%. Já a CSLL – Contribuição Social sobre Lucro Líquido, um dos tributos que financia a seguridade social, cresceu somente 122,8%<sup>18</sup>.

O grau de informalidade presente na economia brasileira é outro fator que contribui para o desequilíbrio da distribuição da arrecadação. Dados do Sistema de Contas Nacionais do IBGE mostraram que, em 2005, aproximadamente 8,7% do PIB foram gerados por unidades produtivas informais. Segundo os mesmos dados, cerca de 58,8% das ocupações da economia brasileira corresponderam a ocupações sem vínculo formal, ou seja, trabalhadores sem carteira assinada, ocupações por conta própria, empregadores de unidades informais e trabalhadores não remunerados.

Segundo estimativa de Soares *et al.* (2009), a evasão e/ou elisão fiscal no que diz respeito ao IRPF atinge cerca de 80% das famílias cujas rendas principais são oriundas do trabalho por conta própria ou da atividade empresarial, já entre as famílias cujo rendimento principal decorre do vínculo empregatício esse percentual é da ordem de 20%.

### o Retorno social é baixo em relação à carga tributária (Problema 2)

A carga tributária brasileira é semelhante à observada em países de alta renda. No entanto, o leque de bens e serviços oferecido pelo Estado à população fica aquém do que seria possível obter com os recursos que são arrecadados. O retorno social em relação à carga tributária é considerado baixo porque dos 33,8% do PIB auferidos em 2005 apenas 9,5% do produto retornaram à sociedade na forma de investimentos públicos em educação (4,4%), saúde (3,5%), segurança pública (1,2%) e habitação e saneamento (0,4%)<sup>19</sup>.

Para compreender este aspecto da injustiça do sistema tributário nacional, é preciso separar a atuação do Estado em duas frentes: uma se refere às transferências de renda, que incluem pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais às famílias, a concessão de subsídios à produção e os repasses às instituições privadas sem fins lucrativos; e a outra está relacionada à oferta de bens e serviços públicos.

<sup>18</sup> A evolução do lucro das instituições financeiras foi estimada com base nos **dados contábeis consolidados e elaborados pelo Banco Central do Brasil e estão disponíveis no endereço:** [http://www.bcb.gov.br/top50/port/esc\\_met.asp](http://www.bcb.gov.br/top50/port/esc_met.asp). Já os tributos que têm como base o lucro dessas instituições (IRPJ e CSLL) foram extraídos dos boletins de arrecadação divulgados pela Receita Federal do Brasil no endereço: <https://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/default.htm>.

<sup>19</sup> Os investimentos nas mencionadas áreas incluem os gastos públicos correntes (como as despesas com pessoal e custeio da máquina pública) e de capital (como a aquisição de máquinas e equipamentos, realização de obras etc.). Índice de carga tributária. Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Sistema de Contas Nacionais 2004-2005*. Rio de Janeiro: 2007 (Contas Nacionais n. 20).

- Investimentos em educação. Fonte: **Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)**. *Education at a Glance: OECD Indicators 2008*. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/23/46/41284038.pdf>.
- Investimentos em saúde e em segurança pública. Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde – SIOPS. Disponível em: [http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/Dados\\_RIPSA-2008.pdf](http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/Dados_RIPSA-2008.pdf); [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_14/saude.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_14/saude.pdf)
- Investimentos em habitação e saneamento. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional ([http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade\\_governamental/execucao\\_orcamentaria\\_do\\_GF/Consolidacao\\_Contas\\_Publicas.xls](http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Consolidacao_Contas_Publicas.xls)). Ressalta-se que as despesas nas áreas em questão podem estar superestimadas em razão de não serem descontadas as transferências intergovernamentais na consolidação dos gastos das três esferas de governo.

Diversos estudos<sup>20</sup> têm demonstrado que as políticas de transferência de renda, tanto através do Regime Geral da Previdência como por meio de programas como o Bolsa Família, cumprem um papel fundamental na redução da pobreza e da desigualdade de renda no país. Não obstante, tais políticas representam apenas um lado do relacionamento do Estado com a sociedade.

A satisfação das necessidades sociais básicas não deve se restringir à capacidade de cada cidadão de obter recursos, seja por meio da sua inserção no mercado produtivo ou através dos programas de transferências de renda. Uma sociedade justa requer que todo cidadão, seja ele rico ou pobre, tenha direito a um ensino de boa qualidade, tratamento adequado das suas enfermidades, condições dignas de moradia etc. O outro lado do relacionamento do Estado com a sociedade consiste, portanto, na correção das falhas do mercado na provisão de bens e serviços considerados essenciais.

Da carga tributária total, 14,5% do PIB retornaram ao setor privado através das políticas de transferência de renda<sup>21</sup>. Descontado esse montante do valor global do que foi arrecadado a título de impostos, taxas e contribuições, chegamos a uma carga tributária líquida da ordem de 19,3% do PIB, que corresponde ao que efetivamente fica à disposição do Estado para contratação de recursos necessários à produção de bens e serviços e para investimentos na ampliação da capacidade instalada para a sua provisão<sup>22</sup>.

Em 2005, as três esferas de governo gastaram 7,25% do PIB com o pagamento de juros da dívida<sup>23</sup>, o que corresponde a mais de um terço da arrecadação líquida. Este patamar se revela bastante elevado em relação aos padrões internacionais: em média, os países da OCDE e da Zona do EURO destinaram respectivamente, 1,7% e 2,5% do PIB ao pagamento de juros no ano em questão<sup>24</sup>.

Descontadas as despesas com juros, restaram apenas 12,1% do PIB. Assim, embora a arrecadação global tenha alcançado um patamar de 33,8% do produto, o retorno social em relação à carga tributária é considerado baixo porque os recursos disponíveis são insuficientes para o financiamento das políticas sociais<sup>25</sup>. Outro fator que contribui para reduzir ainda mais esses recursos são os gastos tributários com renúncias fiscais. A Receita Federal estimou que tais gastos somaram 1,91% e 2,77% do PIB em 2005 e 2008<sup>26</sup>.

A seguir são apresentados dados que mostram que o retorno social é baixo tanto no que diz respeito à magnitude dos gastos em educação e saúde em comparação com outros países quanto em relação aos desafios que precisam ser enfrentados para a melhoria do quadro social vigente no país.

<sup>20</sup> SOARES, F., SOARES, S., MEDEIROS, M., OSÓRIO, R. Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Texto para Discussão, nº 1228. IPEA: Brasília, 2006; e Silveira, F.G. (2008) Tributação, Previdência e Assistência Sociais: Impactos Distributivos. XII Prêmio Tesouro Nacional - 2008 (Monografia premiada com o 1º lugar no Tema Qualidade do Gasto Público). STN: Brasília, 2008.

<sup>21</sup> Com base nos dados oferecidos pelo IBGE, Dos Santos (2008) discrimina as despesas com políticas de transferência de renda da seguinte forma em percentual do PIB: benefícios regime geral de previdência (6,6%), benefícios previdenciários concedidos aos servidores públicos (4,4%), saques do FGTS, PIS-Pasep e Seguro Desemprego (2,0%), benefícios de assistência social (0,7%) e subsídios à produção e transferências a instituições privadas sem fins lucrativos (0,7%). DOS SANTOS, Cláudio Hamilton. *Uma Metodologia Simplificada de Estimação da Carga Tributária Líquida Brasileira Trimestral no Período 1995-2007*. Brasília: IPEA, out. 2008 (Texto para Discussão n. 1359).

<sup>22</sup> Índice de carga tributária líquida calculado pelo IBGE (2007). Para maiores detalhes sobre o conceito de carga líquida bem como sobre sua evolução, ver Dos Santos (2008).

<sup>23</sup> IBGE (2007).

<sup>24</sup> Relatório OCDE (2008) – OECD Economic Outlook, nº 84, november 2008.

<sup>25</sup> Com a queda da taxa básica de juros no período recente (no primeiro trimestre de 2009, o setor público despendeu 5,6% do PIB com juros segundo dados do Banco Central), os recursos disponíveis para o custeio da oferta de bens e serviços públicos devem aumentar.

<sup>26</sup> Fonte: <https://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/BenTributarios/default.htm>.



Os investimentos públicos brasileiros em educação somaram 4,4% do PIB em 2005, com um gasto por aluno no ensino fundamental da ordem de US\$ 1.425,00. Esses mesmos indicadores atingiram, em média, 5% do PIB e cerca de US\$ 6.000,00 nos países da OCDE e da Zona do EURO<sup>27</sup>. Ressalta-se que o patamar de recursos públicos aplicados em educação no Brasil é inferior ao da Colômbia (4,7%) e supera o da Argentina (4,0%). No entanto, é largamente ultrapassado pelo México, que aplica 5,5% do produto em educação<sup>28</sup>.

A taxa de analfabetismo nacional caiu de 14,7% para 11,1% entre 1997 e 2005. Entretanto, no Nordeste esta taxa foi quase o dobro (21,9%), já o Sudeste e Sul apresentaram índices bem menores – 6,6% e 5,9%, respectivamente. Em 2007, a taxa de analfabetismo nacional experimentou nova queda passando para 10%. Mesmo assim, mantida a atual tendência, levaríamos mais de duas décadas para erradicar o analfabetismo<sup>29</sup>.

A escolaridade da população também vem crescendo: de uma média nacional de 5,8 anos de estudo em 1997 para 7 anos em 2005 e 7,3 em 2007. Ainda abaixo, porém, da escolaridade mínima obrigatória de oito anos de estudo, estabelecida pela Constituição de 1988<sup>30</sup>.

Em 2007, quase a totalidade das crianças entre sete e 14 anos (97,6%) estavam na escola, o que constitui uma grande vitória. Entretanto, as taxas de escolarização para adolescentes de 15 a 17 anos (82,1%) e para crianças de quatro a seis anos (77,6%) ainda são consideravelmente baixas<sup>31</sup>.

A União, estados e municípios destinaram para a saúde cerca de 3,5% do PIB em 2005. Um patamar baixo para os padrões internacionais: em média, os países da OCDE e da Zona do EURO aplicaram, respectivamente, 6,5% e 7,0% do PIB. Argentina (4,5%) e a Colômbia (6,2%) também nos superam largamente. As aplicações brasileiras só se mostraram maiores que as do México (2,9%). Em termos *per capita*, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), o gasto público em saúde no Brasil foi de US\$ 333,00, superados pelos vizinhos Argentina (US\$ 672,00) e Colômbia (US\$ 492,00); ao passo que o México (US\$ 329,00) nos alcança em um “empate técnico”. Os recursos públicos aplicados por habitante em países europeus – Reino Unido (US\$ 2.260,00), Suécia (US\$ 2.460,00) e França (US\$ 2.646,00) – estão claramente em outra ordem de grandeza<sup>32,33</sup>.

A expectativa de vida ao nascer no Brasil foi estimada em 72,6 anos em 2007, nível compatível com China (73), superior ao da Índia (63) e Rússia (66), mas inferior ao dos países latino-americanos: Chile e Cuba (78), Argentina (75), México e Colômbia (74). Em relação aos países europeus, a distância é maior: França e Suécia com 81, e Reino Unido com 79. A média não-ponderada dos países da OCDE e da Zona do EURO atingiu quase 80 anos em 2006<sup>34</sup>.

Outro indicador clássico para a questão da saúde, a mortalidade infantil, reduziu-se no Brasil de 48 por mil nascidos vivos em 1990 para 21,2 em 2005. Uma queda sem dúvida considerável, mas a taxa persiste elevada para padrões internacionais. Em relação aos *Brics*, novamente nossa taxa é compatível com a China (20), muito melhor que a da Índia (57), mas bem pior que

<sup>27</sup> Os valores em dólares foram convertidos pela paridade do poder de compra.

<sup>28</sup> Relatório OCDE (2007) – Education at a Glance. OCDE, 2008 e CEPAL (2007) – Statistical yearbook for Latin America and the Caribbean. ECLAC/CEPAL, Santiago, 2008.

<sup>29</sup> Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE disponíveis no endereço: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2007/default.shtm>.

<sup>30</sup> Dados da PNAD.

<sup>31</sup> Dados da PNAD.

<sup>32</sup> Dados de OMS - World Health Statistics, Genebra, 2008, e OECD Health Data 2008.

<sup>33</sup> Os valores em dólares foram convertidos pela paridade do poder de compra.

<sup>34</sup> Brasil: dados PNAD. Demais países: OMS (2008) e OCDE (2008).

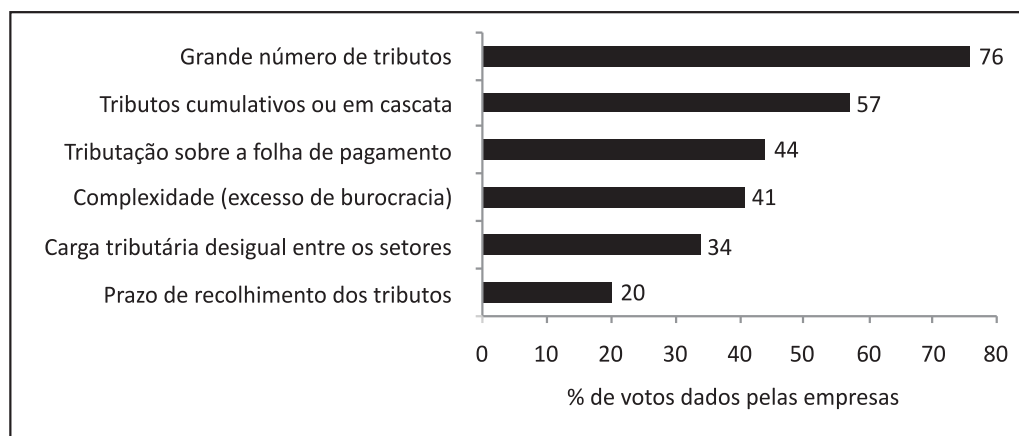
a da Rússia (10). Entre os latino-americanos, o indicador brasileiro só é melhor do que o do México (29); mas Chile (8), Cuba (5), Colômbia (17) e Argentina (14) se encontram em posição mais vantajosa. Em relação aos países europeus, as diferenças são drásticas: França com 4, Suécia com 3 e Reino Unido com 5. A média não-ponderada da taxa de mortalidade infantil nos países da OCDE e da Zona do EURO alcançou, respectivamente, 5,2 e 3,8 por mil nascidos vivos em 2006.<sup>35</sup> Adicione-se a este fato as imensas desigualdades regionais do Brasil: para o ano de 2005<sup>36</sup>, a mortalidade infantil era de 31,6 por mil nascidos vivos no Nordeste e de 14,2 por mil nascidos vivos no Sudeste.

No que se refere às políticas de habitação e saneamento, os desafios persistem enormes no Brasil. Em 2005, estima-se que o déficit habitacional no país somou 7,9 milhões de moradias. Aproximadamente 34,5% da população brasileira residem em domicílios que, ou não possuem água potável, ou não possuem esgoto, ou são moradias precárias – com excessivo número de moradores por cômodo, construídas com materiais não-duráveis, em terrenos irregulares ou em favelas<sup>37</sup>. Para enfrentar estes desafios, em 2005, União, estados e municípios destinaram apenas 0,4% do PIB para políticas públicas nas mencionadas áreas.

### o Estrutura tributária desincentiva as atividades produtivas e a geração de empregos (Problema 3)

Sondagem da CNI (Confederação Nacional da Indústria) revelou que grande parte das empresas brasileiras considera que o sistema tributário nacional tem viés anti-crescimento e reduz a competitividade dos nossos produtos. O Gráfico 1 mostra a eleição dos principais problemas do sistema em 2003<sup>38</sup>.

**Gráfico 1 – Eleição dos principais problemas do sistema tributário nacional: 2003**



Fonte: Confederação Nacional da Indústria (2005).

<sup>35</sup> Dados da OMS (2008) e OCDE (2008).

<sup>36</sup> RIPSA (2007) IDB 2007 Brasil – Indicadores e dados básicos para saúde. OPAS e Ministério da Saúde: Brasília, 2007.

<sup>37</sup> IPEA (2008) – PNAD 2007, Primeiras análises: saneamento e habitação. Comunicados da Presidência, nº 13. IPEA: Brasília, 2008.

<sup>38</sup> Dados extraídos de Confederação Nacional da Indústria (CNI). *Carga tributária e seus Efeitos na Economia*. Brasília CNI, 2005.



No período recente, um problema frequentemente mencionado pelo setor produtivo diz respeito à complexidade das regras para o reconhecimento e compensação de créditos tributários. É praticamente consensual a percepção no meio empresarial de que os mecanismos de desoneração hoje vigentes falham em seu propósito. Alguns tributos não são desonerados por conta de sua incidência em cascata, total ou parcial, na cadeia produtiva. Outros possuem mecanismos de desoneração complexos e demorados, que criam custos adicionais às empresas (CNI, 2008)<sup>39</sup>.

Dados do Ministério da Fazenda apontam que há um estoque de créditos não compensados, relativos ao ICMS e ao PIS/Cofins, da ordem de 1,3% do PIB. Embora possa parecer pequeno, frente aos percentuais maiores normalmente envolvidos na discussão tributária, este volume torna-se particularmente significativo uma vez que se concentra em determinados setores contribuintes: os que mais exportam e os que mais compram bens de capital<sup>40</sup>. De acordo com pesquisa da CNI, realizada em 2008, 74% das empresas exportadoras afirmam que o sistema tributário prejudica a competitividade dos produtos nacionais e 44,3% apontam que o acúmulo de créditos afeta a decisão de exportar.

Os prazos para recuperação de créditos dos tributos pagos sobre os bens de capital são considerados longos, o que gera um custo de oportunidade que varia de 2,6% a 8,2% do preço final do equipamento, segundo estimativas do Ministério da Fazenda. À medida que a empresa demora de 24 a 48 meses para realizar o crédito obtido em uma transação sobram menos recursos disponíveis para seu capital de giro e para a amortização de suas próprias dívidas<sup>41</sup>.

Outro grande problema do sistema tributário nacional diz respeito à presença de incidências em cascata que, além de impedirem por completo a desoneração das exportações e dos investimentos, distorcem preços relativos e estimulam a integração vertical das empresas. Em 2005, 17,4% da arrecadação total foi gerada por tributos cuja forma de cobrança ainda funciona em regimes cumulativos – caso do ISS e da CIDE, e parte do PIS/Cofins<sup>42</sup>.

Segundo relato da CNI (2004)<sup>43</sup>, a coexistência de diferentes regimes de apuração tributária do PIS/Cofins – lucro real, lucro presumido, sistema Simples e monofásicos, com a vigência de alíquotas também diferentes – tem se mostrado especialmente complexa e provocado problemas às empresas nas suas relações dentro das cadeias produtivas. As empresas que operam no sistema Simples ou lucro presumido não apuram créditos nas compras realizadas de empresas que operam no sistema não-cumulativo, aumentando a cascata, a pressão sobre os custos e o incentivo à substituição de produtos nacionais por importados.

O grande número de tributos existentes no país, alíquotas e regras tornam o sistema extremamente complexo e pouco transparente, o que resulta em elevados custos para as empresas e pesada burocracia. De acordo com estudo da FIPE<sup>44</sup>, as obrigações fiscais custam, em média, 0,33% do faturamento em empresas de capital aberto e 1,7% nas empresas com faturamento anual inferior a R\$ 100 milhões. Os recursos necessários para os contribuintes cumprirem suas obrigações com o fisco geram um custo estimado em R\$ 7,2 bilhões/ano<sup>45</sup>. A burocracia consome 7% do tempo

<sup>39</sup> Confederação Nacional da Indústria (CNI). *Os Problemas da Empresa Exportadora*. Brasília CNI, 2008.

<sup>40</sup> Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI). *A Oportunidade da Reforma Tributária*. São Paulo, out. 2008 (Carta IEDI n. 335).

<sup>41</sup> Em 2008, o prazo para recuperação dos créditos do PIS/Cofins foi reduzido para 12 meses.

<sup>42</sup> Informações extraídas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Sistema de Contas Nacionais 2004-2005*. Rio de Janeiro: 2007 (Contas Nacionais n. 20).

<sup>43</sup> Confederação Nacional da Indústria (CNI). *Uma Agenda Pró-Crescimento para 2004*. Brasília CNI, 2004.

<sup>44</sup> ZOCKUN, Maria Helena (coord.). *Simplificando o Brasil: Propostas de Reforma na Relação Econômica do Governo com o Setor Privado*. São Paulo: FIPE, mar. 2007 (Texto para Discussão n. 03).

<sup>45</sup> BERTOLUCCI, A. V. e NASCIMENTO, D. T. *Quanto custa pagar Tributos*, in Revista de Contabilidade e Finanças, FEA USP, n. 29, mai/ago 2002.



administrativo das nossas empresas frente aos 4,1% das empresas na América Latina. No Brasil, uma empresa padrão gasta 2.600 horas por ano para recolher seus impostos sobre vendas, salários e lucros, enquanto tal carga não chega a 500 horas na maioria das economias com as quais concorremos no mercado mundial, segundo o Banco Mundial.

Além das excessivas obrigações acessórias, as mudanças recorrentes de regras e normas causam insegurança jurídica às empresas e cooperativas e, muitas vezes, inviabilizam a formalização de micro e pequenos empreendimentos. Vale dizer que o Simples Nacional, criado para simplificar a relação das microempresas com o fisco, requer a adoção de seis livros fiscais e/ou contábeis, além de outras obrigações acessórias definidas pelo Comitê Gestor.

Embora seja um tema controverso<sup>46</sup>, em termos gerais e com pouquíssimas exceções, os encargos trabalhistas são apontados pelo empresariado como um entrave ao crescimento do emprego formal. De acordo com essa visão, a elevada incidência de tributos sobre a folha de pagamentos, que representam cerca de 42,3% a 50,8% dos salários, impacta negativamente a produtividade uma vez que a falta de vínculo formal reduz a possibilidade de investimentos na qualificação da mão-de-obra (CNI 2006)<sup>47</sup>.

#### o Inadequação do pacto federativo em relação a suas competências tributárias, responsabilidades e territorialidade (Problema 4)

A organização dos sistemas federativos é regida basicamente por dois princípios norteadores: o da *subsidiariedade* e o da *equidade*. O primeiro recomenda que a distribuição de encargos na federação privilegie a esfera local de governo como executora das políticas públicas. Esta esfera, por estar mais próxima ao cidadão é considerada a mais apropriada para interpretar, substanciar, representar e implementar os anseios da sociedade. O princípio da equidade preconiza que todo cidadão de um país deve ter acesso a um nível mínimo de serviços públicos, independentemente do local de sua residência.

Muito frequentemente, as bases de arrecadação disponíveis em nível municipal não são suficientes para que o governo local seja capaz de financiar todos os programas e projetos necessários ao cumprimento de suas obrigações legais e/ou constitucionais. A conexão das obrigações de gastos com os meios de financiamento é então desempenhada pelas transferências intergovernamentais cujo objetivo é assegurar que o princípio da equidade seja satisfeito: mesmo localidades com menor desenvolvimento econômico e, portanto, com bases de arrecadação mais frágeis, devem ser capazes de prestar serviços públicos condizentes com as necessidades de seus cidadãos.

No Brasil, a concretização dos mencionados princípios encontra-se ainda em estágio incipiente. Uma feição da nossa iniquidade federativa pode ser observada quando são apreciadas as transferências intergovernamentais uma vez que não existe correlação entre as necessidades de aportes financeiros e os repasses efetivamente realizados.

Em 2007, o maior orçamento *per capita* municipal do país superou em 41 vezes o menor orçamento por habitante. Se descontadas as transferências intergovernamentais, essa proporção

<sup>46</sup> Ver ANSILIERO, Graziela; RANGEL, Leonardo; PAIVA, Luis Henrique; STIVALI, Matheus; BARBOSA, Evaldo e SILVEIRA, Fernando Gaiger. *A Desoneração da Folha de Pagamentos e sua Relação com a Formalidade no Mercado de Trabalho*. Brasília: IPEA, jun. 2008 (Texto para Discussão n. 1341).

<sup>47</sup> Confederação Nacional da Indústria (CNI). *Crescimento. A Visão da Indústria*. Brasília CNI, 2006.



cai para 10<sup>48</sup>. Embora considerem extremos, esses indicadores são bastante ilustrativos para demonstrar que o sistema de transferências entre esferas de governo no Brasil, ao invés de perseguir a equalização entre os montantes de recursos à disposição das unidades locais, tende a favorecer a desigualdade.

Outro exemplo das distorções presentes no nosso sistema de transferências é fornecido pela correlação entre os repasses *per capita* e o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH municipal. Seria de se esperar que municípios com maiores deficiências sócio-econômicas fossem os receptores prioritários das transferências advindas dos estados e da União. Isso, no entanto, não ocorre. Quando se correlaciona as transferências intergovernamentais *per capita* recebidas pelos municípios brasileiros no ano de 2006 com os seus respectivos IDH-M<sup>49</sup> encontra-se um valor de 0,206, o que indica que municípios com maior IDH-M tendem a receber mais transferências em termos *per capita* do que aqueles de IDH-M mais baixo.

Para melhor ilustrar as iniquidades até aqui mencionadas, excluimos as capitais estaduais e dividimos os municípios para os quais se tinha informações de receita em 2007 em cinco partes aproximadamente iguais<sup>50</sup>. Observamos que os 20% municípios mais pobres da federação (1.095 prefeituras) possuíam um orçamento por habitante abaixo de R\$ 850,00 e abrigavam cerca de um quarto da população brasileira. Já nos 20% mais ricos (1.007 prefeituras) residiam apenas 8% da população, mas seus recursos per capita superaram a marca de R\$ 1.700,00. Os 20% mais pobres receberam, em média, R\$ 544,00 de transferências intergovernamentais *per capita*. Nos 20% mais ricos, esse mesmo indicador alcançou R\$ 1.454,00.

Para compreender essas discrepâncias é preciso considerar certas características dos principais repasses destinados às unidades locais. As transferências com origem na partilha da receita de tributos arrecadados pela União e pelos estados representam a principal fonte de recursos para a maioria dos municípios do país. Dentre as mesmas, se destacam a cota-parte do ICMS, o FPM e os *royalties* e compensações financeiras pela exploração de petróleo, recursos hídricos e minerais.

A distribuição da cota-parte do ICMS entre as prefeituras, em grande medida, privilegia aspectos econômicos posto que  $\frac{3}{4}$  da cota são alocados com base no valor adicionado pelo município. Assim, uma pequena cidade com uma grande indústria vai receber um elevado montante de ICMS *per capita*. Critérios devolutivos também orientam a repartição dos *royalties* uma vez que somente têm direito aos repasses os municípios onde estão localizadas as atividades de exploração de petróleo, recursos hídricos e minerais. Já o FPM tem caráter redistributivo, mas não leva em conta nem a capacidade de geração de recursos próprios nem outras modalidades de transferências recebidas pelos municípios. O tamanho da população é tomado como parâmetro para a distribuição de recursos do fundo<sup>51</sup>. Em decorrência, não é rara uma situação onde uma prefeitura, que já é contemplada com elevados montantes de ICMS e *royalties per capita*, também receber altas somas de FPM por habitante caso a mesma seja pouco populosa. Este é justamente o caso do município de maior orçamento *per capita* no Brasil.

<sup>48</sup> Os orçamentos per capita máximo e mínimo somaram R\$ 10.798,00 e R\$ 260,00, respectivamente. Descontados os repasses intergovernamentais, esses montantes caíram para R\$ 980,00 e R\$ 96,00 por habitante.

A maior parte os dados relativos às receitas per capita municipais apresentados neste documento foram calculados com base nas informações divulgadas pela Secretaria do Tesouro Nacional através de publicação eletrônica denominada Finanças do Brasil (Finbra) para o ano de 2007. Tais informações podem ser acessadas através de consulta ao endereço: [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/financas/Finbra2007v1.exe](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/financas/Finbra2007v1.exe). Os casos cujas fontes de dados são distintas do Finbra serão mencionados ao longo do texto.

<sup>49</sup> Índice de Desenvolvimento Humano Municipal: PNUD.

<sup>50</sup> Os municípios das capitais foram excluídos da análise porque possuem características bem diversas daquelas prefeituras que não ocupam o mesmo lugar dentro do seu estado.

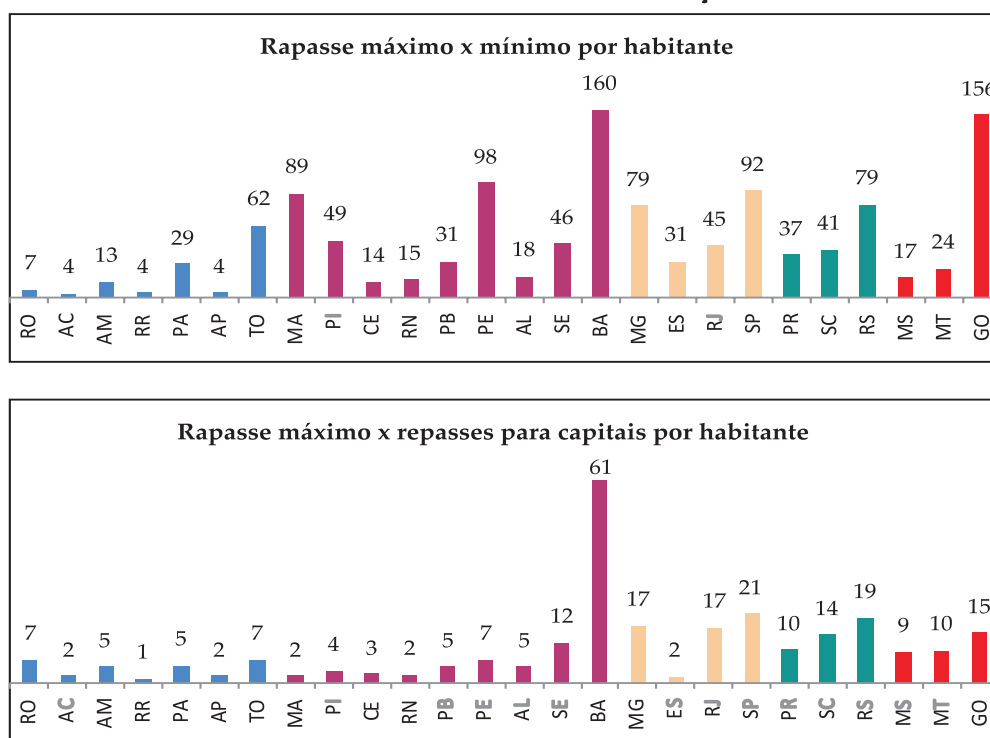
<sup>51</sup> Os municípios menos populosos são tidos como aqueles de menor capacidade de arrecadação e, portanto, devem ser os mais beneficiados pelos repasses do fundo. Apenas no caso das capitais estaduais, o FPM considera a renda per capita como critério de distribuição.

Sendo o ICMS distribuído com base em critérios devolutivos, não é de se estranhar que os 20% municípios mais pobres tenham recebido, em média, R\$ 74,00 por habitante, enquanto os 20% mais ricos foram contemplados com R\$ 613,00. O mesmo se aplica aos *royalties* onde esses indicadores alcançaram R\$ 7,00 e R\$ 142,00, respectivamente. A grande questão é que o FPM não cumpre um papel equalizador. A prova disso é que aos 20% mais pobres foram repassados, em média, R\$ 190,00 por habitante, já o extremo mais rico recebeu R\$ 289,00 *per capita*.

Cidades-dormitório, localizadas nas regiões metropolitanas, em geral, têm economias pouco desenvolvidas e concentram em seus territórios grande parte das mazelas dos nossos centros urbanos, tais como os altos índices de criminalidade, moradias precárias, baixa cobertura e qualidade dos serviços de educação, saúde e saneamento básico. Suas bases de arrecadação de tributos próprios são frágeis e não as habilitam a receber somas importantes de ICMS *per capita*. O problema é que, por serem muito populosas, não são compensadas pelos repasses do FPM. Este é justamente o caso do município com menor orçamento *per capita* no Brasil, que recebeu cinco vezes menos FPM por habitante do que a prefeitura de maior orçamento<sup>52</sup>.

A cobrança do ICMS na origem gera iniquidades entre os orçamentos *per capita* estaduais e municipais. Isto porque a produção costuma ser mais concentrada regionalmente que o consumo. Dos 7,1% do PIB arrecadados com o ICMS em 2007, mais da metade (55,5%) coube aos quatro estados da região Sudeste. Em contraste, aos nove estados do Nordeste coube uma fatia de 14,8%. A receita *per capita* média do ICMS gerada no Sudeste superou em 2,6 vezes o montante médio do Nordeste. Nos municípios, quanto mais concentrada é a produção em determinadas localidades, maiores são as distâncias entre os valores de repasses do ICMS por habitante. Mesmo as capitais, onde costumam se localizar as principais atividades produtivas do estado, receberam menos que um pequeno município com uma grande indústria instalada em seu território (Gráfico 1).

**Gráfico 1 – Razão entre os repasses de ICMS per capita recebidos por municípios selecionados em cada unidade da federação: 2007**



Fonte primária: Elaboração própria. STN (2007). Não há informações para o DF.

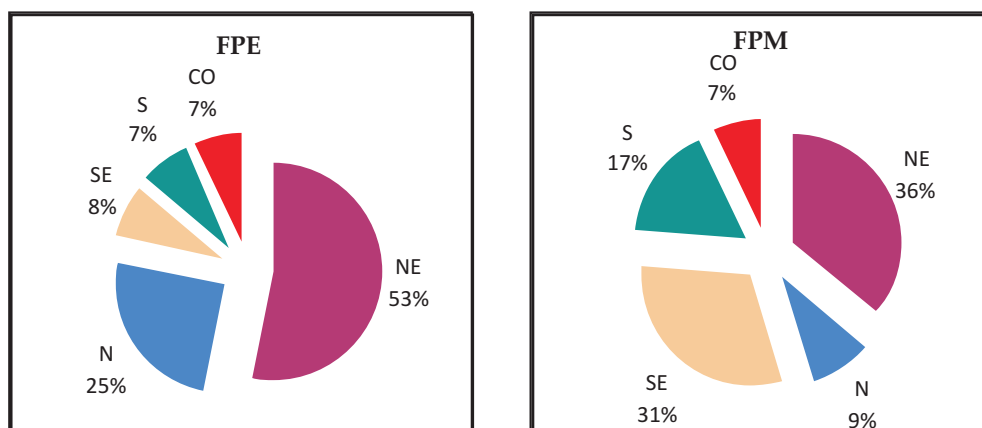
<sup>52</sup> O município com maior orçamento *per capita*, apesar de ter arrecadado R\$ 322,00 de tributos próprios e recebido repasse de *royalties* e ICMS da ordem de R\$ 8.491,00 por habitante foi contemplado com R\$ 251,00 de FPM *per capita*. No município de menor orçamento, esses mesmos indicadores alcançaram, respectivamente, R\$ 42,00 R\$ 79,00 e R\$ 51,00.



As distorções verificadas na distribuição do ICMS entre as unidades subnacionais não indicam que o mesmo tenha que perder seu caráter devolutivo, mas certamente a adoção do consumo como parâmetro para a alocação das receitas do imposto geraria uma distribuição mais justa.

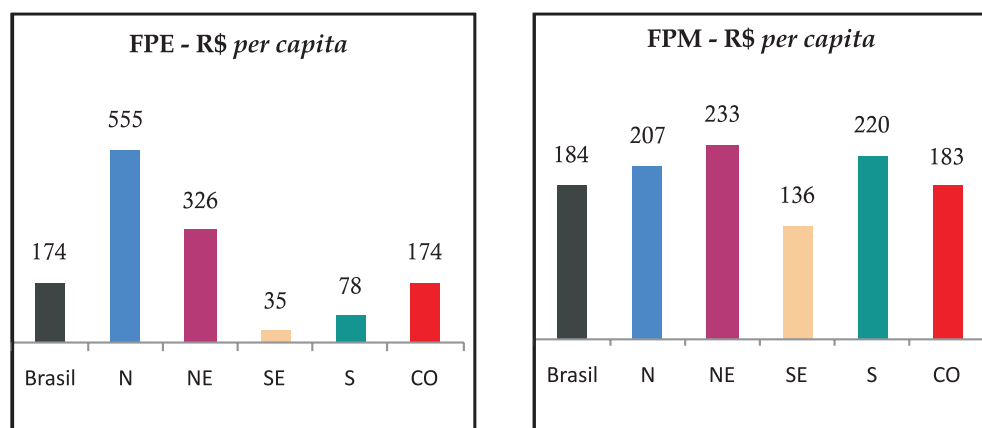
Analisando a repartição regional dos fundos redistributivos – o FPE e o FPM<sup>53</sup> –, observamos que o fundo estadual cumpre melhor esse papel do que o municipal. Como se vê nos Gráficos 2 e 3, os maiores percentuais e valores *per capita* de FPE foram entregues aos estados das regiões mais carentes do país (Norte e Norte). Isto ocorre porque, embora os coeficientes de participação dos estados no fundo estejam defasados, foram determinados com base em critérios que, além do tamanho da população, também consideraram a renda *per capita* e a extensão territorial de cada unidade da federação<sup>54</sup>.

**Gráfico 2 – Distribuição regional do FPE e FPM**



Fonte primária: Elaboração própria. STN

**Gráfico 3 – Valores per capita médios de FPE e FPM Brasil e regiões: 2007**



Fonte primária: Elaboração própria. STN

No que diz respeito aos repasses para o custeio da prestação descentralizada de serviços de saúde e educação, verificamos que os repasses para a saúde não têm uma preocupação equalizadora,

<sup>53</sup> O FPE tem a mesma origem de recursos que o FPM – uma parcela da arrecadação federal do IR e do IPI. A diferença é que este fundo é distribuído entre os estados.

<sup>54</sup> Os coeficientes estão congelados desde 1989.

uma vez que apenas 35,3% dos recursos foram destinados às regiões Norte e Nordeste. No caso das transferências para o financiamento da educação básica, os números são mais animadores, posto que as duas regiões receberam 58,4% dos recursos em 2006<sup>55</sup>.

#### o Não há cidadania tributária (Problema 5)

Cidadania tributária significa a conscientização do cidadão para o fato de que a necessária arrecadação de tributos deve reverter-se em benefícios que cumpram o papel de atender às necessidades da coletividade, reduzindo distâncias sociais. Transparência, tanto no que diz respeito às fontes quanto aos usos dos recursos públicos é palavra-chave e primeiro requisito para o exercício da cidadania tributária.

Dentre as injustiças do sistema tributário nacional, talvez o aspecto menos debatido seja a falta de cidadania tributária que, de um lado, afasta os brasileiros do pleno exercício do controle social e, de outro, do entusiasmo no compartilhamento do financiamento do Estado. A cidadania<sup>56</sup> não é exercida no cotidiano da vida civil nem transparece na construção das instituições públicas. Os contribuintes brasileiros não se percebem como parte ativa e interessada no processo orçamentário, não estabelecem relações claras e diretas entre o pagamento de tributos, a aplicação dos recursos e a qualidade dos serviços públicos, e tampouco exigem informações acessíveis, transparentes e simples sobre o funcionamento do sistema tributário. Nesse sentido, é plausível considerar que a falta de cidadania se apresenta como causa e também como consequência das distorções verificadas no nosso sistema de arrecadação.

A falta de visibilidade em relação aos impostos e contribuições pagos pela sociedade é resultado do grande número de tributos incidentes sobre o mercado de bens e serviços, cobrados de forma autônoma pelas três esferas de governo, com alíquotas variadas e regimes de apuração distintos.

Na esfera federal, o IPI é arrecadado sobre o valor adicionado na fabricação e importação de produtos industrializados. O PIS e a Cofins têm ampla incidência sobre todas as transações da economia, mas são apurados segundo regimes mistos. Uma parte das receitas é recolhida pela sistemática do valor agregado, mas para uma grande parcela de contribuintes o recolhimento é operado de modo cumulativo. A União cobra ainda uma contribuição (a CIDE) sobre a importação e comercialização de petróleo e gás natural e seus derivados. Sua incidência é cumulativa. Na esfera estadual, o ICMS é arrecadado sobre o valor adicionado na circulação de mercadorias e prestação de serviços de comunicação e de transportes interestadual e intermunicipal. Não há harmonização entre as normas que regem o imposto e, na prática, o ICMS é regido por 27 legislações. Os municípios arrecadam de modo cumulativo o ISS sobre os serviços não compreendidos na base do ICMS. Existem 5.554 legislações para o imposto.

Além da existência de um grande número de impostos e contribuições sobre o consumo e uma miríade de alíquotas, é prática usual no Brasil a cobrança por dentro, isto é, os tributos incidem sobre eles mesmos, de tal sorte que as alíquotas nominais são menores do que as efetivas. Um exemplo fornecido pela CNI (2008) ilustra o problema: supondo uma alíquota de 18% do ICMS, um cidadão que compra uma camisa, cujo preço antes da incidência do tributo é de R\$ 100,00, paga um preço final de R\$ 121,95 ao invés de R\$ 118,00. Portanto, a alíquota efetiva de ICMS que incide sobre este produto é de 21,95%<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda, 2005.

<sup>56</sup> Entendida como a condição da pessoa que, como membro de um Estado se acha no gozo de direitos e responsável por obrigações, ou deveres, que lhe permitem participar da vida pública e política.

<sup>57</sup> Confederação Nacional da Indústria (CNI). *Tributação “por dentro” e cascata tributária impedem a transparência no pagamento de impostos*. Brasília CNI, jun. 2008.



Alíquotas nominais também divergem das efetivas quando os tributos são cobrados em cascata, uma vez que o ônus fiscal depende do número de transações efetuadas ao longo da cadeia produtiva, até que uma determinada mercadoria se encontre acabada.

Existindo desde 1996, com abrangência nacional, o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) discute a necessidade de maior conscientização tributária. Contudo, e apesar de sua longevidade e abrangência, apenas 19,03% dos municípios, 16,51% das escolas brasileiras e 10,08% da população haviam sido atingidos pelo programa até 2008.

Em que pesem os esforços de conscientização, um sistema de tributação com as características até aqui descritas impede o cumprimento da determinação constitucional de que os consumidores devem ter conhecimento dos tributos que incidem sobre bens e serviços.

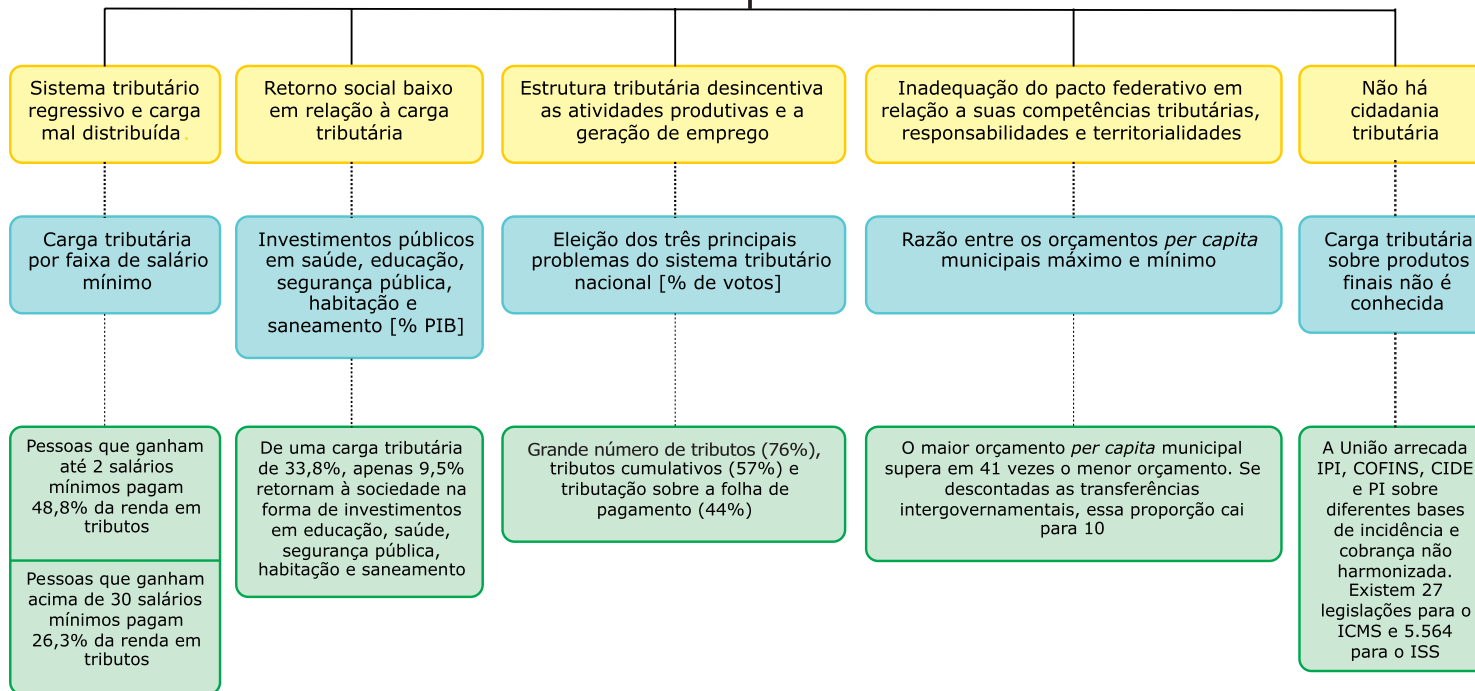
Como os tributos indiretos são menos visíveis que as incidências sobre a renda e a propriedade, é disseminada a crença na sociedade brasileira de que a população de baixa renda não paga impostos. Em decorrência, as políticas públicas orientadas para a redução das desigualdades e dos índices de pobreza são vistas como benesses, tanto pelas camadas mais carentes da população quanto pela parcela da sociedade que se encontra em melhores condições, o que prejudica o entendimento sobre os mecanismos e instituições de participação democrática, dificultando os controles – fiscal e social – sobre o Estado.

# Quadro de Indicadores do Sistema Tributário Nacional

## INDICADORES DE EQUIDADE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

MACRO-PROBLEMA

**Sistema tributário nacional é injusto**

PROBLEMAS  
INDICADORES


DADOS\*

\* Ano base de cálculo: 2005. Quando o ano de referência for diferente, estará indicado ao lado do dado.

## Sistema tributário regressivo e carga mal distribuída

INDICADOR	Dados*
Carga tributária por faixa de salário mínimo	Pessoas que ganham até 2 salários mínimos pagam 48,8% da renda em tributos (2004)
	Pessoas que ganham acima de 30 salários mínimos pagam 26,3% da renda em tributos (2004)

\* Ano base de cálculo: 2005. Quando o ano de referência for diferente, estará indicado ao lado do dado.

## Sistema tributário regressivo e carga mal distribuída

Causas	Indicadores	Dados*
Inobservância do princípio da capacidade contributiva para distribuição do ônus tributário entre as famílias	Distribuição da carga tributária total por decil de renda	10% mais pobres da população pagam 32,8% da sua renda em tributos; 10% mais ricos sofrem uma carga de apenas 22,7% (2002/2003)
Carga tributária é mal distribuída	Carga tributária bruta total [% PIB]	Brasil: 33,8% Média OCDE: 35,8%
	Arrecadação de impostos sobre bens e serviços (IPI, ICMS, ISS, COFINS e demais impostos sobre produção e importação)	Brasil: 15,6% do PIB ou 46,1% da carga tributária total Média OCDE: 11,3% do PIB ou 31,6% da carga tributária total
	Arrecadação de impostos sobre a renda e a propriedade (IR, CSLL, IPTU, IPVA, ITR, ITCD, ITBI)	Brasil: 8,2% do PIB ou 24,3% da carga tributária total Média OCDE: 14,7% do PIB ou 41,1% da carga tributária total
Imposto de Renda como instrumento de redistribuição de renda e promoção da justiça fiscal é mal aproveitado	Arrecadação do IRPF no Brasil e na OCDE	Brasil: 1,6% do PIB ou 4,7% da carga tributária total Média OCDE: 10% do PIB ou 26,5% da carga tributária total (2001)
	Alíquota máxima do IRPF é baixa em relação a outros países	Brasil: 27,5% Média 26 países: 42,2% (2002)
	Alíquota máxima do IRPF por faixa de salário mínimo (SM)	Até 3 SM = 6,84% Acima de 30 SM = 13,83%
	Arrecadação de IRPJ e do CSLL sobre lucro das empresas	8,69%
Rendimentos do capital são menos tributados pelo IR do que os provenientes do trabalho	Arrecadação do IRPF sobre os rendimentos do trabalho e do capital	IRRF-Trabalho = 1,7% do PIB ou 29% da arrecadação total do IR IRRF-Capital = 0,9% do PIB ou 16% da arrecadação total do IR
	Distribuição da carga tributária do IR por origem dos rendimentos	Famílias onde predominam as rendas oriundas do trabalho gastam, em média, 3% da sua renda com IR; Famílias onde predominam as rendas oriundas da venda de ativos e de aplicações financeiras gastam, em média, 1,2% da sua renda com IR (2002/2003)
Carga tributária sobre patrimônio e herança é baixa	Arrecadação dos impostos sobre propriedade (ITR + IPVA + IPTU + ITCD + ITBI)	Brasil: 1,3% do PIB ou 3,8% da carga tributária total Média OCDE: 1,9% do PIB ou 5,3% da carga tributária total
	Distribuição da arrecadação por decil de renda	O 1º decil de renda paga 1,8% e o último decil paga 1,4%
	Número de municípios que aplicam a alíquota progressiva do IPTU	Dos 350 municípios acima de 50 mil habitantes apenas 15% aplicam alíquota progressiva no IPTU
	Alíquota do imposto sobre herança praticada no estado de São Paulo e a média das alíquotas máximas praticadas nos EUA, Alemanha, França e Reino Unido	São Paulo = 4% (única) Média dos países = 41% (2007/2008)
	Tempo decorrido desde a Promulgação da Constituição sem que o imposto sobre grandes fortunas tenha sido regulamentado	7.518 dias (12/05/09)
Participação expressiva do setor informal na economia	Participação do setor informal no PIB	8,7%
	Participação dos postos de trabalho informais no total de ocupações	58,8%

\* Ano base de cálculo: 2005. Quando o ano de referência for diferente, estará indicado ao lado do dado.

## Retorno social baixo em relação à carga tributária

INDICADOR	Dados*
Investimentos públicos em saúde, educação, segurança pública, habitação e saneamento [% PIB]	De uma carga tributária de 33,8%, apenas 9,5% retornaram à sociedade na forma de investimentos em educação (4,4%), saúde (3,5%), segurança pública (1,2%), habitação e saneamento (0,4%)

\* Ano base de cálculo: 2005. Quando o ano de referência for diferente, estará indicado ao lado do dado.

## Retorno social baixo em relação à carga tributária

Causas	Indicadores	Dados*
Recursos insuficientes para financiar políticas sociais	Carga tributária líquida [% PIB] **	19,3%
	Carga tributária líquida exclusive juros [% PIB]	12,1%
Participação elevada das despesas financeiras no total dos gastos públicos	Gastos do setor público com juros em relação aos padrões internacionais [% PIB]	Brasil: 7,25%    EURO: 2,5%    OCDE: 1,7%
Investimentos públicos nas áreas sociais básicas são baixos	Investimentos com educação em relação aos padrões internacionais [% PIB]	Brasil: 4,4% México: 5,5%    Média OCDE: 5,0% Argentina: 4,0%    EU: 5,0% Colômbia: 4,7%
	Investimentos com saúde em relação aos padrões internacionais [% PIB]	Brasil: 3,5% México: 2,9%    Média OCDE: 6,5% Argentina: 4,5%    EU: 7,0% Colômbia: 6,2%
	Investimentos com segurança pública [% PIB]	1,2%
	Investimentos com habitação e saneamento [% PIB]	0,4%
	Evolução do demonstrativo efetivo de benefícios tributários [% PIB]	2005: 1,91%    2008: 2,77%
Gastos tributários com renúncias fiscais crescentes		

Causas	Indicadores	2005	2007
Indicadores de condições de vida são incompatíveis com o nível de renda do país	Percentual da população de 15 anos ou mais não alfabetizados	11,1%	10,0%
	Número médio de anos de estudo da população de 15 anos ou mais	7,0	7,3
	Percentual da população que frequenta a escola em determinada faixa etária (taxa de escolarização)	4 a 6 anos = 72,0%    7 a 14 anos = 97,0% 15 a 17 anos = 82,0%	4 a 6 anos = 77,6%    7 a 14 anos = 97,6% 15 a 17 anos = 82,1%
	Taxa de mortalidade materna (até 42º dias após nascimento – por cem mil nascidos vivos)	74,06	Dado a ser calculado
	Taxa de mortalidade infantil – até 1 ano de vida (por mil nascidos vivos)	21,2	Dado a ser calculado
	Número de anos esperado para um recém-nascido (esperança de vida ao nascer)	Homens: 68,3 anos    Mulheres: 75,9 anos	Homens: 69,0 anos    Mulheres: 76,5 anos
	Número de óbitos por doenças transmissíveis por 100 mil habitantes	47,4	
	Percentual da população residente com renda familiar mensal <i>per capita</i> de até meio salário mínimo	37,2%	30,0%
	Razão entre a distribuição de renda dos 20% mais ricos e 20% mais pobres	20,4	18,7
	Percentual da população residente total que dispõe de ligação do domicílio à rede coletora ou fossa séptica	67,1%	72,5%
	Percentual da população urbana com acesso a serviços adequados de água e esgoto	73,3%	65,1%
	Déficit habitacional	7,9 milhões de moradias onde 6,4 milhões estão em áreas urbanas	

\* Ano base de cálculo: 2005. Quando o ano de referência for diferente, estará indicado ao lado do dado.

\*\* Carga tributária líquida = carga tributária total - transferências de renda.



**Estrutura tributária desincentiva as atividades produtivas e a geração de empregos**

INDICADOR	Dados*
Eleição dos três principais problemas do sistema tributário nacional [% de votos]	Grande número de tributos (76%), tributos cumulativos (57%) e tributação sobre folha de pagamento (44%) (2003)

## Estrutura tributária desincentiva as atividades produtivas e a geração de empregos

Causas	Indicadores	Dados*
Sistema tributário prejudica a competitividade dos produtos nacionais	Prazos para recuperação dos créditos dos impostos pagos sobre bens de capital	Prazos para recuperação de créditos de bens de capital são elevados. Prazos: ICMS = 48 meses PIS/COFINS = 24 meses**
	Créditos de bens de uso e consumo não apropriados ao ICMS e PIS/COFINS	ICMS: R\$ 17 bilhões (0,7% do PIB) PIS/COFINS: R\$ 13 bilhões (0,6% do PIB) (2006)
	Custo de oportunidade causado pela demora na recuperação dos créditos	De 2,6% a 8,2% do preço final do equipamento (2008)
	Efeitos sobre a competitividade externa das empresas exportadoras	74% das empresas exportadoras afirmam que tributos afetam a competitividade (2008)
	Efeitos sobre a decisão de exportar das empresas exportadoras	44,3% das empresas exportadoras afirmam que o acúmulo de créditos afeta a exportação (2008)
Sistema tributário onera o emprego formal	Tributos incidentes sobre a folha de pagamento	De 42,3% a 50% do salário (2008)
Existência de tributos distorcivos	Percentual de arrecadação original de tributos cumulativos (ISS, Cide-combustíveis, PIS/COFINS)	17,4%
Elevado custo de cumprimento das obrigações tributárias	Custo e horas gastas pelas empresas com a gestão tributária	Obrigações fiscais custam 0,33% do faturamento em empresas de capital aberto e 1,7% nas empresas com faturamento anual inferior a R\$ 100 milhões. "Burocracia" consome 7% do tempo administrativo das empresas brasileiras e, 4,1% das empresas na América Latina (2007)
	Número de registros fiscais e contábeis a serem mantidos pelas empresas	SIMPLES Nacional: excesso de exigências por parte dos entes federados e a adoção de seis livros fiscais e/ou contábeis
	Número de regras tributárias existentes	Existem no Brasil, na esfera federal, 497 códigos de documentos de arrecadação fiscal para pessoa jurídica (PJ) e 265 para pessoa física (PF)  Existem 27 legislações para o ICMS e 5.564 legislações para o ISS

\* Ano base de cálculo: 2005. Quando o ano de referência for diferente, estará indicado ao lado do dado.

\*\* Em 2008 o prazo para recuperação do PIS/COFINS é de 12 meses.

**Inadequação do pacto federativo em relação a suas competências tributárias, responsabilidades e territorialidades**

INDICADOR	Dados*
Razão entre os orçamentos <i>per capita</i> municipais máximo e mínimo	O maior orçamento <i>per capita</i> municipal supera em 41 vezes o menor orçamento. Se descontadas as transferências intergovernamentais, essa proporção cai para 10 (2007)

\* Ano base de cálculo: 2005. Quando o ano de referência for diferente, estará indicado ao lado do dado.

## Inadequação do pacto federativo em relação a suas competências tributárias, responsabilidades e territorialidades

Causas	Indicadores	Dados*
Partilha é ineficaz na comparação entre arrecadação e responsabilidades dos entes federativos	Correlação entre as transferências <i>per capita</i> e o IDH dos municípios (2006)	Municípios com IDH-M acima da média tendem a receber proporcionalmente mais transferências intergovernamentais (a correlação é positiva: 0,206)
	Correlação entre a proporção das receitas próprias dos municípios e os seus gastos nas funções saúde, educação e urbanismo (somadas) e o montante das transferências <i>per capita</i>	A correlação é de 0,897 (positiva), indicando que os municípios com maiores receitas próprias em relação aos gastos nas funções citadas tendem a receber maiores transferências <i>per capita</i> (2006)
Sistema de transferências intergovernamentais favorece a desigualdade entre os orçamentos <i>per capita</i> municipais	Orçamento municipal <i>per capita</i> dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios) **	Os 20% mais pobres tem orçamento <i>per capita</i> até R\$ 850,00 e os 20% mais ricos acima de R\$ 1.700,00 (2007)
	Transferências intergovernamentais <i>per capita</i> dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios) **	Os 20% mais pobres recebem, em média, R\$ 544,00 <i>per capita</i> e os 20% mais ricos R\$ 1.454,00 (2007)
	Repasse da cota-parte do ICMS <i>per capita</i> dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios) **	Os 20% mais pobres recebem, em média, R\$ 74,00 <i>per capita</i> e os 20% mais ricos R\$ 613,00 (2007)
	Repasse dos Royalties <i>per capita</i> dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios) **	Os 20% mais pobres recebem, em média, R\$ 7,00 <i>per capita</i> e os 20% mais ricos R\$ 142,00 (2007)
	Transferências do FPM <i>per capita</i> dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios) **	Os 20% mais pobres recebem, em média, R\$ 190,00 <i>per capita</i> e os 20% mais ricos R\$ 289,00 (2007)
	População residente nos 20% municípios mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios) **	Nos 20% municípios mais pobres residem 25% da população brasileira e nos 20% mais ricos 8% (2007)
	Arrecadação do ICMS [% PIB]	7,1% (2007)
Cobrança do ICMS na origem gera iniquidades entre os orçamentos <i>per capita</i> estaduais e municipais	Distribuição regional da arrecadação do ICMS	N = 5,6%    NE = 14,8%    SE = 55,5%    S = 14,5%    CO = 8,6% (2007)
	Razão entre a arrecadação <i>per capita</i> média do ICMS nos estados do Sudeste e Nordeste	2,6 (2007)
	Razão entre os repasses <i>per capita</i> máximo e mínimo da cota-parte do ICMS municipal em estados selecionados	PA = 28,7    BA = 159,7    SP = 91,7    RS = 79,2    GO = 156,0 (2007)
	Razão entre os repasses de FPM <i>per capita</i> recebidos pelos municípios de maior e menor orçamento por habitante no Brasil	Município com maior orçamento <i>per capita</i> recebe 5 vezes mais FPM do que os com menor orçamento (2007)
Subfinanciamento de cidade integrantes de Região Metropolitana	Número de cidades pertencentes a Regiões Metropolitanas dentre as 20 com menores recebimentos de FPM por habitante	11 (Guarulhos, São Gonçalo, Duque de Caxias, São Bernardo do Campo, Osasco, Nova Iguaçu, Santo André, Niterói, Belford Roxo, Contagem, Jaboatão dos Guararapes)
Partilha é ineficaz no combate as desigualdades	Proporção das transferências federais de saúde destinadas aos estados (e/ou regiões) mais pobres	35,27% (2006)
	Proporção das transferências federais de educação destinadas aos estados (e/ou regiões) mais pobres	58,4% (NE e N) (2006)
	Proporção das transferências federais do FPM destinadas aos estados (e/ou regiões) mais pobres	44% (NE e N)
	Proporção das transferências federais do FPE destinadas aos estados (e/ou regiões) mais pobres	78% (NE e N)

\* Ano base de cálculo: 2005. Quando o ano de referência for diferente, estará indicado ao lado do dado.

\*\* Excluindo as capitais estaduais.

**Não há cidadania tributária**

INDICADOR	Dados*
Carga tributária sobre produtos finais não é conhecida	A União arrecada IPI, COFINS, CIDE e PIS sobre diferentes bases de incidência e cobrança não harmonizada. Existem 27 legislações para o ICMS e 5.564 para o ISS (2005)

## Não há cidadania tributária

Causas	Indicadores	Dados*			
Falta visibilidade sobre impostos pagos	Grande número de impostos incidentes sobre os produtos finais regidos por distintas regras (2008)	Tributo	Competência	Regime	Base de Incidência
		IPI	Federal	Não cumulativo	Importação e produção de produtos industrializados
		COFINS	Federal	Misto	Importação, produção e comercialização de bens e serviços
		PIS	Federal	Misto	
		CIDE-Combustíveis	Federal	Cumulativo	Importação e comercialização de petróleo e gás natural e seus derivados
		ICMS	Estadual	Não cumulativo	Circulação de mercadorias e prestação de serviço de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação
		ISS	Municipal	Cumulativo	Prestação de serviços não compreendidos na base do ICMS, definidos em lei complementar
Insuficiência de educação fiscal	Percentual de municípios onde o PNEF foi implantado	19,03% (2008)			
	Percentual de escolas alcançadas por ações do PNEF	16,51% (2008)			
Falta de regulamentação do parágrafo 5º do Art. 150 da Constituição Federal que determina medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços	Número de dias sem regulamentação da Lei	7.518 (em 12/05/09)			

\* Ano base de cálculo: 2005. Quando o ano de referência for diferente, estará indicado ao lado do dado.



## **Anexos**

.....

I – Síntese da Estrutura do Sistema  
Tributário Nacional

II – Glossário de Indicadores

III – Relação de Instituições / Pessoas  
que participaram de Atividades do  
Observatório da Equidade





## Anexo I – Síntese da Estrutura do Sistema Tributário Nacional

TRIBUTOS		NOME POR EXTENSO	COMPETÊNCIA	CARACTERÍSTICAS BÁSICAS
<b>IMPOSTOS</b>				
Renda	IR	Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza	Federal	
	IRPF	Imposto de renda de pessoa física	Federal	Incide sobre salários e proventos
	IRPJ	Imposto de renda de pessoa jurídica	Federal	Incide sobre lucros
	IRRF	Imposto de renda retido na fonte	Federal	Incide sobre rendimentos do trabalho, capital e outros
Bens e Serviços	IPI	Imposto sobre produtos industrializados	Federal	Imposto sobre o valor adicionado. Incide sobre a importação e fabricação de produtos industrializados
	ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação	Estadual	Imposto sobre o valor adicionado. Incide sobre o valor da mercadoria e serviços vendidos no mercado interno
	ISS	Imposto sobre serviços de qualquer natureza	Municipal	Imposto cumulativo. Incide sobre o valor dos serviços prestados
Propriedade	ITR	Imposto sobre a propriedade territorial rural	Federal	Incide sobre o valor do imóvel rural
	IPVA	Imposto sobre a propriedade de veículos automotores	Estadual	Incide sobre o valor do veículo automotor
	ITCD	Imposto sobre a transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens e direitos	Estadual	Incide sobre o valor do bem, móvel ou imóvel, doado ou transmitido por herança
	IPTU	Imposto predial e territorial urbano	Municipal	Incide sobre o valor do imóvel urbano comercial e residencial
	ITBI	Imposto sobre a transmissão inter vivos, a qualquer título, a qualquer título, por ato oneroso: da propriedade ou domínio útil de bens imóveis; de direitos reais sobre imóveis (exceto os de garantia); e cessão de direitos a sua aquisição.	Municipal	Incide sobre o valor dos imóveis transacionados no mercado
Transações financeiras	IOF	Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários	Federal	Incide sobre valor do crédito contratado, compra e venda de divisas, valor da aplicação financeira, valor do seguro contratado e aplicação financeira em ouro
Regulatórios sobre o comércio exterior	II	Imposto sobre a importação de produtos estrangeiros	Federal	Incide sobre o valor do produto ou serviço importado
	IE	Imposto sobre a exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados	Federal	Incide sobre o valor do produto ou serviço exportado

TRIBUTOS		NOME POR EXTENSO	COMPETÊNCIA	CARACTERÍSTICAS BÁSICAS
<b>CONTRIBUIÇÕES</b>				
Bens e Serviços	CSLL	Contribuição social sobre o lucro líquido das pessoas jurídicas	Federal	Incide sobre os lucros
	COFINS	Contribuição para o financiamento da seguridade social	Federal	Incide sobre a receita bruta, inclusive financeira
	PIS/PASEP	Contribuição para o programa de integração social e o programa do servidor público	Federal	Incide sobre a receita bruta, inclusive financeira
	CIDE-combustíveis	Contribuição de intervenção no domínio econômico - combustíveis	Federal	Incide sobre a importação e a comercialização de petróleo, gás natural e seus derivados.
	CPMF	Contribuição provisória sobre movimentação financeira	Federal	Incide sobre os débitos em contas-correntes bancárias
Folha de Pagamento	Salário-educação	Contribuição social do salário-educação	Federal	Incide sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais
	Sistema S	Contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas	Federal	Conjunto de onze contribuições de interesse de categorias profissionais. As contribuições incidem sobre a folha de salários das empresas pertencentes à categoria correspondente
	FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	Federal	Incide sobre folha de pagamento
Previdenciárias	Regime Geral	Contribuição para o INSS	Federal	Incide sobre folha de pagamento (empregado/empregador) e sobre os rendimentos do trabalho autônomo
	Servidores Públicos	Contribuição para a seguridade do servidor público	Federal, Estadual e Municipal	Incide sobre folha de pagamento
Contribuições econômicas		Diversas	Federal, Estadual e Municipal	Receitas provenientes de compensações financeiras provenientes de indenizações por exploração de recursos minerais, dentre outras
		Contribuições de melhoria decorrente de obras públicas	Federal, Estadual e Municipal	Tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação que representa um benefício especial auferido pelo contribuinte. Seu fim se destina às necessidades do serviço ou à atividade estatal. Seu cálculo é baseado na diferença do valor venal do imóvel antes e após a realização da obra pública
<b>TAXAS</b>				
Contribuições de melhoria		Coleta de lixo, conservação de vias e logradouros públicos, esgoto, limpeza pública, licenças diversas e serviços diversos	Federal, Estadual e Municipal	É a exigência financeira a pessoa privada ou jurídica para usar certos serviços fundamentais, ou pelo exercício do poder de polícia, imposta pelo governo ou alguma organização política ou governamental

## Anexo II – Glossário de Indicadores

Indicadores	Descrição do Indicador	Ano	Fonte
Carga tributária total por faixa de salário mínimo	Cálculos efetuados com base na POF 2002/2003 do IBGE	2004	Zockun, 2007
Distribuição da carga tributária total por decil de renda	Cálculos efetuados com base na POF 2002/2003 do IBGE	2002/2003	Silveira, 2008
Carga tributária bruta total	Arrecadação dos impostos, taxas e contribuições arrecadados pela União, estados e municípios em % do PIB	2005	Contas Nacionais, 2005 (IBGE)
Arrecadação de impostos sobre bens e serviços	Arrecadação em % do PIB e da carga tributária total. No Brasil, inclui IPI, ICMS, ISS, COFINS e demais impostos sobre produção e importação	2005	Brasil: Contas Nacionais, 2005 (IBGE); OCDE: OCDE, 2009 e RFB, 2008
Arrecadação de impostos sobre a renda e a propriedade	Arrecadação de em % do PIB e da carga tributária total. No Brasil, inclui IR, CSLL, IPTU, IPVA, ITR, ITCD e ITBI	2005	Brasil: Contas Nacionais, 2005 (IBGE); OCDE: OCDE, 2009 e RFB, 2008
Arrecadação do IRPF no Brasil e na OCDE	Arrecadação do Imposto de Renda sobre Pessoa Física em % do PIB e da carga tributária total	2001	Receita Federal do Brasil, 2004
Alíquota máxima do IRPF é baixa em relação a outros países	Alíquota máxima do IRPF no Brasil e média das máximas em 26 países da Europa, Ásia e América	2002	Price Waterhouse & Coopers (apud Khair, 2008)
Alíquota efetiva do IRPF por faixa de salário mínimo (SM)		2005	Receita Federal do Brasil, 2005
Arrecadação de IRPJ e do CSLL sobre lucro das empresas		2005	Presumo que seja Contas Nacionais, 2005 (IBGE)
Arrecadação do IRRF sobre os rendimentos do trabalho e do capital	Arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte sobre os rendimentos do trabalho e do capital em % do PIB e da arrecadação total do IR	2005	Receita Federal do Brasil
Distribuição da carga tributária do IR por origem dos rendimentos	Cálculos efetuados com base na POF 2002/2003 do IBGE	2002/2003	Silveira, 2008
Arrecadação dos impostos sobre propriedade	Arrecadação de em % do PIB e da carga tributária total. No Brasil, inclui IPTU, IPVA, ITR, ITCD e ITBI	2005	Brasil: Contas Nacionais, 2005 (IBGE); OCDE: OCDE, 2009 e RFB, 2008
Distribuição da arrecadação do IPTU por decil de renda	Cálculos efetuados com base na POF 2002/2003 do IBGE	2002/2003	Silveira, 2008
Número de Municípios que aplicam a alíquota progressiva do IPTU	Municípios com população acima de 50 mil habitantes que praticam alíquota progressiva do IPTU	2005	
Alíquota do imposto sobre herança praticada no Estado de São Paulo e a média das alíquotas máximas praticadas no EUA, Alemanha, França e Reino Unido		2007/2008	SP: Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo; EUA: Internal Revenue and Customs - United States Department of the Treasury; Reino Unido: HM Revenue and Customs); e Alemanha: Global Property Guide
Tempo decorrido desde a Promulgação da Constituição sem que o imposto sobre grandes fortunas tenha sido regulamentado	Nº dias decorridos desde a promulgação da Constituição	12/05/2009	Constituição Federal
Participação do setor informal no PIB	Percentual do PIB gerado pelo setor informal	2005	Contas Nacionais, 2005 (IBGE)

Indicadores	Descrição do Indicador	Ano	Fonte
Participação dos postos de trabalho informais no total de ocupações		2005	Contas Nacionais, 2005 (IBGE)
Investimentos públicos em saúde, educação, segurança pública, habitação e saneamento	Gastos correntes e de capital das três esferas de governo em % do PIB	2005	OCDE, 2008; SIOPS, 2008 (Ministério da Saúde) e Secretaria do Tesouro Nacional
Carga tributária líquida	Carga tributária bruto exclusive subsídios à produção e transferências de renda às famílias e instituições privadas sem fins lucrativos em % do PIB	2005	Contas Nacionais, 2005 (IBGE)
Carga tributária líquida exclusive juros	Carga tributária líquida exclusive juros da dívida pública pagos pelas três esferas de governo	2005	Contas Nacionais, 2005 (IBGE)
Gastos do setor público com juros em relação aos padrões internacionais	Juros sobre a dívida pública	2005	Brasil: Contas Nacionais, 2005 (IBGE); OCDE e UE: OCDE, 2008
Investimentos com educação em relação aos padrões internacionais	Gastos correntes e de capital em % do PIB	2005	Brasil: OCDE, 2008; Internacional: OCDE, 2008 e Cepal, 2007
Investimentos com saúde em relação aos padrões internacionais	Gastos correntes e de capital em % do PIB	2005	Brasil: SIOPS, 2008 (Ministério da Saúde); Internacional: OCDE, 2008 e OMS, 2008
Investimentos com segurança pública	Gastos correntes e de capital em % do PIB	2005	Secretaria do Tesouro Nacional
Investimentos com habitação e saneamento	Gastos correntes e de capital em % do PIB	2005	Secretaria do Tesouro Nacional
Evolução do demonstrativo efetivo de benefícios tributários em relação ao PIB	Gastos tributários da União com renúncias fiscais em % do PIB	2005	Receita Federal do Brasil
Percentual da população de 15 anos ou mais não alfabetizados	Proporção de pessoas de 15 anos ou mais que não sabem ler ou escrever um bilhete simples, em relação ao total de pessoas de 15 anos ou mais	2005 e 2007	PNAD/IBGE; RIPSA - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Número médio de anos de estudo da população de 15 anos ou mais	Média obtida pela razão entre o total de anos de estudo das pessoas de 15 anos ou mais de idade e o total de pessoas de 15 anos ou mais de idade, exclusive aqueles sem declaração de anos de estudo	2005 e 2007	PNAD/IBGE; RIPSA - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Percentual da população que frequenta a escola em determinada faixa etária	Proporção percentual de pessoas em determinada faixa etária, frequentando creche/escola, em relação ao total de pessoas na mesma faixa etária	2005 e 2007	PNAD/IBGE; RIPSA - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Taxa de mortalidade materna	Número de óbitos femininos por causas maternas, expresso por 100 mil nascidos vivos, em determinado local e período	2005	PNAD/IBGE; RIPSA - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Taxa de mortalidade infantil	Número de óbitos infantis (menores de 1 ano) por 1.000 nascidos vivos	2005	PNAD/IBGE; RIPSA - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Número de anos esperado para um recém-nascido	Número médio de anos de vida esperados para um recém-nascido, mantido o padrão de mortalidade existente na população residente, em determinado espaço geográfico, no ano considerado	2005 e 2007	PNAD/IBGE; RIPSA - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Número de óbitos por doenças transmissíveis	Número de óbitos por doenças transmissíveis, por 10 mil habitantes, na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado	2005	PNAD/IBGE; RIPSA - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Percentual da população residente com renda familiar mensal <i>per capita</i> de até meio salário mínimo	Percentual da população residente com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo, em determinado espaço geográfico, no ano considerado	2005 e 2007	PNAD/IBGE; RIPSA - Rede Interagencial de Informações para a Saúde



Indicadores	Descrição do Indicador	Ano	Fonte
Razão entre a distribuição de renda dos 20% mais ricos e 20% mais pobres	Percentual da população residente com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo, em determinado espaço geográfico, no ano considerado	2005 e 2007	PNAD/IBGE; RIPSA - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Percentual da população residente total que dispõe de ligação do domicílio à rede coletora ou fossa séptica	Percentual da população residente que dispõe de escoadouro de dejetos através de ligação do domicílio à rede coletora ou fossa séptica, em determinado espaço geográfico, no ano considerado	2005 e 2007	PNAD/IBGE; RIPSA - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Percentual da população urbana com acesso a serviços adequados de água e esgoto		2005 e 2007	PNAD/IBGE
Déficit habitacional	Quantidade de cidadãos sem moradia em uma determinada região	2005	IBGE/IPEA
Eleição dos três principais problemas do sistema tributário nacional	% de votos	2003	Confederação Nacional da Indústria, 2005
Prazos para recuperação dos créditos dos impostos pagos sobre bens de capital		2005	Ministério da Fazenda
Créditos de bens de uso e consumo não apropriados ao ICMS e PIS/COFINS	% do PIB	2005	Ministério da Fazenda
Custo de oportunidade causado pela demora na recuperação dos créditos	% do preço final do equipamento	2005	Ministério da Fazenda
Efeitos sobre a competitividade externa das empresas exportadoras	% das empresas que consideram que a estrutura tributária afeta a competitividade dos produtos nacionais	2008	Confederação Nacional da Indústria, 2005
Efeitos sobre a decisão de exportar das empresas exportadoras	% das empresas que consideram que o acúmulo de créditos afeta a decisão de exportar	2008	Confederação Nacional da Indústria, 2005
Tributos incidem sobre a folha de pagamentos	% dos encargos trabalhistas sobre os salários	2005	
Percentual da arrecadação originada de tributos cumulativos	% da carga tributária total gerado por PIS/Cofins, ISS e Cide-combustíveis	2005	Contas Nacionais, 2005 (IBGE)
Custo e horas gastas pelas empresas com a gestão tributária		2007	Zockun, 2007
Número de registros fiscais e contábeis a serem mantidos pelas empresas	Livro contábeis/fiscais exigidos das empresas que operam no Simples Nacional	2005	Gerência Executiva do Simples Nacional, Ministério da Fazenda
Número de regras tributárias existentes	Legislação federal, estadual e municipal	2005	
Razão entre os orçamentos per capita municipais máximo e mínimo	Nº de vezes que o maior orçamento municipal per capita supera o menor – orçamento total e líquido de transferências	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Correlação entre as transferências per capita e o IDH dos Municípios		2006	Finanças do Brasil, 2006 (STN) e PNUD
Correlação entre a proporção entre as receitas próprias dos Municípios e os seus gastos nas funções saúde, educação e urbanismo (somadas) e o montante das transferências per capita		2006	Finanças do Brasil, 2006 (STN) e PNUD
Orçamento municipal per capita dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios)		2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Transferências intergovernamentais per capita dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios)	Repasse per capita médios recebidos pelos 20% municípios mais pobres e mais ricos	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)

Indicadores	Descrição do Indicador	Ano	Fonte
Repasse da cota-parte do ICMS per capita dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios)	Repasse per capita médios recebidos pelos 20% municípios mais pobres e mais ricos	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Repasse de royalties per capita dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios)	Repasse per capita médios recebidos pelos 20% municípios mais pobres e mais ricos	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Transferências do FPM per capita dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios)	Repasse per capita médios recebidos pelos 20% municípios mais pobres e mais ricos	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
População residente nos 20% mais pobres (1.095 municípios) e nos 20% mais ricos (1.007 municípios)		2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Arrecadação do ICMS	% do PIB	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Distribuição regional da arrecadação do ICMS		2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Razão entre a arrecadação per capita média do ICMS nos Estados do Sudeste e do Nordeste	Nº de vezes que arrecadação média do ICMS no Sudeste supera a do Nordeste	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Razão entre os repasses per capita máximo e mínimo da cota-parte do ICMS municipal em estados selecionados	Nº de vezes que o repasse de ICMS per capita máximo supera o mínimo	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Razão entre os repasses de FPM per capita recebido pelo município de maior e menor orçamento por habitante no Brasil	Nº de vezes que o FPM per capita do município com maior orçamento por habitante supera o FPM per capita do município com menor orçamento por habitante	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Número de cidades pertencentes a Regiões Metropolitanas dentre as 20 com menores recebimentos de FPM por habitante		2005	Secretaria do Tesouro Nacional
Proporção das transferências federais de saúde destinadas aos estados (e/ou regiões) mais pobres		2006	Secretaria do Tesouro Nacional
Proporção das transferências federais de educação destinadas aos estados (e/ou regiões) mais pobres	Transferências para o custeio da educação básica	2006	Secretaria do Tesouro Nacional
Proporção das transferências federais do FPM destinadas aos estados (e/ou regiões) mais pobres		2005	Secretaria do Tesouro Nacional
Proporção das transferências federais do FPE destinadas aos estados (e/ou regiões) mais pobres		2005	Secretaria do Tesouro Nacional
Carga tributária sobre produtos finais não é conhecida		2005	
Grande número de impostos incidentes sobre os produtos finais regidos por distintas regras		2008	Ministério da Fazenda
Percentual de Municípios onde o PNEF foi implantado	Programa Nacional de Educação Fiscal	2008	ESAF, Ministério da Fazenda
Percentual de escolas alcançadas por ações do PNEF	Programa Nacional de Educação Fiscal	2008	ESAF, Ministério da Fazenda
Número de dias sem regulamentação do parágrafo 5º do Art. 150 da Constituição Federal	Determina medidas para que os consumidores sejam esclarecidos a cerca dos impostos sobre mercadorias e serviços	12/05/2009	Constituição Federal



## Anexo III – Relação de Instituições / Pessoas que participaram de Atividades do Observatório da Equidade

**ABDI - AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL**

Clayton Campanhola  
Mardem Elias Ferreira  
Maria Luisa Campos Machado Leal  
Reginaldo Braga Arcuri  
Rosane Marques  
Tânia Maria do Valle Arantes

**ABDIB - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRA-ESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE**

Alexandre Paes dos Santos  
Ralph Lima Terra

**ABIA - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA INTERDISCIPLINAR DE AIDS**

Marina Maria

**ACADEMIA BRASILEIRA DE DIREITO CONSTITUCIONAL/PR**

Eduardo Righi

**AÇÃO COMUNITÁRIA DO BRASIL**

Marília Pastuk

**AÇÃO EDUCATIVA**

Mariângela Graciano  
Salomão Barros Ximenes

**ACCOR Hotéis**

Roberto Baungartner

**ACEL - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS OPERADORAS CELULARES**

Carlos Manuel Baigorri  
Luciana Matos

**ACIB - ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL DE BLUMENAU**

Ricardo Stodieck

**ACIC - ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DE CRICIÚMA**

Fabiano Azevedo

**ACP - ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO PARÁ**

Cláudio Humberto Duarte Barbosa

**ADIAL BRASIL - ASS. BRASILEIRA PRÓ-DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL**

Humberto Tannús Junior

**ALEC - ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ**

Rachel Ximenes Marques  
Amir Khair Consultoria  
Amir Khair

**ANFIP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL**

Miguel Arcanjo Simas Nôvo  
Rodrigo Possas

**APEOESP - Sindicato dos Professores de Ensino Oficial de SP - Subsele**

Ribeirão Pires  
Neusa Nakano

**ARKO ADVICE PESQUISAS**

Lucas Gonçalves de Aragão

**ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL**

Maria Anunciação C. Sieczjowski

**ASSOCIAÇÃO DE MARKETING PROMOCIONAL - AMPRO**

Cyrille Verdier

**ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS COLETIVOS DE EMPRESÁRIOS E EMPREENDEDORES AFRO-BRASILEIROS**

João Carlos Borges Martins  
Mário Néelson da Costa Carvalho

**ASSOCIAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA MULHER**

Maria Fernanda Escurra

**ATONG - ASSOCIAÇÃO TOCANTINENSE DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS**

Helio Marcio Lino Borges  
Nara Costa Borges da Silva

**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

Maria Celina Berardinelli Arraes

**BANCO DO BRASIL**

Climaco César de Souza  
Regina Camélia Ribeiro Miranda  
Ricardo José da Costa Flores

**BANCO GMAC S.A.**

Regis Magalhães Soares de Queiroz

**BANCO ITAÚ S.A.**

Fernando Marques Cleto Duarte

**BANCO SANTANDER**

Carlos Pelá

**BNDES - BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL**

André Albuquerque Sant'Anna  
Ângela Regina Pires Macedo  
Antônio Prado  
Beatriz Barbosa Meirelles  
Caio Azevedo  
Cibele Gonçalves Azevedo Corrêa  
Eduardo Ichikawa  
Elvio Lima Gaspar  
Ernani Teixeira Torres Filho  
Gabriel Gomes  
George Nelson Schmidt Teixeira  
João Carlos Ferraz





Luis Otávio de Abreu Reiff  
 Marcelle Cunha  
 Marcelo Machado Nascimento  
 Pedro Quaresma de Araújo  
 Rafael Oliva Augusto  
 Shanna Nogueira Lima

**BOVESPA - BOLSA DE VALORES DE SÃO PAULO**  
 Sérgio Luiz de Cerqueira Silva

**BRADESCO**  
 Olídio Aralde Junior

**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
 Deputado Antonio Palocci  
 Deputado Sandro Mabel  
 Flavio Schuch  
 Mary Luce Barbosa  
 Osni Giani Ferraz

**Campanha: AGROENERGIA É NOSSA!**  
 Celso Agra

**CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO**  
 Daniel Cara

**CARGIL AGRÍCOLA S.A.**  
 Alline Botrel

**CASA CIVIL - GOVERNO DA BAHIA**  
 Ranieri Muricy Barreto

**CBIC - CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO**  
 Luis Fernando Melo Mendes  
 Rafaela Ribeiro  
 Paula M. de Andrade

**CDES/PE - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE PERNAMBUCO**  
 Aristides Veras dos Santos  
 Celso Muniz de Araújo  
 Fernando Nunes de Souza  
 Gerson Victor Silva  
 Ildeberto Alencar  
 Josias Inojosa de Oliveira Filho  
 Mardonio de Andrade Quintas  
 Renato Augusto Pontes da Cunha

**CEARAH PERIFERIA/CE**  
 Marta Silêda Rebouças da Costa

**CEDECA - CENTRO DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO CEARÁ**  
 Márcio Alan Menezes Moreim  
 Nadja Furtado Borto Lotti

**CEERT - CENTRO DE ESTUDOS E RELAÇÕES DE TRABALHO/DESGUALDADE/SP**  
 Mario Rogério da Silva Bento

**CEFET Campos/RJ**  
 Cristina Guimarães Gomes  
 Marília Siqueira da Silva

**CEFFAS - CENTROS FAMILIARES DE FORMAÇÃO POR ALTERNÂNCIA**  
 Marcialene Preisler Zamboni

**CENDHEC - CENTRO DOM HELDER CÂMARA DE ESTUDOS E AÇÃO SOCIAL**  
 Marcelo de Santa Cruz Oliveira

**CENTRAC - CENTRO DE AÇÃO CULTURAL**  
 Maria Madalena de Medeiros

**CENTRAL DE COOPERATIVAS E EMPREENDIMENTOS SOLIDÁRIOS - UNISOL**  
 Aguinaldo Luiz de Lima  
 Luís Fernando Muratori

**CENTRO DE CULTURA LUIZ FREIRE**  
 Maria Elizabete Gomes Ramos

**CENTRO NORDESTINO DE MEDICINA POPULAR**  
 Joselle Moura Ferreira

**CNAS - CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**  
 Edna Aparecida Alegro  
 Patrícia Souza de Marco  
 Vânia Lúcia Ferreira Leite

**CNDI - CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO**  
 Izabel Lima Pessoa

**CNDM - CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER**  
 Mariana Carpanezzi

**CNE - CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**  
 Adalberto Grassi Carvalho  
 Antonio Carlos Caruso Ronca  
 Regina Vinhaes Gracindo

**CNF - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS**  
 Marcos Borges de Castro

**CNI - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA**  
 Flávio Pinheiro de Castelo Branco  
 Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti

**CNM - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS**  
 Silvane Battaglin Schwengber

**CNPIR - CONSELHO NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL**  
 Oraida Maria Machado de Abreu

**CNPS - CONSELHO NACIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**  
 Josepha Theotônia de Brito  
 Sonia de Sena e Silva

**CNRH - CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS**  
 Aureliano Cezar Martins Silva  
 Gualter de Carvalho Mendes

**CNT - CONSELHO NACIONAL DE TURISMO**  
 José Augusto Falcão  
 Raquel Santos de Oliveira

**CNTE - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO**  
 Eduardo Beurmann Ferreira



**COCA COLA**

Amary Azevedo  
Jack Correa

**CONAMA - CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**

Carlos André Osório Carneiro

**CONAPE - CONSELHO NACIONAL DE AQUICULTURA E PESCA**

Alexandra Rodrigues Rocha

**CONSELHO DAS CIDADES - ConCidades**

Ana Lucia Valadares de Carvalho  
Cristina Aguiar  
Miguel Lobato Silva

**CONECTA CONSULTORIA**

Fabiana Ferreira da Silva

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TURISMO - CNTUR**

Marcelo Ximenes

**CONJUVE - CONSELHO NACIONAL DA JUVENTUDE**

Bárbara Oliveira Souza  
David Barros Araújo  
Fábio Meireles  
José Eduardo de Andrade

**CONSED - CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO/DF**

Mariana Ribeiro Bastos Migliari

**CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (CEPERS)**

Maria Eulália Pereira Nascimento

**CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - OURINHOS/SP**

Roseli dos Santos Ribeiro

**CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - PORTO ALEGRE/RS**

Rosa Maria Pinheiro Mosna

**CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO**

Lilian Barboza Sena  
Suelma Rodrigues da Costa

**CUT - CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES**

Indalécio Wanderley Silva  
Manoel Messias Nascimento Melo

**CVRD - CIA VALE DO RIO DOCE**

João Santos Coelho Neto  
Renata Ribeiro Kingston

**DIEESE - DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS**

Ângela Maria Schwengber  
Carlindo Rodrigues de Oliveira  
Carolina Gagliano Rodrigues  
Joana Cabete Biava  
Júlia Polessa Maçaira  
Liliane M B S Resende

Rosane de Almeida Maia

Rosane Maia  
Sirlei Márcia de Oliveira  
Sônia Maria Gonzaga de Oliveira

**EMBRAER - EMPRESA BRASILEIRA DE AERONÁUTICA S.A.**

Camila Joki Cortez Fonseca

**EMBRAPA - EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA**

José Roberto Rodrigues Peres

**EMPRESA BRASILEIRA DE TELECOMUNICAÇÕES - EMBRATEL**

Antonio Oscar de Carvalho Petersen Filho

**EMPRESAS TREVISAN**

Lúcio Abrahão Monteiro Bastos

**ESCOLA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Silvio Romero de Sá

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA - ESAF**

João Francisco Alves Veloso  
Maria Cristina Mac Dowell Dourado de Azevedo  
Aloísio Flávio Ferreira de Almeida

**ESCOLA DE FORMAÇÃO DA CNTE**

Marcelo Francisco Pereira da Cunha

**ESCOLA DE GENTE COMUNICAÇÃO EM INCLUSÃO/RJ**

Cláudia Maia Tavares  
Fábio Meirelles Hardman de Castro

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP**

Paula Montagner

**ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO/FIOCRUZ**

Cláudio Gomes Ribeiro

**ESCOLA SINDICAL DA CUT NO NORDESTE**

Maria Madalena O. Firmo

**FACULDADE DE ENSINO SUPERIOR DE RORAIMA**

Luiz Aimberê Soares de Freitas

**FAK - FACULDADE CYRIOS**

Elton de Aquino Arruda

**FDIM - FEDERAÇÃO DEMOCRÁTICA INTERNACIONAL DE MULHERES**

Márcia de Campos Pereira

**FEBRABAN - FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS**

Antonio Carlos de Toledo negrão  
Edigar Bernardo dos Santos  
Jorge Higashino  
Sílvia Maria Guidolin

**FEBRAFITE**

Giselle Aranha Farias  
Josevaldo Fernandes Gonçalves Júnior



**FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE PAIS, MESTRES E FUNCIONÁRIOS DAS ESCOLAS PÚBLICAS DO PARANÁ**

Urçula Carina Zanon

**FEDERAÇÃO DOS HOSPITAIS E ESTABELECIMENTO DE SERVIÇOS DE SAÚDE DO RIO GRANDE DO SUL**

Bernardo Kaiuka

**FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA DO ESTADO DE GOIÁS**

Ana Maria Dias Caetano

**FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA DO ESTADO DE SANTA CATARINA - FETAESC**

Maria dos Passos Viana Bottega

**FEMERGS - FEDERAÇÃO DOS MUNICI-PÁRIOS DO ESTADO RIO GRANDE DO SUL**

Vilson João Weber

**FENACOM - FEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SERVIÇOS CONTÁBEIS**

Josué Tobias

**FENASEG - FEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS PRIVADOS E DE CAPITALIZAÇÃO**

Maria Madalena Marcon

Paulo Amador

Paulo Miguel Marraccini

Suzana Munhoz da Rocha

**FEQUIMFAR - FEDERAÇÃO DOS TRAB. NAS IND. QUÍM. E FARM. DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Fernando Henrique Olmedo Monteiro

Sérgio Luiz Leite

**FETAEMG - FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Marcos Vinícius Dias Nunes

**FGV - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**

Ana Maria Castelo

Fernando Rezende

Marcos Cintra

**FIAT DO BRASIL S.A.**

Jeferson Oliveira de Castro

**FIEMG - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Crispim de Almeida Nésio

Edwaldo Almada de Abreu

Luiz Carlos Dias Oliveira

**FIEP - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO PARANÁ**

Marco Antônio Guimarães

Octavio Campos Fischer

**FIERGS - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO GRANDE DO SUL**

Patrícia U. Palermo

Thômaz Nunnenkamp

**FIESC - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

Fábio Soares de Melo

**FIESP - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

João Paulo de Souza Barroso

Maria Concepcion Molina Cabredo

Reginaldo de Andrade

Sílvia Rodrigues Pereira Pachikoski

**FIRJAN - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Maria Helena Piquet Carneiro

**FOLHA DE SÃO PAULO**

Gustavo Santos Patu

**FORD DO BRASIL**

Eduardo Freitas

**FÓRUM AMAZONENSE DE EDUCAÇÃO INFANTIL**

Vanderlete Pereira da Silva

**FÓRUM DA TRANSPARÊNCIA DO CEARÁ**

Alberto Amadei Neto

**FÓRUM MINEIRO PARA REFORMA POLÍTICA**

Lilian Paraguai

Franco Celano Comunicação

Elza Maria dos Santos Martins

**FUNDAÇÃO GRUPO ESQUEL BRASIL**

Sílvia Santana

**FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA - UNICEF**

Andréia Ferreira de Oliveira

Jacques Schwarzstein

**GENERAL MOTORS DO BRASIL LTDA.**

Luiz Roberto Vieira Gonçalves

**GOVERNO DA BAHIA**

Sonia Maria Dunshee de Abranches Carneiro

**GRUPO GERDAU**

Marcos Antônio Biondo

**GRUPO MARTINS**

Marlen Pereira de Oliveira

**GRUPO PÃO DE AÇÚCAR**

Fernando Dall'acqua

**IBAM - INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL**

Ângela Fontes

Delaine Martins Costa

Juliana Leite da Silva

Rosana Lobato Baia

Rosimere de Souza

**IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA**

Ana Lúcia Sabóia

André Artur Cavalcanti

Cimar Azeredo



Herleif Novaes Roberg  
João Belchior  
Monique Pinheiro Santos

**IEDI - INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL**  
Rogério César de Souza

**INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA**  
Carlos Eduardo Moreno Sampaio  
Liliane Lúcia Nunes de Aranha Oliveira

**INESC - INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIO-ECONÔMICOS**  
Evilásio da Silva Salvador

**INSTITUTO ÁGORA**  
Mariana Nascimento Bispo  
Marianna Tavares Peixoto

**INSTITUTO AYRTON SENNA**  
Tatiana Filgueiras

**INSTITUTO CULTIVA**  
Rudá Ricci

**IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA**  
Ana Luiza Machado de Codes  
Ângela Maria Rabelo Ferreira Barreto  
Bruno Cruz  
Brunu Amorim  
Cláudio Hamilton Matos dos Santos  
Constantino Mendes  
Estanislau Maria de Freitas Junior  
Guilherme Costa Delgado  
Jorge Abrahão de Castro  
José Aparecido Carlos Ribeiro  
José Celso Pereira Cardoso Júnior  
Leonardo Rangel  
Márcio Pochmann  
Martha Cassiolato  
Roberto Henrique S. Gonzalez  
Rogério Boueri Miranda

**ISEQH/RS - SOCIEDADE INTERNACIONAL DE EQUIDADE EM SAÚDE**  
Armando de Negri

**ISER ASSESSORIA**  
Yves do Amaral Lesbaupin

**JICA - AGÊNCIA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO JAPÃO**  
Augusto Hiromu Emori

**LAESER**  
Sandra Regina Ribeiro

**LIDERANÇA DO PDT NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
Ildson Rodrigues Duarte

**LIDERANÇA DO PT NO SENADO**  
Arthur Oscar Guimarães  
Dalmo Jorge Lima Palmeira

**MATTOS FILHO ADVOGADOS**  
Leandro Modesto

**MAUBISA AGRICULTURA LTDA E USINA MOEMA**  
Telma Vieira

**MEPES - MOVIMENTO DE EDUCAÇÃO PROMOCIONAL/ES**  
Luiz Alberto Moreira

**MINISTÉRIO DA CULTURA - MINC**  
Marcelo Veiga

**MINISTÉRIO DA DEFESA - MD**  
Ari Matos Cardoso  
Inácio José Barreira Danziato

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC**  
André Luiz de Figueiredo Lázaro  
Carlos Artexes Simões  
Luiz Augusto Caldas  
Romeu Caputo  
Sueli Teixeira Mello  
Daniel de Aquino Ximenes  
Jorge Teles  
Lêda Maria Gomes  
Marinez Botelho  
Sandra Silva  
Paulo Roberto Wollinger  
Marcelo Minghelli

**MINISTÉRIO DA FAZENDA - MF**  
Alfredo Carlos Cavedal  
André Luiz Barreto de Paiva Filho  
Antônio Henrique Pinheiro Silveira  
Bernard Appy  
Diná Maria Soares dos Santos  
Dyogo Henrique Oliveira  
Erivaldo Alfredo Gomes  
Francisco Mendes de Barros  
Jorge Rachid  
José Airton Mendonça de Melo  
Liêda Amaral de Souza  
Lina Vieira  
Marcos Aurelio Pereira Valadão  
Nelson Henrique Barbosa Filho  
Ronaldo Cecílio Paiva Júnior  
Jefferson José Rodrigues  
Raimundo Eloy Carvalho  
Roberto Name Ribeiro  
Luciane Pimentel de Lima

**MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**  
Vilma Ramos

**MINISTÉRIO DAS CIDADES - MCIDADES**  
Christiane Keller Carvalho  
Homero Gustavo Reginaldo Lima  
Lindomar José Pereira  
Marlene Ferreira de Sousa

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA**  
Argileu Martins da Silva  
Clarice Aparecida dos Santos  
Humberto Oliveira


**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL  
- MDS**

Antonio Claret  
Cláudia R. Baddini Curralero  
Frederico Campos Guanais de Aguiar

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO,  
INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR - MDIC**

Renata Freitas Paulino

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO,  
ORÇAMENTO E GESTÃO - MPOG**

Francisco Sérvulo Freire Nogueira  
George Alberto de Aguiar Soares  
Almir Coutinho Pollig

**MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO - MTE**

Fátima Rosa Naves de Oliveira Santos  
Laender Valério Batista  
Sandra Maria Magalhães

**MNDH - MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS  
HUMANOS**

Gilson Cardoso

**MONGERAL S/A SEGUROS E PREVIDÊNCIA**

Nilton Molina

**MOVIMENTO REFORMA POLÍTICA  
PARTICIPAÇÃO POPULAR**

Luciano Pereira dos Santos

**MUSEU PARAENSE EMÍLIO GOELDI**

Maria das Graças Ferraz Bezerra

**OBSERVATÓRIO DA EQUIDADE**

Érika Araújo  
João Lopes de Albuquerque Montenegro

**OCB - ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS  
BRASILEIRAS**

Edmir Oliveira Santos  
José Luiz Niederauer Pantoja

**ONDA SOLIDÁRIA**

Leila Lino de Souza Lima

**ORBIS - INDICADORES DE SUSTENTABI-  
LIDADE/PR**

Luciana Brenner

**PARCERIA SOCIAL**

Ana Asti

**PETROBRÁS**

Geraldo Rodrigues Costa Júnior  
Maria Alves Fernandes  
Mariângela Mundim  
Priscila Ermínia Riscado

**PREFEITURA DE BARREIRAS/BA**

Adalto de Araújo Soares

**PREFEITURA DE CONTAGEM**

Marcelo Mota Santos Seixas

**PREFEITURA DE CURITIBA**

Luiz Eduardo da Veiga Sebastiani

**PREFEITURA DE EMBU DAS ARTES/SP**

Pedro de Carvalho Pontual

**PREFEITURA DE GUARULHOS/SP**

Nestor Carlos Seabra Moura

**PREFEITURA DE MARECHAL CÂNDIDO  
RONDON/PR**

Arlen Alberto Güttges

**PREFEITURA DE RECIFE**

Gilberto Perre

**PREFEITURA/SP**

Rogério Ceron de Oliveira  
Márcia Cordeiro Moreira  
Maria Cláudia Vieira Fernandes

**PREVI - CAIXA DE PREVIDÊNCIA DOS  
FUNCIONÁRIOS DO BANCO DO BRASIL**

Mônica de Assumpção Fernandes Fuly

**PRICE WATERHOUSE COOPERS**

Gileno Barreto

**PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA  
NACIONAL**

Maria Cândida de Almeida

**PUC/SP - PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE  
CATÓLICA DE SÃO PAULO**

Alice Dianezi Gambardella  
Ilka Custódio de Oliveira  
Marilene Moreira Feliciano  
**RIOVOLUNTÁRIO**  
Maria Cecília Soares Pinheiro

**ROCHA, FERRACINI, SCHAURICH, CITRIN  
ADVOGADOS ASSOCIADOS S/C**

Carmen Kier Citrin

**SEBRAE NACIONAL**

André Silva Spínola  
Bruno Quick

**SECOVI**

Romeu Chap Chap

**SECRETARIA DA FAZENDA DA BAHIA**

Aécio Flávio Quintela dos Santos  
Antonio Expedito Santos de Miranda  
Eli Dantas de Souza Cruz  
Olegario Miguez Gonzalez

**SECRETARIA DA FAZENDA DO DISTRITO  
FEDERAL**

André William Nardes Mendes  
Edson Nogueira Alves  
Elizabete Maria Alves  
Estêvão Caputo e Oliveira  
Fabiola Cristina Venturini  
Gustavo Shimoda Cupertino  
Kleuber José de Aguiar Vieira  
Rossini Dias de Souza  
Ana Lúcia Paz Magalhães  
Antônio Barbosa Júnior  
Claudelina A Campos  
Edna Cristina dos Santos



Fayad Ferreira  
Leonardo César Dorna Magalhães  
Leonir Hellmanzick  
Luiza Cerqueira de Paiva  
Márcia Valéria Ayres Simi de Camargo  
Maria Sâmara Aires de Alencar Lucas  
Patrícia Ferreira Motta Café  
Renato Coimbra Schmidt  
Roberta Andrade de Barros

**SECRETARIA DA FAZENDA DO PARÁ**  
Denise Dacier Lobato Aymoré Santos  
Nilda Baptista

**SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS/SUDIM**  
Maria Augusta Fischer

**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA/AP**  
Luis Cláudio Lima Peleja

**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE OSASCO/SP**  
Mônica Araújo

**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL**  
Afrânio de Sousa Barros  
Erlando da Silva Reses  
Patrício Nunes de Kaiser  
Kátia Amin  
José Alves Dionísio  
Relcytan Lago Caribé  
Helvio João Sanfelice

**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**  
Genilson Marinho  
Maria Dilma Marques Torres Novaes Goiana  
Stella Maria do Nascimento

**SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO**  
Rita de Cássia Cardoso  
Rita de Cássia Vereda

**SECRETARIA DE FAZENDA DE RORAIMA**  
Cyntia Braun

**SECRETARIA DE FAZENDA DE SÃO PAULO**  
Osvaldo Santos de Carvalho

**SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL**  
Paulo Magalhães  
Kenedy Amorim de Araujo

**SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES - SPM**  
Fábia Oliveira Martins de Souza  
Flávia Teixeira Guerreiro  
Nina Madsen

**SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS - SEDH**  
Carlos Inácio Prates  
Jader José de Oliveira  
Pedro H. Pontual

**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA DE SALVADOR**  
Nelci Conceição Sales

**SENADO FEDERAL**  
Alberto Zouvi  
Senador Garibaldi Alves Filho  
Senadora Kátia Abreu  
José Patrocínio da Silveira  
Marcos Köhler

**SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL - SENAC**  
Ana Beatriz Braga  
Rogério Luiz de Almeida Cunha

**SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL - SENAI**  
Alberto Borges de Araújo  
José Carlos Mendes Manzano  
Milton Gava  
Mônica de Castro Mariano Carneiro  
Reinaldo Victor Tockus  
Paulo Presser

**SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA - SESI**  
Luiz Antônio Caruso  
Alby Duarte Rocha

**SIMPI - SINDICATO DA MICRO E PEQUENA INDÚSTRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Marcos Tavares Leite  
Vitor Stankevicius

**SINDICATO DE PROFESSORES DA REDE OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Raquel Pereira de Carvalho

**SINDICATO DOS METALÚRGICOS DO ABC**  
Sérgio Aparecido Nobre  
Wagner Firmino Santana

**SINDICATO DOS PROFESSORES PARTICULARES DO ESTADO DE SERGIPE - SINPRO/SE**  
Rainilda Pereira Silva

**SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO NO AMAPÁ**  
Ivaneia de Souza Alves

**SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DA BAHIA**  
Joilson Amaro Oliveira

**SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS TRIBUTÁRIOS**  
Paulo Antenor de Oliveira

**SINDICATO NACIONAL DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS, PENSIONISTAS E IDOSOS DA FORÇA SINDICAL**  
Lucas Nery Silva

**SINDICATO UTE - SINDICATO ÚNICO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE DIVINÓPOLIS**  
Marilda de Abreu Araújo





**SINDICATO ÚNICO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS**  
Feliciano Alves do Vale Saldanha

**SINDIRECEITA**  
Sérgio Ricardo Moreira de Castro

**SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO DO ESTADO DA BAHIA**  
Vivian de Oliveira Santana

**SOWETO ORGANIZAÇÃO NEGRA**  
Gevanilda Santos

**SUZANO HOLDING S.A.**  
Rinaldo Ciucci

**TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL**  
François E. J. de Bremaeker

**UNAFISCO SINDICAL**  
Álvaro Luchiezi Júnior  
Luiz Antônio Benedito

**UNDIME**  
Justina Iva de Araújo Silva  
Vivian Katherine Fuhr Melcop

**UNIÃO GERAL DOS TRABALHADORES - UGT**  
Domério Nassar de Oliveira  
Edson André dos Santos  
Eduardo Rocha  
John Fernandes

**UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES - UNE**  
André Pereira Reinert Tokarski

**UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES**  
José Cláudio Ferreira  
Maria Teresa Avance de Oliveira  
Tânia Petersen Corrêa

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB**  
João Monlevade  
Mônica Castagna Molina  
Tânia Moreira da Costa

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Teresinha Rodrigues de Oliveira

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS**  
Anderson Cerioli Munaretto

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
Betina Ferraz Barbosa  
Sérgio Prado

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO DE JANEIRO**  
Vanda Maria Ribeiro Costa

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**  
Marcos Barros de Medeiros

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**  
Silvana Aparecida Bretãs

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ**  
Ari de Sousa Loureiro  
Fernando Scaff  
Karla Marques Pamplona  
Antonio Salvio Mangrich

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
Danielle Colares da Silva Serrão  
David Kupfne  
Elizabeth Nemer Moysés

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
Rachel Aguiar Estevam do Carmo

**UNIVERSIDADE MACKENZIE**  
Jacqueline Resende Berriel Hochberg

**UNIVERSIDADE TIRADENTES DE SERGIPE**  
Ada Augusta Celestino Bezerra



Secretaria de  
Relações Institucionais





## **Anexo 4**



FORD FOUNDATION

**Debate**  
**Reforma Tributária e Seguridade Social**

São Paulo, Junho de 2009

**LISTA DE PRESENÇA**

Nome	Entidade	Assinatura
EDMILSON DAS LINDAS DOS SANTOS	SINDAT/DF	
Dione B. Gonçalves	SINTRASEB	
Mário Smeide de S. Lima	SINAI RN	
Felix Barbani	Securibair. RR	
Antonio de Paula	Sind. met. paulo	
Alberto Soares de Silva	SINERGIA/CUT	
Silvino de Paulo de Almeida	Sintextil	
PEDRO EMILIO L. SILVA	SIND. METAL - AM	
Edson Wilson B. Franco	SINERGIA - ES	
Jose Antonio da Fraga	STI GRAFICOS POA	
CEL SO ANDRÉ KLAFKE	SINDERO POA/RS - FENTAC - CUT	



FORD FOUNDATION

DIEESE

Nome	Entidade	Assinatura
ANTONIO EUGENIO PACHECO CABAN	SINDICATO DOS COMERCIAIS S.P.	
FRANCISCO PAIVA DAS NEVES	SINDICATO SAPATEIROS CEARÁ	
DEVALDO LESSA I S. LVA	SINDAPD-PE	
EDILSON APARECIDO DA SILVA JULIAN	FEDERAÇÃO DOS BANCÁRIOS SP/MG	
Leiz Lopes de Lima	FED. TRAB. IND. GO-TO-DF	
EDGARD WUNES DA SILVA.	FED. TRAB. MET. MG	
Arnaldo Lopes Fontes	COTB-	
Fernando Lima	DIEESE	Fernando Lima Martins
DANSON DOS S. CARVALHO	DIEESE - ES	Mus.
Caetano Valério Batista	DIEESE - DF	
FABIANO CARMINHO DA SILVA	DIEESE - PR	
Mariana Riscali	DIEESE - SP	Riscali
Antonio Lucas Filho	Construção	Miffo



FORD FOUNDATION

DIEESE

Nome	Entidade	Assinatura
Mara Feltes	Sinapi-R	
Paulo Santana SALLER	SINDPDR	
Carlos Umberto Martins	CTB	
Daniel Tequinhim Ribeiro	DIEESE	
Júnior César Dias	DIEESE	
Carolina Gagliano	DIEESE	
Frederico Souza	STIE ESP	
FERNANDO DE LIMA	DIEESE	
Ronaldo Silveira de Azevedo	DIEESE	
Lenina Formaggi	DIEESE	
EDIL RUIZ SOARES	DIEESE/SINDIR	
Jorge de Jesus	SINDPDR/PE	
JOÃO VESCAMPI	STIM ABZ	



FORD FOUNDATION

DIEESE

Nome	Entidade	Assinatura
PAULO DE TASSO	SINARGIA-BA/DIEESE	
ELDER FORTES	BANCAÍAS/BA-DIEESE	
REGINALDO ALVIM	DIEESE/ENFER	
Alexandre Figueiredo	DIEESE-SP	
Patricia Lino Costa	DIEESE-SP	
NEUSA C. KANAM	DIEESE-SP	
Marcos Tilio Silva	Sinclair/BA-DIEESE	
Renato Raulo	Apelap	
RODRIGO DA SILVA	DIEESE-SP	
FERNANDO JUNQUEIRA	DIEESE-SP	
Sergio Roberto Santos	FENADIDOS/DIEESE	
Fabiana Campelo	DIEESE/SENTRALOS	
MARILIA RAMOS	DIEESE/REQUISAS SINDICAIS	





FORD FOUNDATION

DIEESE

Nome	Entidade	Assinatura
PEDRO TUPINAMBÁ	DIEESE - SUBSEÇÃO BANCÁRIOS-DF	
ELIANA ELIAS	DIEESE - ERSP	
JOSÉ SILVESTRE	DIEESE - CRS	
SUZANNA SOCHACZEWSKI	DIEESE - EN	
RENATO LIMA	Sind. Bancários RJ	
Antônio Eustáquio Albano	Bancários - DF	
Violeta G. Horstov	PCP - DF (DIEESE)	
Renata Filgueiras	ERSP	
Yvonne de F.	DIEESE	
ANTÔNIO SABON BARROS Jr	SEEB-SP CUT	
OSVALDO J. BARROS	MEF. GUARULHOS	

## **Anexo 5**

**Painel: Metodologia Participativa na Construção de Ferramenta para Acompanhamento  
da Política Tributária no Brasil: a experiência do Observatório da Equidade do  
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social**

**A participação do DIEESE na experiência coletiva de construção da ferramenta  
de acompanhamento da Política Tributária no Brasil**

Rosane de Almeida Maia  
Carlindo Rodrigues de Oliveira  
Frederico Luiz Barbosa de Melo

Brasília, julho de 2009



## **A participação do DIEESE na experiência coletiva de construção da ferramenta de acompanhamento da Política Tributária no Brasil**

Rosane de Almeida Maia

Carlindo Rodrigues de Oliveira

Frederico Luiz Barbosa de Melo

### **Introdução**

A participação do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE – na construção coletiva da ferramenta de acompanhamento do Sistema Tributário Nacional mostrou-se muito profícua, à medida que permitiu a expressão das inquietações do movimento sindical brasileiro acerca das injustiças que o caracterizam e, de outro lado, possibilitou a troca de experiências e avaliações com outros atores sociais, visando a superação dessa situação. Tal visão compartilhada dos problemas que afligem a sociedade brasileira é um passo considerado de extrema importância para o processo de transformação institucional requerido.

Nas últimas duas décadas, o DIEESE tem participado ativamente do debate nacional sobre a questão fiscal, de modo a fomentar o conhecimento e a preocupação com as aplicações dos recursos públicos, tanto como com o próprio desenho do sistema tributário nacional, tido como injusto e reprodutor de desigualdades.

Nesse sentido, a experiência levada a cabo, desde o início de 2008, no âmbito do Observatório da Equidade do CDES propiciou, para o DIEESE e demais instituições que compõem o grupo técnico, uma oportunidade ímpar para a elaboração conjunta de um diagnóstico abrangente sobre o sistema tributário brasileiro. Ademais, permitiu o diálogo sobre as propostas das centrais sindicais para enfrentar os principais problemas identificados e promover alterações que viabilizem a redução dos tributos indiretos, o combate à regressividade (que persiste nas mais variadas formas de tributação) e o enfrentamento das principais mazelas decorrentes da exclusão dos cidadãos na elaboração e acompanhamento da arrecadação dos tributos e dos gastos estatais.

Não resta dúvida que a interlocução entre instituições do governo e da sociedade civil permitiu uma articulação inédita com vistas à uniformização de critérios para a leitura e entendimentos comuns do quadro referencial, visando comunicar de forma inteligível aos diferentes atores a situação atual e os resultados a serem interpretados por meio dos novos indicadores definidos em comum acordo.

Esse é um marco para as políticas tributárias elaboradas no País, cujo aperfeiçoamento do próprio quadro explicativo se dará ao longo dos próximos anos e cujo processo permitirá clarear ainda mais o diagnóstico, permitindo que mais entidades e cidadãos venham contribuir e comungar forças para a transformação do sistema tributário nacional em prol da equidade.

### **Abordagem do Movimento Sindical e DIEESE**

Desde o início dos anos 1990 a questão fiscal é tratada pelo DIEESE como tema de interesse especial para o movimento sindical brasileiro, sobre o qual foram produzidos diversos estudos, pesquisas e notas técnicas. Essa produção foi inaugurada com a

divulgação da Pesquisa DIEESE no. 8, intitulada “A Questão Fiscal e os Trabalhadores” de novembro de 1993. Nesta pesquisa foram tratados os seguintes temas: o sistema tributário e o papel do Estado; progressividade e regressividade dos impostos no Brasil; os tributos nos países da OCDE; as contribuições sociais no Brasil e as propostas das centrais sindicais.

Naquele momento considerou-se que a política fiscal brasileira, que trata da arrecadação e dos gastos públicos, era um dos instrumentos que historicamente havia provocado distorções e concentração da distribuição da renda nacional, impondo-se a reversão do quadro distributivo e o aperfeiçoamento do sistema tributário nacional, caracterizado por extrema complexidade.

Em decorrência, a discussão da questão fiscal pelos trabalhadores era vista como verdadeiro exercício de cidadania (DIEESE, 1993: 8). Enquanto na virada dos anos 1980, a proposta de ajuste fiscal atinha-se à necessidade de ajustar as contas públicas pelo corte das despesas e redução do papel do Estado, como também ampliar a arrecadação em um contexto inflacionário, o estudo visava recolocar a questão de forma mais sistêmica. Assim, considerava que uma reforma fiscal no Brasil estaria subordinada à reflexão dirigida às seguintes indagações: qual o tamanho e grau de intervenção do Estado; quanto a sociedade estaria disposta a pagar para estruturar as atividades de governo; por que no Brasil, ao contrário dos países desenvolvidos, a ação do Estado havia-se voltado exclusivamente para a acumulação de capital assumindo formas clientelistas e discricionárias e ,ainda, executadas por uma máquina administrativa distorcida e um sistema tributário injusto?

Ao se analisar as medidas de política econômica implementada a partir de 1964, até meados dos anos 1980, verificou-se que as mesmas foram responsáveis por transformações que acabaram viabilizando um processo perverso de concentração de renda nacional, que teve na política fiscal um de seus principais instrumentos. Nesse contexto, um complexo sistema de incentivos e subsídios inverteu a tendência predominante na elaboração do Código Tributário Nacional. Esse novo sistema adquiriu, principalmente a partir de 1968, um cunho altamente regressivo, tanto no sentido da centralização dos recursos na União, em detrimento dos estados e municípios, quanto da concentração da renda pessoal e setorial. (ROCHA, 1991 *apud* DIEESE, 1993)

Para o fortalecimento e capitalização das empresas o governo abriu mão de uma parcela significativa da receita tributária. Por meio do sistema de incentivos e subsídios, promoveu-se uma enorme transferência de renda da sociedade para alguns setores considerados prioritários, em detrimento dos gastos sociais. De 1973 a 1980 foram repassados ao setor privado, via incentivos e subsídios, em média, 5,4% do PIB e 62,8% das receitas tributárias. Essas transferências, em 1980, atingiram a marca histórica de 99,2% da receita tributária (DIEESE, 1993: 11). Quanto às pessoas jurídicas, também houve uma enorme distorção decorrente da concessão de incentivos fiscais. Entre 1975 e 1980, cerca de 25% da arrecadação bruta do Imposto de Renda das empresas foram isentadas. Apenas na década de 1980 é que esses incentivos foram reduzidos no contexto da crise externa e da crise das finanças públicas.

Esse duplo mecanismo articulado de transferência de renda do conjunto da população resultou no:

- a) Aumento nos lucros líquidos dos setores favorecidos, capitalizando-os acima até do que seriam capazes de gerar, ou seja, acima de sua capacidade e eficiência produtiva;

- b) Com a falta de recursos, o governo deixou de atender às necessidades fundamentais da população nas áreas de saúde, educação, saneamento, justiça, segurança e habitação, obrigando os contribuintes a pagarem novamente por esses serviços nas redes privadas;
- c) Ao substituir os recursos tributários por empréstimos externos e internos, novamente o Estado transferiu para a sociedade os encargos do endividamento, empobrecendo ainda mais aqueles segmentos não beneficiados pelos incentivos e subsídios.

Simultaneamente, a União passou a recorrer a outras formas de financiamento, notadamente aos empréstimos compulsórios, fundos e contribuições para-fiscais. Com isso, não precisava dividi-los com os estados e municípios por estes não integrarem os fundos de participação. A montagem desse esquema de financiamento permitiu ao governo concentrar em suas mãos um enorme poder econômico, traduzido diretamente em poder político. Esse processo de natureza econômica, mas com profundas implicações políticas, gerou uma perda da capacidade crítica e de fiscalização da sociedade sobre o desempenho do setor público, uma das características do regime autoritário vigente no Brasil após 1964.

Os reflexos da política fiscal extremamente centralizadora, de cunho autoritário, aliados ao amordaçamento da crítica da sociedade e à acomodação das elites e seus representantes políticos, coniventes com a opção adotada, propiciaram a:

- a) redução da capacidade de gerenciar, administrar, controlar e fiscalizar os gastos de governo, por parte da sociedade e da própria administração pública;
- b) ineficiência, ineficácia e incapacidade do setor público em atender seus compromissos e obrigações;
- c) má qualidade dos serviços públicos e das concessões ao setor privado;
- d) sucateamento dos serviços públicos;
- e) beneficiamento dos interesses políticos clientelistas;
- f) fraude, sonegação e desvio de recursos públicos, dentre outros. (Ver DIEESE, 1993)

Na segunda metade da década de 1980, no contexto do processo de redemocratização, o País foi palco de inúmeras tentativas fracassadas de correção dos desajustes macroeconômicos. Nesse contexto, as fontes de financiamento tornaram-se cada vez mais escassas, o que, juntamente com a fragilidade política do governo, sendo obrigado a negociar novos gastos e renúncias fiscais a cada rodada com o Congresso, agravou a crise do Estado, cujas finanças encontravam-se significativamente pressionadas pelos encargos das dívidas externa e interna acumuladas no período.

No campo fiscal, a Constituição de 1988 adotou um princípio oposto àquele vigente a partir de 1964. Ou seja, a partir de sua promulgação houve uma enorme descentralização tributária, tanto em termos da arrecadação própria, quanto no aspecto das transferências intergovernamentais. Essa descentralização ocorreu sob duas diretivas: maior autonomia dos

estados e municípios para gerar receitas próprias e aumento na participação dos entes federados nas receitas tributárias totais (incluindo-se as transferências da União).<sup>1</sup>

De uma forma geral, as análises e propostas do movimento sindical brasileiro foram apresentadas e compunham um conjunto de formulações que convergiam no sentido de destacar que a reforma fiscal naquela data deveria integrar uma reformulação abrangente das finanças públicas, levando-se em conta o perfil e o papel do estado. Nesse sentido os três objetivos básicos das medidas deveriam ser: melhorar a distribuição de renda, estimular o crescimento econômico e contribuir para a estabilização dos preços. Para tanto, haveria que se reverter o peso excessivo dos impostos indiretos e a baixa tributação sobre a renda e o patrimônio; buscar a maior seletividade dos impostos indiretos, conforme a essencialidade dos produtos; alcançar de forma abrangente o predomínio da progressividade pela incidência de alíquotas diferenciadas segundo tipo de produto, faixa de renda e o tamanho do patrimônio; revisão criteriosa dos incentivos fiscais sob a forma de renúncia por parte do estado; aumento da eficiência do gasto público, e de sua gestão, calcado nas prioridades sociais da maioria da população, dentre outros.

Já no ano de 2008 o DIEESE divulgou duas Notas Técnicas no contexto do novo debate instaurado no País sobre a alteração do sistema tributário nacional mediante uma nova proposta de reforma tributária.<sup>2</sup> Na primeira (NT, no. 68 de junho de 2008), “Em que sentido o sistema tributário brasileiro deve ser reformulado?”, o órgão de assessoria do movimento sindical analisou a atual estrutura tributária brasileira, tomando como referência alguns conceitos e princípios considerados imprescindíveis para a justiça tributária e cidadania. Na segunda, tratou-se especificamente sobre a PEC 233/2008.

Da mesma forma que na versão anterior, ressaltou-se que o papel do Estado está subjacente à discussão sobre a forma de seu financiamento e o debate sobre a forma de arrecadação é condicionado pela destinação dada aos recursos. Assim, a análise de um sistema tributário deve focalizar essencialmente quanto e como o Estado arrecada e com quanto cada grupo social contribui.

No caso brasileiro, a sociedade construiu um Estado que, hoje, deve arcar com políticas de saúde, educação, habitação, saneamento, previdência, assistência social, fiscalização, investimentos e infra-estrutura e desenvolvimento regional, justiça e segurança pública, além de honrar os altos custos da dívida pública e da política monetária, entre outras funções. A fim de exercê-las, o Estado necessita de um corpo de funcionários capacitados, além de ser financiado de forma sustentável. Assim, uma primeira questão diz respeito às funções designadas ao Estado e ao poder necessário ao exercício delas, isto é, o que o Estado deve fazer. A questão seguinte refere-se ao volume de recursos requeridos e à forma de arrecadação, ou seja, quanto a sociedade está disposta a destinar ao Estado e como a carga tributária se distribuirá na sociedade entre grupos, classes sociais, famílias e indivíduos. Dessa maneira, seja por acionar visões divergentes sobre o projeto de País e o papel do Estado, seja por envolver interesses pessoais ou de classe, seja pela pretensão dos indivíduos em minimizar o ônus tributário sobre os próprios recursos, os debates sobre estrutura fiscal-tributária costumam constituir campo fértil para o conflito e a disputa entre grupos sociais. (DIEESE, junho/08)

---

<sup>1</sup> No período de 1971/1980 a União detinha em seu poder, em média, 48% da receita tributária, cabendo aos estados e municípios os 51% restantes. Após a reforma de 1988, a participação da União reduziu-se para 34% dos recursos tributários disponíveis e a das demais esferas elevou-se para 65%. DIEESE, 1993.

<sup>2</sup> Tratava-se de proposta de emenda à constituição (PEC) 233, apresentada em 2008, cujo substitutivo do Deputado Sandro Mabel foi aprovado pela Comissão Especial e aguarda votação no plenário da Câmara dos Deputados.

Desta feita, torna-se de extrema importância o exercício de elaboração interinstitucional de um esquema explicativo sobre as iniquidades existentes no sistema tributário brasileiro. Mediante o debate democrático e a avaliação transparente da realidade institucional brasileira, foi possível reconhecer o problema de maneira mais aprofundada e, ainda, capacitar os atores sociais, tanto de governo como de trabalhadores e empregadores, a atuar de forma mais articulada. Assim, será possível direcionar os esforços para a transformação do sistema, visando enfrentar os fatores que causam injustiça e concentração de renda.

### **Princípios de justiça fiscal-tributária<sup>3</sup>**

O primeiro objetivo de um sistema tributário deve ser promover o desenvolvimento socioeconômico, isto é, induzir o crescimento econômico, de forma sustentável, com geração de empregos, melhor distribuição de renda, justiça social e eliminação da pobreza. Em função da acentuada concentração de renda e riqueza, o sistema tributário brasileiro, ainda mais do que em outros países, deve ser instrumento privilegiado de redistribuição de renda e recursos e desconcentração da posse da riqueza, priorizando o recolhimento de tributos dos “mais ricos” e os gastos em políticas e regiões que vão beneficiar os “mais pobres”.

Nesse contexto de desigualdade profunda, o princípio da capacidade contributiva adquire grande relevância. De acordo com esse princípio, o contribuinte deve participar da arrecadação do Estado conforme sua renda e seu patrimônio. Para melhor viabilizar essa adequação da capacidade econômica individual à sua contribuição tributária, deve-se buscar o caráter pessoal da tributação, isto é, tentar identificar individualmente cada contribuinte conforme sua capacidade contributiva. Não por acaso, esses dois princípios se encontram no art. 145 da Constituição Federal, que corresponde ao primeiro artigo do “Título VI – Da tributação e do orçamento”:

*“Art. 145 § 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultando à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitando os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.”*  
(CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL)

Outro preceito, contido no inciso II do Art. 150 da Constituição Federal, diz respeito à isonomia tributária, segundo a qual a lei tributária deve ser igual para todos. Ou seja, a lei deve tratar igualmente os contribuintes de idêntica capacidade contributiva, independentemente de sua fonte de renda.

Aos princípios da capacidade contributiva e da pessoalidade da tributação, segue o princípio da progressividade, que prega que os contribuintes com maiores renda e riqueza devem contribuir relativamente mais. Em outras palavras, a carga tributária individual deve crescer mais do que proporcionalmente com a elevação dos rendimentos e do patrimônio.

Para favorecer a observância dos princípios da capacidade contributiva, pessoalidade e progressividade, deve-se priorizar a tributação direta e a não cumulativa.

Os tributos são classificados como diretos quando os contribuintes os recolhem diretamente ao poder público, sem interferência de terceiros (DIEESE, 2004). Normalmente,

---

<sup>3</sup> A reflexão a seguir se baseou nos estudos do DIEESE (1993 e 2008a) e da UNAFISCO (2007).

esses tributos incidem sobre a renda e sobre o patrimônio, tais como o Imposto de Renda (da pessoa física e da jurídica), o IPTU, IPVA, entre outros. Tributos indiretos são aqueles recolhidos pelo produtor ou vendedor da mercadoria ou serviço, cujo preço ao consumidor “embute” (inclui) o valor do imposto, que, portanto, é pago indiretamente pelo comprador. Entre os impostos indiretos no Brasil, podemos citar o IPI, ICMS e o ISS. No caso dos impostos diretos, pelo menos teoricamente, é mais fácil ajustar a carga tributária ao tamanho da renda auferida e da riqueza detida pelos contribuintes. No caso dos tributos indiretos, paga o tributo quem adquire o bem, independentemente de sua renda ou capacidade contributiva.

Considera-se um tributo como regressivo na medida em que seu peso em relação à renda do contribuinte aumenta quanto menores são os seus rendimentos. Ou seja, o imposto regressivo onera relativamente mais o cidadão de menos recursos. Os tributos indiretos tendem a ser regressivos por, pelo menos, dois motivos. Primeiro, porque as famílias de menores rendimentos tendem a despendar toda sua renda ou, pelo menos, uma parte maior dela com consumo de mercadorias, enquanto os mais ricos gastam relativamente mais com serviços, que são sub-tributados, e poupam boa parte de sua renda; e, segundo, dependendo da forma de tributação adotada, por conta da “incidência em cascata” dos impostos indiretos. Se o tributo indireto incide sobre o valor do bem ao final de cada etapa produtiva, o tributo estará incluso no preço de venda de cada mercadoria ou serviço e vai se acumulando ao longo da cadeia de produção por meio da incidência de “imposto sobre imposto”. Por outro lado, o tributo que incide sobre o valor adicionado em cada etapa de produção, apesar de indireto, não é cumulativo, uma vez que recai apenas sobre o que foi produzido naquela etapa da cadeia. Mas uma avaliação mais precisa sobre a substituição de tributo sobre preço de venda para valor adicionado dependerá da definição do valor da alíquota e dos bens tributáveis.

Também o princípio da seletividade pode favorecer o alcance do princípio da capacidade contributiva. Bens essenciais à vida, como produtos alimentares ou produtos e serviços promotores da saúde, deveriam ser isentos de tributos. Além disso, deveria ser instituída uma imunidade ao mínimo existencial, segundo a qual seriam isentas de tributação as famílias com rendimentos aquém de um limiar considerado como mínimo necessário para garantir um padrão razoável de vida.

Outras características a serem buscadas são a simplicidade do sistema tributário e a estabilidade, objetividade e clareza de suas normas. Esse conjunto de características facilitaria a gestão do sistema, dificultando fraudes, evasões e elisões fiscais<sup>4</sup>. Outro critério é a transparência para o contribuinte, que tem o direito de ser informado sobre a carga tributária incidente sobre mercadorias e serviços e sobre os setores que recebem qualquer tipo de benefício fiscal. No caso brasileiro, deve-se ressaltar ainda a importância de o sistema tributário ser instrumento de realização do princípio federativo, ou seja, de garantia da capacidade e dos recursos necessários para que a União, as Unidades da Federação e os Municípios realizem suas funções.

O Estado também deve observar outros princípios quando for impor tributos: o princípio da legalidade (pelo qual os tributos devem ser instituídos por lei), da anterioridade (as leis devem ser aprovados no ano fiscal anterior, o que, no Brasil, vigora para os impostos) e do intervalo mínimo para ingresso em vigência (por exemplo, de noventa dias, como no caso das contribuições sociais no Brasil<sup>5</sup>).

---

<sup>4</sup> Elisão fiscal corresponde ao recurso a brechas nas normas tributárias para evitar a tributação.

<sup>5</sup> Para a UNAFISCO, esses três princípios deveriam ser cumulativos. Ou seja, impostos e contribuições (além das taxas) deveriam ser criados por lei no ano fiscal anterior e passar a vigor apenas 90 dias depois de votada a lei.

Por fim, uma administração tributária bem estruturada deve evitar que tributos de má qualidade, indiretos, cumulativos, mas de fácil arrecadação constituam a base do sistema de arrecadação. A praticidade e a facilidade de recolher grandes somas não devem sobrepor-se a princípios constitucionais, particularmente ao da capacidade contributiva. E o contribuinte deve ter muito presente a percepção do risco e das penalidades envolvidos em sonegar tributos, para o que contribuem fiscalização atuante e regras que impeçam que o pagamento de débitos tributários desfigurem o crime.

### **Considerações finais**

No capítulo que trata do sistema tributário, a Constituição Federal brasileira lista pelo menos três princípios que deveriam presidir o ordenamento da ordem tributária no país: o da capacidade contributiva, o da pessoalidade e o da isonomia tributária. Se esses três princípios fossem observados de fato, a estrutura tributária brasileira não seria tão regressiva quanto se constata facilmente que é. Da forma como está estruturado o sistema tributário brasileiro hoje, ao invés de favorecer uma desconcentração de renda o sistema tributário permite onerar ainda mais os “mais pobres”. Portanto, a estrutura tributária vigente atualmente não atende ao preceito de que deve favorecer o desenvolvimento econômico com justiça e a desconcentração da renda e riqueza no país.

De acordo com o posicionamento do movimento sindical brasileiro, expresso na Nota Técnica do DIEESE n. 68, o principal defeito do sistema tributário brasileiro é sua regressividade, isto é, a sobrecarga imposta aos mais pobres. Embora não se desconheça que algumas alterações referentes à repartição de recursos entre os entes federados exigiriam mudanças constitucionais, é de se questionar se seria de fato imprescindível reformar a Constituição para instituir um sistema mais justo, uma vez que os princípios ali estabelecidos já deveriam garantir a promoção da justiça tributária. Como as mudanças ocorridas na década anterior beneficiaram aqueles que auferem rendas do capital com medidas infraconstitucionais, acredita-se que emendar a Constituição não parece ser condição para que se alcancem as mudanças no sistema tributário em prol da justiça tributária e em benefício da maioria da população brasileira: induzir e elevar a progressividade, priorizando a tributação direta sobre rendas e riqueza, e tornar a tributação um instrumento do desenvolvimento econômico, da regulação das atividades econômicas e do uso social e ambientalmente responsável dos recursos (DIEESE, junho/2008a).

É nesse contexto que o movimento sindical brasileiro reconhece o significativo esforço coordenado pelo Observatório de Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, visando constituir uma articulação promissora com a sociedade para o aperfeiçoamento do sistema tributário nacional em bases democráticas e progressistas.

### **Bibliografia**

DIEESE (1993). **A questão tributária e os trabalhadores**. São Paulo: DIEESE, 1993. 71 p. (Pesquisa DIEESE, nº 8.)

DIEESE (2004). **Política tributária e os trabalhadores**. São Paulo: DIEESE. (DIEESE, Coleção Seminários de Negociação).

DIEESE. Nota Técnica nº 68. **Em que sentido o sistema tributário brasileiro deve ser reformulado?** Junho de 2008a.

DIEESE. Nota Técnica nº 69. **A proposta de Reforma Tributária do Governo.** Junho de 2008b.

DIEESE. Nota Técnica nº 72. **A Reforma tributária e a renúncia fiscal dos bancos.** Agosto de 2008.

HICKMANN, Clair (2002). **Quem paga a conta? Privilégios de rentistas: imposto de renda exclusivo na fonte.** Anais do VIII CONAF, Belo Horizonte,. IN: UNAFISCO SINDICAL. **10 anos de derrama: a distribuição da carga tributária no Brasil.** Brasília: UNAFISCO Sindical, 2007. p. 143-149.

SALVADOR, Evilásio (2007). **A distribuição da carga tributária: quem paga a conta?** In: SICSÚ, João (org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?).** São Paulo: Boitempo, p 79-92.

SICSÚ, João (org.) (2007). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?).** São Paulo: Boitempo, 2007. 158 p.

UNAFISCO SINDICAL (2007). **10 anos de derrama:** a distribuição da carga tributária no Brasil. Brasília: UNAFISCO Sindical,. 204 p. (disponível também na internet no site: [http://www2.unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/2007/10anos.pdf](http://www2.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2007/10anos.pdf)).

### **Resenha Biográfica**

**Rosane de Almeida Maia** é graduada em Economia pela UnB, mestre em Economia pela USP e doutora em Economia Social e do Trabalho pela UNICAMP. Em 2002, com bolsa da CAPES, realizou pesquisa integrada ao Doutorado Sanduíche no *Institute for Development Policy and Management – IDPM* da *University of Manchester*, Reino Unido. Foi Supervisora Técnica do Escritório Regional do DF e atualmente é assessora da Direção Técnica do DIEESE. Endereço:

Escritório Regional do DIEESE – Distrito Federal  
SHC Sul 314/315, Bloco A, Brasília, DF, Brasil. 70383 400  
(61) 3345 8855 <http://www.dieese.org.br> e-mail: [rosanemaia@dieese.org.br](mailto:rosanemaia@dieese.org.br)

**Carlindo Paulo Rodrigues de Oliveira** é graduado em Economia pela UFMG e mestre em Ciência Política pela UFMG. Técnico do DIEESE desde 1981, tendo passado por várias funções no Departamento, atualmente trabalha na Coordenação de Educação do DIEESE. Seu currículo na Plataforma Lattes pode ser encontrado em: <http://lattes.cnpq.br/4790785136207687> .Endereço:

Escritório Regional do DIEESE em Minas Gerais  
Rua Curitiba, nº 1269, 9º and, Centro, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. CEP: 30170-121.  
Tel: (31) 3222 9395 Fax: (31) 3222 9787 e-mail: [carlindo@dieese.org.br](mailto:carlindo@dieese.org.br)

**Frederico Luiz Barbosa de Melo** é graduado em Economia pela UFMG e doutor em Demografia pela UFMG. Técnico do DIEESE desde 1987, passou por várias funções no Departamento e atualmente coordena o projeto do DIEESE com a Fundação Ford sobre *Impactos da Seguridade Social sobre a distribuição de renda e as desigualdades no Brasil*. É professor do Mestrado em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local do Centro



Universitário UMA, em Belo Horizonte. Seu currículo na Plataforma Lattes pode ser encontrado em: <http://lattes.cnpq.br/7043433237748966> .Endereço:

Escritório Regional do DIEESE em Minas Gerais

Rua Curitiba, nº 1269, 9º and, Centro, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, CEP: 30170-121.

Tel: (31) 3222 9395 Fax: (31) 3222 9787 e-mail: [fred@dieese.org.br](mailto:fred@dieese.org.br)

## Resumo

O Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos DIEESE é o órgão de assessoria e pesquisa do movimento sindical brasileiro, criado em 1955. Nas duas últimas décadas, tem participado ativamente dos debates sobre a questão fiscal, de forma a fomentar, nas mesas sindicais, a preocupação com as aplicações dos recursos fiscais, tanto como o próprio desenho do sistema tributário nacional, tido como injusto e reprodutor de desigualdades.

Nesse sentido, a experiência promovida no âmbito de Observatório da Equidade propiciou uma oportunidade ímpar para a apresentação das avaliações sobre o caráter concentrador e regressivo de sistema tributário, de um lado, e das propostas das centrais sindicais brasileiras para enfrentar essa difícil situação e promover alterações que viabilizem a redução dos tributos indiretos, a regressividade dos impostos sobre a renda e patrimônio e todas as mazelas decorrentes da exclusão dos cidadãos na elaboração e acompanhamento da arrecadação dos tributos e dos gastos estatais.

Assim, considera-se que a interlocução entre instituições do governo e da sociedade propiciou uma troca inédita de conhecimentos e viabilizou a uniformização de critérios para a leitura e entendimentos comuns para, então, comunicar aos diferentes atores a situação atual e os resultados, mediante os indicadores definidos em comum acordo.

O aperfeiçoamento desse quadro explicativo se dará ao longo do processo aqui iniciado, podendo clarear ainda mais o diagnóstico para mais entidades e cidadãos virem a contribuir com essa elaboração coletiva.