

ano 16 - n. 64 | abril/junho - 2016
Belo Horizonte | p. 1-274 | ISSN 1516-3210
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

A&C

A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

IPDA
Instituto Paranaense
de Direito Administrativo



© 2016 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo &
Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar.
2003) . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada
pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico e diagramação: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A1 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa e Pós-Graduação), em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo (entidade associativa de âmbito regional filiada ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional* segue as diretrizes do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Procura divulgar as pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no direito comparado, com ênfase na questão da interação e efetividade dos seus institutos, notadamente América Latina e países europeus de cultura latina.

A publicação é decidida com base em pareceres, respeitando-se o anonimato tanto do autor quanto dos pareceristas (sistema *double-blind peer review*).

Desde o primeiro número da Revista, 75% dos artigos publicados (por volume anual) são de autores vinculados a pelo menos cinco instituições distintas do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

A partir do volume referente ao ano de 2008, pelo menos 15% dos artigos publicados são de autores filiados a instituições estrangeiras.

Esta publicação está catalogada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- *Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

Tributação, democracia e desigualdade na América Latina: o que podemos aprender com o Brasil?

André Felipe Canuto Coelho

Professor da Graduação e do Mestrado em Direito da Faculdade Damas (Recife-PE, Brasil). Professor do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco (Recife – PE, Brasil). Doutor em Ciência Política e Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco. Especialista em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Pernambuco. Economista. Bacharel em Direito. *E-mail:* <afccbgp@hotmail.com>.

Resumo: A elevada carga tributária no Brasil é um dos pilares de seu modelo de desenvolvimento e de seu contrato social, caracterizado por uma alta redistribuição e uma elevada tributação. Ao enfatizar as teorias políticas de tributação e de redistribuição, o trabalho investiga que fatores explicam o recente aumento das receitas tributárias no Brasil. Discute-se também por que pressões para redistribuição não geraram fortes incentivos políticos para uma reforma tributária redistributiva. Finalmente, o trabalho considera se o crescente debate público sobre tributos e as recentes mobilizações populares podem representar um limitador para futuras elevações na carga de tributos e suas implicações para a sustentabilidade do contrato social.

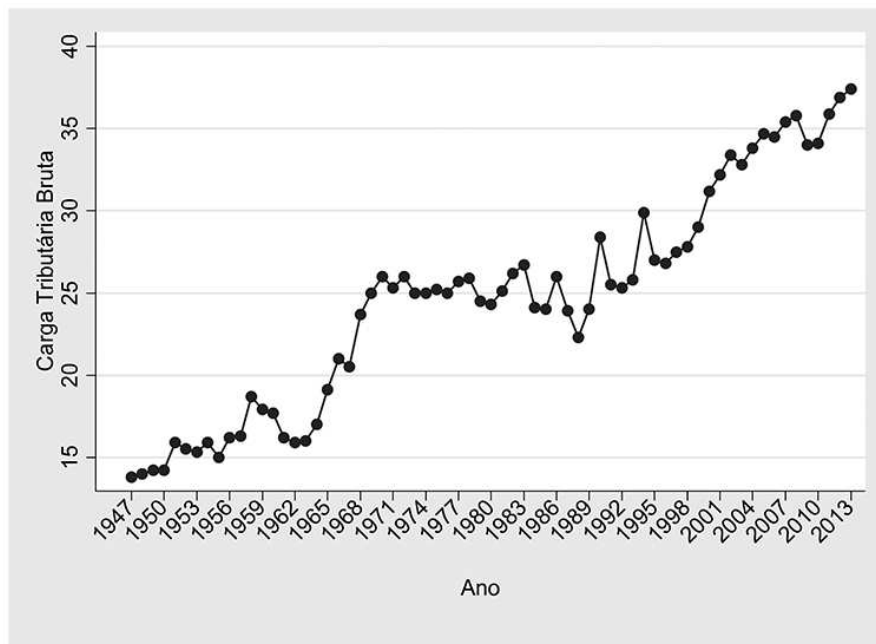
Palavras-chave: Tributação. Brasil. Redistribuição. Desigualdade.

Sumário: Introdução – **1** A carga tributária no Brasil numa perspectiva histórica – **2** O sistema tributário: componentes, tendências e distribuição – **3** Os incentivos políticos para a redistribuição: tudo pelo social – **4** Por que é difícil fazer uma reforma tributária? – **5** O atual contrato fiscal tem sustentabilidade? – Conclusão – Referências

Introdução

Entre as significativas mudanças verificadas no Brasil nas últimas décadas, a acentuada elevação de sua carga tributária é uma questão fundamental, ainda que mal compreendida. Em menos de vinte anos, houve um aumento nas receitas tributárias como proporção do PIB de 10 pontos percentuais, saindo o Brasil de um patamar de 26,9% em 1995 para 37,2% em 2013. Tais números colocam-no bem acima da média da América Latina e, nos últimos anos, acima da média dos países da OCDE¹ (Figura 1).

¹ A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico é uma organização internacional de 34 países que aceitam os princípios da democracia representativa e da economia de livre mercado. A maioria dos membros da OCDE é composta por economias com um elevado PIB *per capita* e Índice de Desenvolvimento Humano.

Figura 1 – A carga tributária brasileira num contexto histórico

Fonte: AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. C. Institutions for macro stability in Brazil: inflation targets and fiscal responsibility. *Iriba Working Paper*, 7. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2501394>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

Há um consenso de que a melhora nas finanças públicas brasileiras proporcionou espaço fiscal suficiente para implementar políticas redistributivas inovadoras. Argumenta-se no presente estudo que o crescimento da carga de tributos permitiu o surgimento de um modelo de desenvolvimento brasileiro, a mais clara demonstração da renovação de seu contrato social. Este trabalho verifica que fatores políticos e político-econômicos explicariam o sucesso na elevação das receitas públicas.

O crescimento da carga tributária no Brasil suscita três questões intrigantes. De primeiro, houve poucas mudanças na legislação tributária aptas a explicar o rápido acréscimo na relação tributo/PIB. Observa-se uma continuidade nas políticas macroeconômicas desde meados da década de noventa, visando à manutenção da estabilidade fiscal, pelo menos até o segundo mandato Lula (2007-2010). Tal continuidade estendeu-se à política tributária. Poder-se-iam, igualmente, descartar melhorias significativas na administração tributária, já que não houve alterações no período. A introdução das contribuições sociais nos anos noventa, apresentadas como um instrumento temporário para o financiamento de políticas sociais, apresenta-se como um dos pontos de inflexão num ambiente tributário relativamente estável, mas que só responde por parte da variação.

Em segundo lugar, o acréscimo na arrecadação não vem produzindo alterações significativas nos efeitos distributivos relativamente neutros do sistema tributário como um todo. Pouco se pode relacionar esse incremento à redução na pobreza ou à desigualdade do país, a não ser por proporcionar uma maior capacidade distributiva. Na verdade, as medidas redistributivas advieram dos gastos governamentais.

Em terceiro, o avanço das receitas públicas não vinha sendo objeto de atenção popular até recentemente. Foi unicamente após a crise financeira global e seguidamente às manifestações de rua iniciadas em junho de 2013 que o interesse público pela elevada carga tributária passou a ser constante, mediante o surgimento dos chamados impostômetros² nas principais cidades brasileiras.

A ausência de reformas estruturais na legislação tributária e nas administrações tributárias parece indicar que as políticas públicas possuem pouco poder explicativo para o avanço dos tributos no Brasil. Nesse sentido, o trabalho propõe que o sucesso brasileiro na obtenção de crescentes receitas públicas é melhor compreendido de uma perspectiva da política e/ou da economia política.

A explicação proposta parte de uma eficiente estrutura burocrática associada à redemocratização, a fortes preferências por redistribuição e à concentração do poder político nas mãos de coalizões de centro-esquerda fiscalmente responsáveis. A combinação de tais fatores proporcionou condições bastante favoráveis para o crescimento da carga tributária.

A ausência de contestação, até recentemente, sugere, por outro lado, que esse crescimento está associado a uma renovação do contrato social brasileiro e, em especial, ao alinhamento deste pacto presente na Constituição de 1988 com o novo pacto fiscal estabelecido na segunda metade da década de noventa.

Por outro lado, a importância do incremento de arrecadação para o crescimento inclusivo brasileiro não tem sido reconhecida pela literatura de forma consistente. A geração de espaço fiscal revelou-se fundamental ao proporcionar a criação de políticas sociais e econômicas inovadoras sem a necessidade de redirecionar recursos destinados a outras políticas públicas. A histórica redução da pobreza e da desigualdade no Brasil nas duas últimas décadas deu legitimidade ao modelo de crescimento inclusivo e à elevação das receitas tributárias para financiá-lo. Entretanto, impende destacar que a crescente contestação acerca do nível elevado de tributos pode representar um limitador para a obtenção de mais recursos e, mais importante, ameaçar a sustentabilidade dessa estratégia inclusiva de crescimento.

O presente trabalho apresenta-se em cinco seções. A seção um identifica dois períodos na recente trajetória brasileira de forte crescimento da carga de tributos. A primeira, de 1966 a 1971, está associada a uma profunda reforma tributária, como a introdução do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), e a melhorias significativas em sua administração tributária federal. O assunto deste trabalho está presente no segundo forte crescimento dos tributos arrecadados desde 1995, sob a égide democrática. Embora a elevação da carga no período autoritário tenha sido precedida por grandes reformas, no período democrático as receitas públicas cresceram de forma sub-reptícia.

² Ver <<http://bit.ly/1zZGTp2>>.

A seção dois faz uma breve exposição do sistema tributário brasileiro, buscando suas tendências, seus componentes e uma possível capacidade redistributiva. Na federação brasileira, tanto o governo central, como os entes subnacionais possuem competência tributária para instituir e arrecadar tributos. Surge, por conseguinte, um sistema bastante complexo, no qual os tributos indiretos são responsáveis por mais da metade das receitas.

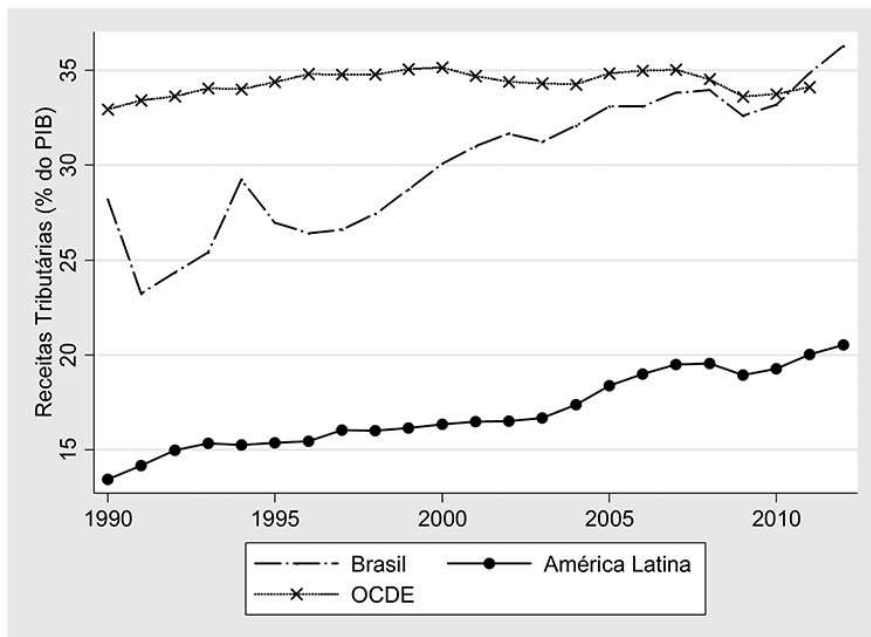
A seção três trata da excepcionalidade brasileira diante das várias explicações da literatura da economia política sobre tributação. A seção quatro aborda a perturbadora ausência de amplas reformas redistributivas. Parte-se da visão de que qualquer ganho de justiça social advindo de uma reforma tributária passou a não ser considerado pelos governantes diante da capacidade do sistema tributário vigente, malgrado todas as suas imperfeições, em gerar os recursos necessários para as políticas de gastos redistributivas.

A seção cinco averigua se a recente preocupação coletiva para com as políticas tributárias pode estar indicando um possível limite para a carga tributária e as implicações para a sustentabilidade do modelo de crescimento inclusivo brasileiro.

1 A carga tributária no Brasil numa perspectiva histórica

Historicamente, o Brasil sempre arrecadou mais tributos em relação ao seu PIB que seus vizinhos latino-americanos.³ Parte da explicação pode ser atribuída ao fato de o país ter evitado a maldição dos recursos naturais, que afetou várias economias na região. Sendo uma nação relativamente fechada, permaneceu o Brasil parcialmente protegido das intempéries de um mundo cada vez mais integrado. Até as descobertas dos poços de pré-sal no final da década passada, não possuía o país nenhuma riqueza mineral significativa. Ademais, sua pioneira reforma tributária, ainda nos anos sessenta, introduziu uma moderna tributação indireta e uma eficiente administração tributária antes de qualquer nação latino-americana.

³ AIDT, T. S.; ETEROVIC, D. S. Political competition, electoral participation and public finance in 20th century Latin America. *European Journal of Political Economy*, 27(1), p. 181-200, 2011.

Figura 2 – Receitas tributárias no Brasil, na América Latina e na OCDE


Fonte: OECD.Stat. *OECDLibrary*. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/data-00285-em>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

A Figura 2 apresenta a evolução da carga tributária brasileira. Verificam-se dois períodos na história recente do país em que a relação tributo/PIB cresceu de forma vigorosa. O primeiro deles ocorreu entre 1966 e 1971, sob o regime militar. O segundo, entre 1995 e 2013, caso desconsideremos o ponto de inflexão em 2009. Os militares promoveram uma profunda reforma tributária, como parte do processo de construção do Estado. A primeira grande inovação foi a introdução de um imposto sobre o valor agregado duplo, uma inovação crucial⁴ que não só impulsionou rapidamente as receitas públicas mas proporcionou uma sólida base para o futuro. A segunda grande reforma buscou modernizar a administração tributária federal com o surgimento da Secretaria da Receita Federal em 1968. O incremento nas receitas foi substancial: em sete anos, sua participação no PIB duplicou, alcançando 26% em 1971.⁵

Em contrapartida, não houve reformas tributárias nos anos noventa e nos anos dois mil capazes de explicar o acréscimo na arrecadação no período. As alterações nas normas tributárias no período foram incrementais, consistindo em algumas modificações pontuais visando a uma arrecadação mais eficiente e também o resultado de pressões de alguns grupos econômicos.⁶ Grande parte dessas reformas pontuais

⁴ GUERARD, M. The Brazilian value added tax. *Staff Papers – International Monetary Fund*, 20 (1), p. 118-169, 1973.

⁵ No momento em que instituições como o Banco Mundial, o FMI e o BIRD começaram a sugerir uma reforma tributária na América Latina, o Brasil já possuía um moderno sistema tributário.

⁶ MELO, M. A.; PEREIRA, C.; SOUZA, S. The political economy of fiscal reform: the rationale for the suboptimal equilibrium. *IADB WP 117*, Washington, DC, 2010.

resultou no aumento dos tributos indiretos, politicamente mais fáceis de aumentar que os tributos diretos.

A associação às reformas do aumento da carga tributária, no primeiro período, faz bastante sentido. No segundo período, entretanto, o progresso na arrecadação de tributos está intimamente relacionado à restauração da democracia em 1985 e à sua consolidação que se seguiu após 1989. Importa destacar que o aumento da carga nesses dois períodos foi marcado também por planos de estabilização econômica.⁷ Numa perspectiva histórica, percebe-se que a influência do regime político é complexa, uma vez que condições alternativas podem levar a resultados na tributação bastante similares. Discute-se, posteriormente, se a mudança no regime político provocado pela restauração da democracia moldou de certa forma a maneira como se deu o aumento da carga de tributos.

2 O sistema tributário: componentes, tendências e distribuição

A Constituição brasileira atribui competências tributárias para todos os entes da federação – a União, os estados e os municípios, permitindo-lhes a arrecadação de tributos a partir de uma série de atividades jurídico-econômicas, como também prevê uma estrutura de transferências diretas e indiretas de receitas.

De um ponto de vista estritamente econômico, a complexidade do sistema tributário brasileiro é consequência da proliferação de tributos sobre bases de cálculos bastante semelhantes entre si. A Tabela 1 descreve o sistema tributário brasileiro, distinguindo os tributos arrecadados pelos três níveis de governo e a representatividade de cada um na carga tributária consolidada. Em 2012, as receitas tributárias alcançaram 36,22% do PIB, tendo o Governo Federal arrecadado 25,38%, seguido pelos governos estaduais com 8,96% e os governos municipais (1,93%). As receitas do governo central podem ser divididas entre impostos (8,42%), contribuições para a seguridade social (15,53%) e uma categoria residual (1,43%).

Mister destacar que, ademais dos impostos, destinados ao financiamento do próprio Estado brasileiro,⁸ são recolhidas taxas e contribuições. Entre as contribuições, destacam-se as sociais, destinadas ao financiamento do sistema de seguridade social e incidentes sobre a folha de pagamentos, sobre o lucro líquido e sobre o faturamento. A Cofins, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, e o PIS, Programa de Integração Social, são arrecadados a partir do faturamento das empresas e há diferentes alíquotas de acordo com o regime tributário, cumulativo ou

⁷ HALLERBERG, M.; SCARTASCINI, C. Economic crisis and fiscal reforms in Latin America. *IADB WP*, 235, 2011.

⁸ Como o art. 16 do Código Tributário Nacional brasileiro estatui: “Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”, ou seja, a sua cobrança não está associada a nenhuma atividade específica do Estado, mas visa a financiá-lo.

não cumulativo. A contribuição sobre o lucro líquido (CSLL) é um tributo que incide, com uma alíquota de 9%, sobre o lucro líquido depois de alguns ajustes. Há também contribuições sobre algumas atividades específicas e não destinadas à seguridade social, como a Cide combustíveis. Diferentemente dos impostos, as contribuições não são compartilhadas com os entes subnacionais. As contribuições sociais respondem por dois terços da arrecadação federal.

O Brasil possui um sistema de IVA duplo, com os estados recolhendo grande parte dessa tributação. Os estados brasileiros recolhem seu próprio IVA, o ICMS, incidente sobre a venda de bens e de serviços como transporte e telecomunicações. O ICMS é cobrado durante toda a rede de comercialização até o consumidor final, num sistema não cumulativo, e o valor da transação serve como base de cálculo. A legislação desse imposto, no entanto, difere entre os vinte e sete estados da federação e cada um deles pode determinar as alíquotas para o comércio intraestadual (normalmente entre 17 e 18%). Ademais, os estados podem adotar diferentes critérios para benefícios tributários de forma a atrair investimentos.⁹ O ICMS representa mais de 20% de todos os tributos arrecadados, impressionantes 7,49% do PIB. Os estados ainda arrecadam impostos sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) e imposto sobre herança. Por sua vez, os municípios arrecadam impostos sobre serviços (ISS), sobre a propriedade urbana (IPTU) como também sobre a transferência de bens imóveis (ITBI).

Tabela 1 – Receitas consolidadas arrecadadas por ente governamental (% PIB)

(continua)

	2011	2012
Imposto de Renda (pessoa jurídica e física)	6,03	6
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (IVA federal)	1,13	1,04
Imposto sobre Transações Financeiras	0,77	0,7
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural	0,6	0,68
Contribuições Previdenciárias (INSS)	6,56	6,87
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	3,82	3,96
Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL)	1,4	1,31
Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS)	1,01	1,05
Contribuição de Servidores Públicos	0,55	0,82
Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	1,73	1,82
Governo Federal	25,39	25,38

⁹ As alíquotas para transações interestaduais são fixadas pelo Senado: 12% para as transações destinadas para o Sul e Sudeste e 17% para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

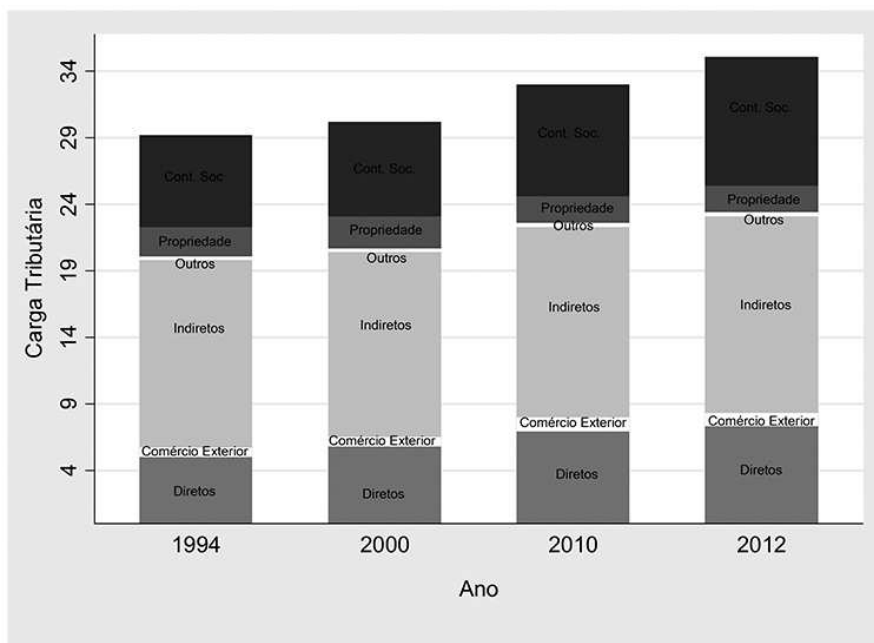
(conclusão)

ICMS (IVA estadual)	7,27	7,49
Outros	1,15	1,12
Governos estaduais	8,77	8,96
Governos municipais	1,86	1,93
Três níveis de governo	36,02	36,27

Fonte: AMARAL, G. L.; OLENIKE, J. E.; AMARAL, L. M. F. *Carga tributária brasileira 2012*. São Paulo: IBPT, 2013. Disponível em: <<https://www.ibpt.org.br/img/uploads/novelty/estudo/559/CargaTributaria2012IBPT.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2014; AMARAL, G. L. *et al. Carga tributária brasileira 2010*. São Paulo: IBPT, 2011. Disponível em: <<https://www.ibpt.org.br/img/uploads/novelty/estudo/60/CargaTributariaBrasileiraCresce5EmUmaDecada.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2014.

A Figura 3 ilustra as principais mudanças dos componentes das receitas tributárias ao longo do tempo. Com exceção dos tributos sobre o comércio exterior, todos os outros assinalam acréscimos, em especial os tributos indiretos e as contribuições sociais.

Figura 3 – Receitas tributárias (% do PIB)

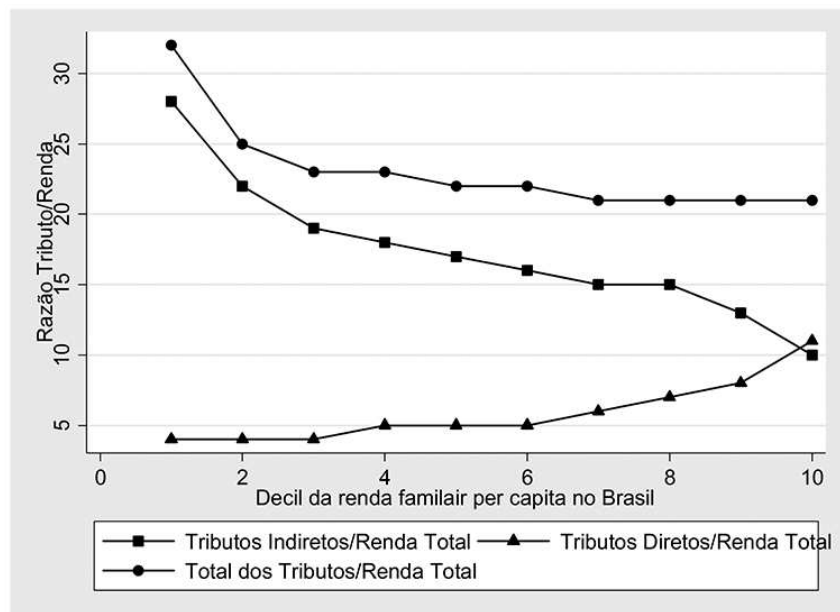


Fonte: AMARAL, G. L.; OLENIKE, J. E.; AMARAL, L. M. F. *Carga tributária brasileira 2012*. São Paulo: IBPT, 2013. Disponível em: <<https://www.ibpt.org.br/img/uploads/novelty/estudo/559/CargaTributaria2012IBPT.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2014

De uma forma agregada, o sistema tributário brasileiro é neutro, como pode ser percebido pela parcela de tributos diretos e indiretos em cada decil de renda familiar

da Figura 4. Trata-se de uma descoberta confirmada por uma série de estudos sobre o tema.¹⁰ Surpreendentemente, o crescimento das receitas tributárias vem apresentando um insignificante impacto distributivo.¹¹ Não era o esperado diante da participação dos tributos incidentes sobre o consumo, os quais tendem a se mostrar regressivos em seus efeitos distributivos. Os tributos diretos apresentam-se moderadamente progressivos, ainda que seu peso e progressividade sejam insuficientes para compensar a regressividade dos indiretos. Silveira *et al.*¹² apresentam uma comparação dos efeitos distributivos dos tributos entre dois períodos, 2002/3 e 2008/9, com dados levantados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), e concluíram que o sistema tributário no Brasil até se tornou menos regressivo em alguns de seus componentes, não obstante ter permanecido neutro como um todo.

Figura 4 – Incidência tributária na renda *per capita* familiar em 2008/2009



Fonte: SILVEIRA, F. G. *et al.* Qual o impacto da tributação e dos gastos públicos sociais na distribuição de renda do Brasil? Observando os dois lados da moeda. In: RIBEIRO, J. A.; LUCHIEZI, A. J.; MENDONÇA, S. E. A. (Ed.). *Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos*. Brasília: IPEA, 2011.

¹⁰ MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. D. *Gasto público, tributos e desigualdade de renda do Brasil*. Brasília: Tesouro Nacional, 2012; PINTOS-PAYERAS, J. A. Análise da progressividade da carga tributária sobre a população brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 40, p. 153-186, 2010; SILVEIRA, F. G. *Tributação, previdência e assistência social*. Brasília: Tesouro Nacional, 2008. Mimeo; SILVEIRA, F. G. *et al.* Qual o impacto da tributação e dos gastos públicos sociais na distribuição de renda do Brasil? Observando os dois lados da moeda. In: RIBEIRO, J. A.; LUCHIEZI, A. J.; MENDONÇA, S. E. A. (Ed.). *Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos*. Brasília: IPEA, 2011; REZENDE, F.; AFONSO, J. R. Equidade fiscal no Brasil (2). In: BID. *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay, y Uruguay*. Versión Preliminar. Washington, DC: IADB, 2010. Série de Equidad Fiscal en América Latina del BID.

¹¹ AFONSO, J. R. R. *A economia política da reforma tributária: o caso brasileiro*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center for Scholars, 2013.

¹² SILVEIRA, F. G. *et al.* Qual o impacto da tributação e dos gastos públicos sociais na distribuição de renda do Brasil? Observando os dois lados da moeda. In: RIBEIRO, J. A.; LUCHIEZI, A. J.; MENDONÇA, S. E. A. (Ed.). *Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos*. Brasília: IPEA, 2011.

3 Os incentivos políticos para a redistribuição: tudo pelo social

De uma perspectiva política, a extensão da redistribuição deve ser explicada pelos incentivos apresentados aos governantes, pelas pressões com que lidam e pelas suas capacidades de resposta. Historicamente, o Brasil foi deformado pela desigualdade,¹³ e as pressões por redistribuição sempre estiveram vigentes.¹⁴

Ao presente estudo interessa saber se o aumento da carga tributária reflete uma descontinuidade nas pressões redistributivas e/ou um deslocamento nos incentivos e capacidades dos governantes para lidar com tais pressões. Esta seção identifica descontinuidades nas pressões por redistribuição advindas da ampliação do direito ao voto e da redemocratização, os quais se constituíram em fatores decisivos para o acréscimo na arrecadação.

Um ponto de partida bastante útil é o modelo do eleitor mediano. Ele prevê que uma extensão do direito de votar, ao incorporar parcelas da população com renda mais baixa, suscitará uma maior demanda por redistribuição.¹⁵ Esse modelo vem recebendo recentemente uma robusta comprovação empírica.¹⁶ No caso brasileiro, era esperado que a extensão do direito ao voto para os analfabetos em 1985 gerasse uma maior pressão redistributiva. A reforma de 1985 aumentou o eleitorado em 25% e incorporou à parcela dos eleitores uma população que vivia nos setores de baixa remuneração e na economia informal. O tamanho do eleitorado adicional teria capacidade para gerar uma descontinuidade nas preferências eleitorais por redistribuição.

A Figura 5 apresenta a proporção de eleitores em relação à população adulta nas votações para presidente de 1894 a 2014. Aos novos eleitores de 1985 foi dado o direito de votar pela primeira vez para presidente em 1989 e, diante da compulsoriedade do voto, o comparecimento foi alto. Devido ao regime militar no poder desde 1964, as últimas eleições presidenciais tinham sido em 1958. Menos de 20% da população adulta votou em 1958, mas em 1989 esse número sobe para

¹³ FERREIRA, F. H. G.; LEITE, P. G.; LITCHFIELD, J. A. The rise and fall of Brazilian inequality: 1981-2004. *Macroeconomic Dynamics*, 12 (2), p. 199-230, 2008.

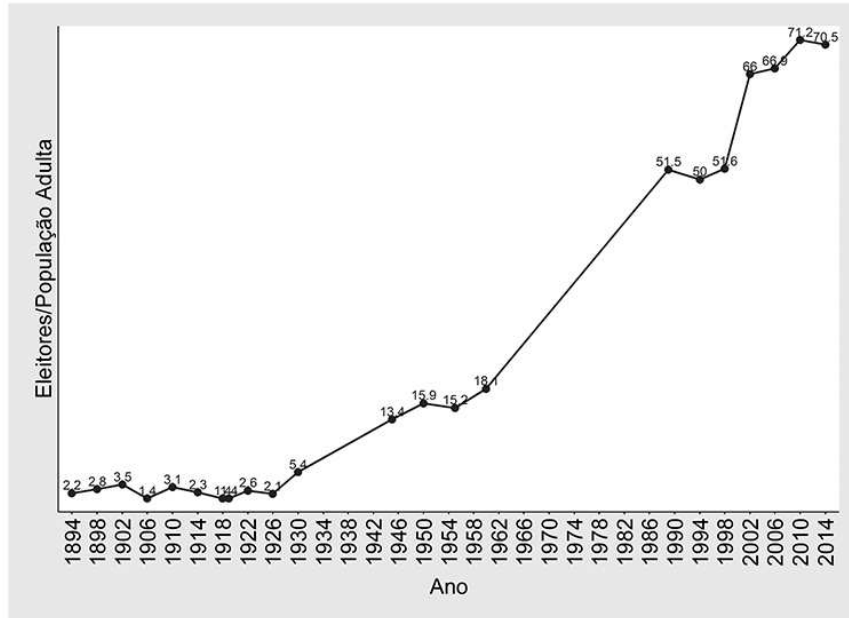
¹⁴ E também pela polarização social, uma medida mais ampla. De acordo com Gasparini, o Brasil é o país mais polarizado na região nos anos noventa (GASPARINI, L.; HORENSTEIN, M.; OLIVIERI, S. Economic polarization in Latin America and the Caribbean: what do household surveys tell us. *Documento de Trabajo*, n. 38, 2006. p. 17). Igualmente se espera que a mobilidade social esteja inversamente correlacionada aos incentivos para redistribuição. Assim, sendo relativamente baixa no Brasil, haveria uma correlação com uma maior redistribuição (WOOLCOCK, M; GACITUA-MARIO, V. *Social exclusion and mobility in Brazil*. Washington, DC: World Bank, 2008).

¹⁵ MELTZER, A. H.; RICHARD, S. F. A rational theory of the size of government. *Journal of Political Economy*, v. 89, p. 914-937, 1981.

¹⁶ ACEMOGLU, D. *et al.* Democracy, redistribution and inequality. *NBER Working Paper*, 19746, 2014.

61,5%.¹⁷ A composição do eleitorado de 1989 foi substancialmente diferente daquela de 1958, prenunciando uma descontinuidade no padrão de incentivos enfrentados pelos governantes.

Figura 5 – Percentual da população adulta votando para presidente entre 1894-2014 (%)



Fonte: NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil. Do Império aos dias atuais*. São Paulo: Zahar, 2012; ESTATÍSTICAS Eleitorais – Eleições 2014. *Tribunal Superior Eleitoral*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas>>. Acesso em: 1º fev. 2015.

O empoderamento dos eleitores mediante a expansão do sufrágio e um alto comparecimento às urnas combinados com uma alta desigualdade e uma polarização política deveriam gerar fortes preferências por redistribuição. De mais a mais, baixas expectativas de ascensão social haveriam de reforçar as preferências por mais redistribuição.¹⁸ A descontinuidade nas pressões por redistribuição foi, de certa maneira, positivada na Constituição de 1988, a qual estabeleceu uma forte descentralização de recursos e uma extensão dos direitos sociais. Na verdade, ressaltasse, a nova Constituição elegeu a inclusão social como uma prioridade em todas as políticas públicas.¹⁹

Embora consistente com as previsões de um modelo formal do eleitor mediano, a extensão do direito ao voto não necessariamente levaria a uma verdadeira redistribuição na ausência de competição política. Diversos autores colocam os

¹⁷ Apesar de ter havido eleições para o Congresso Nacional entre 1964 e 1985, elas não tiveram uma representatividade para a questão.

¹⁸ GAVIRIA, A. Social mobility and preferences for redistribution in Latin America. *Economía*, 8 (1), p. 55-96, 2007.

¹⁹ Emblemático como sentimento público pró-redistribuição foi o lema do primeiro governo democrático, a administração Sarney de 1985 a 1989: “Tudo pelo Social”.

sistemas partidários como peças fundamentais para processar as demandas por redistribuição.²⁰ Em sistemas partidários muito fragmentados, prevê-se que as pressões redistributivas podem degenerar para práticas clientelísticas. No Brasil, um índice muito alto para o efetivo número de partidos (ENPP), 8,69 nas últimas seis eleições gerais (com um desvio padrão de 1,08), poderia sugerir um baixo nível de estruturação política.²¹

De fato, o Brasil possui um dos mais fragmentados sistemas partidários do mundo. Entretanto, Kitschelt *et al.*²² prenotam que essa medida, na verdade, subestima a maneira como o sistema político se estrutura segundo determinados programas. Haja vista a existência de apenas dois partidos com potencial para ganhar as eleições presidenciais, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), os partidos menores tendem a convergir para eles. Ademais, os dois partidos têm raízes numa ideologia social-democrata e socialista com forte compromisso redistributivo. Entre as sete eleições presidenciais ocorridas após a redemocratização, apenas duas foram decididas no primeiro turno, em 1994 e 1998. As demais foram muito competitivas, com margens de vitória de 3,5% em 2014, 12% em 2010, 20% em 2006, 19% em 2002 e 6% em 1989.

Uma forte competição política entre coalizões multipartidárias centradas em dois partidos programáticos facilitou o processo de transformar as pressões por redistribuição em política efetiva. Por outro lado, uma intensa competição político-partidária não impediu a continuidade dessa política visto que os principais partidos compartilhavam compromissos de inclusão social e redistribuição.

Empiricamente, torna-se difícil dissociar os efeitos da competição política dos efeitos previstos com a democratização. Enquanto a democracia pode acentuar a demanda por redistribuição, ela por si só não levaria à redistribuição, visto que fatores compensatórios, tal como a captura por parte das elites, poderiam criar obstáculos.²³ Outrossim, haveria questões de mensuração associadas à qualidade da democracia porquanto ela poderia ser aferida pela extensão da participação política ou pelo grau de “contestabilidade”.²⁴ Ao se usar índices já estabelecidos para a qualidade democrática, o Brasil se apresenta abaixo do grupo dos países latino-americanos mais bem posicionados nesse quesito, como Costa Rica, Chile e Uruguai, mas

²⁰ KITSCHULT, H. *et al.* *Latin American party systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

²¹ Calculado para as seis eleições legislativas realizadas entre 1990 e 2010 com fontes obtidas do banco de dados de sobre sistemas eleitorais de Michael Gallagher (GALLAHER, M. *Electoral Systems*. *Trinity College Dublin*. Disponível em: <http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/>. Acesso em: 2 dez. 2014).

²² KITSCHULT, H. *et al.* *Latin American party systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

²³ ROBINSON, James. The political economy of redistributive policies. In: LOPEZ-CALVAL, L. F.; LUSTIG, N. (Ed.). *Declining inequality in Latin America: a decade of progress?* Washington, DC: Brookings Institution, 2010.

²⁴ AIDT, T. S.; ETEROVIC, D. S. Political competition, electoral participation and public finance in 20th century Latin America. *European Journal of Political Economy*, 27(1), p. 181-200, 2011.

ligeiramente acima do restante dos países da região. Seu índice de *Polity IV*²⁵ alcança o nível 8 (numa escala de -10 a 10) para o período de 1990 a 2010. Trata-se de uma melhora significativa para o período de 1945 a 1963, quando o índice alcançou 5, o qual ainda era alto quando comparado a seus vizinhos.²⁶ Utilizando-se o Índice de Pesos e Contrapesos do *Database of Political Institutions*,²⁷ que procura captar a capacidade do Legislativo em servir de contrapeso ao Executivo, o Brasil apresenta-se em primeiro lugar entre seus pares latino-americanos nos anos oitenta, noventa e segundo nos anos dois mil. O retorno à democracia tenderia a acionar maiores demandas por redistribuição quanto maior tiver sido o cerceamento das instituições democráticas.

Uma maior pressão social e forte competição política eram condições necessárias mas não suficientes para que uma redistribuição sustentável pudesse acontecer. Responsabilidade fiscal e capacidade institucional eram também fatores importantes para explicar a redução de desigualdade. Ora, as respostas iniciais às pressões que se seguiram à Constituição de 88 provocaram uma grande crise fiscal e um processo de hiperinflação. Passou-se a acreditar que a inclusão social somente seria conseguida com estabilidade fiscal.²⁸

À medida que a inflação passou a se constituir como a principal preocupação da população, o governo respondeu com um plano de estabilização para enfrentá-la e para reduzir o déficit público. O Executivo fez uso de seu capital político e institucional para aprovar a legislação necessária e promover um conjunto de reformas econômicas, algumas das quais necessitavam de mudanças na Constituição. Um componente vital para a viabilidade de todas essas reformas era a reforma fiscal. O crescimento rápido e sustentado da carga tributária que se seguiu à estabilização foi o reflexo da reinserção da autoridade do Governo Federal em termos fiscais.

Acrescente-se que, diferentemente das administrações tributárias de muitos países da região, a Secretaria da Receita Federal e o Ministério de Seguridade Social eram burocracias altamente profissionalizadas, que possuíam capacidade institucional para assegurar o crescimento das receitas. Essas burocracias não necessitaram ser reformuladas ou reformadas, já que detinham a capacidade tecnológica, o insulamento político e os recursos humanos necessários para a expansão da arrecadação.

Em síntese, o argumento proposto neste trabalho é o de que uma combinação de pressão por redistribuição, intensa competição política entre coalizões lideradas por

²⁵ A série *Polity* é uma fonte de dados largamente utilizada nas ciências sociais. Sua última versão, *Polity IV*, contém informações anuais codificadas sobre a qualidade da democracia em todos os Estados independentes com mais de quinhentos mil habitantes e cobre os anos de 1800 a 2013.

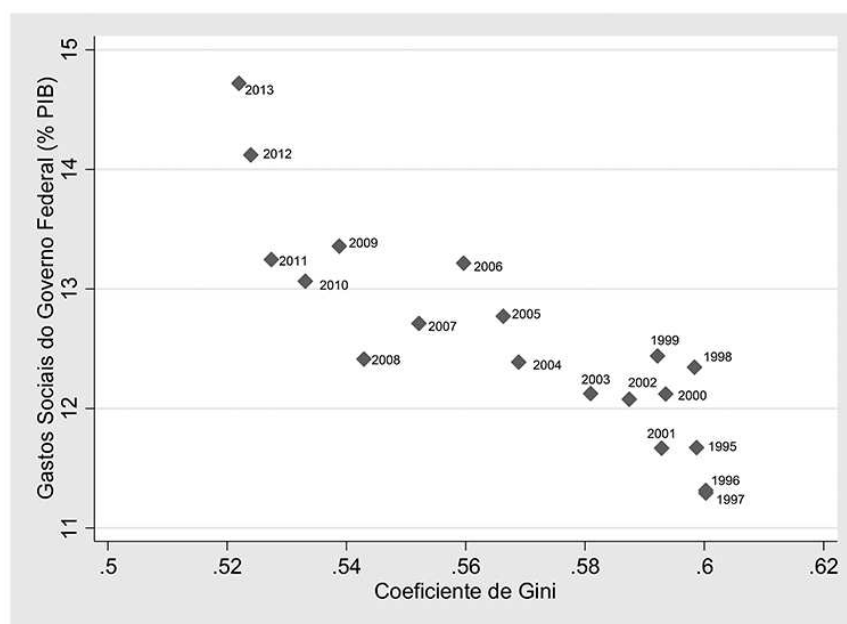
²⁶ KITSCHOLT, H. *et al.* *Latin American party systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

²⁷ BECK, T. *et al.* New tools in comparative political economy: the database of political institutions. *World Bank Economic Review*, 15:1, p. 165-176, Sept. 2001.

²⁸ ALSTON, L. J. *et al.* Changing social contracts: beliefs and dissipative inclusion in Brazil. *Journal of Comparative Economics*, v. 41(1), p. 48-65, 2013.

partidos programaticamente comprometidos com a redistribuição e uma capacidade institucional já estabelecida criaram as condições para um crescimento vigoroso da arrecadação de tributos. O resultado da interação desses fatores pode ser visto na Figura 6, ao se verificar o comportamento do índice de Gini em relação aos gastos sociais do Governo Federal entre 1995 e 2013. Os dados descrevem um deslocamento do sudeste para o noroeste. A figura mostra uma ruptura na relação entre o gasto social e o índice de Gini na virada do século. Mudanças nos gastos sociais similares aos observados para os anos oitenta e noventa estão agora associados a uma forte redução no Gini. Tal ruptura parece sugerir uma mudança estrutural mais profunda.²⁹

Figura 6 – Desigualdade e gastos sociais no Brasil



Fonte: Gini (IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Ipeadata*. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 2 fev. 2015); Gasto Social (SIAFI – Séries históricas Despesa da união por função. Orçamentos fiscal e da Seguridade Social. *Tesouro Nacional*. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/series-historicas>>. Acesso em: 27 jan. 2015).

A mais recente literatura sobre redistribuição aponta que uma desigualdade menor nem sempre é o resultado inexorável da mudança do eleitor mediano que se segue à democratização.³⁰ Até porque equilíbrios múltiplos surgem a partir de situações similares. A efetividade de políticas redistributivas pode ser explicada pelo

²⁹ A duplicação dos gastos sociais federais de 1985 em diante muito provavelmente subestima a redistribuição conduzida pelo governo. Um significativo número de políticas inclusivas no Brasil funciona mediante o estabelecimento de um nível mínimo de remuneração, uma crescente participação e a própria folha de pagamento do governo (MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. D. *Gasto público, tributos e desigualdade de renda do Brasil*. Brasília: Tesouro Nacional, 2012).

³⁰ BÉNABOU, Roland. Unequal societies: income distribution and the social contract. *The American Economic Review*, 90 (1), p. 96-129, 2000; ALESINA, A. F.; GIULIANO, P. Preferences for Redistribution. *NBER Working Paper*, 14825, 2009.

alinhamento do novo contrato social com um pacto fiscal sustentável. O pacto fiscal torna-se, então, parte importante no contrato social em formação.

Seguindo os passos de Bénabou³¹ e Bénabou e Ok,³² e tal como foi ilustrado por Alston *et al.*,³³ o realinhamento pode ser visto como um deslocamento de um equilíbrio de baixa redistribuição com alta desigualdade por um de maior redistribuição com menos desigualdade.

O presente estudo identifica dois pontos de inflexão nos incentivos políticos para redistribuição no Brasil desde a redemocratização. Primeiro, pode-se observar um fortalecimento na pressão por redistribuição que se seguiu à ampliação do direito ao voto em 1985 e o retorno à democracia, consistente com a teoria do eleitor mediano. A discussão nesta seção confirmou que a competição entre coalizões de esquerda e de centro-esquerda permitiu a acomodação do aumento da demanda por redistribuição e a transformou numa política efetiva.

O segundo ponto de inflexão pode ser observado no deslocamento para uma maior responsabilidade fiscal que se seguiu à inflação do final dos anos oitenta e início dos noventa. Houve novamente incentivos para acomodar uma redistribuição com responsabilidade fiscal, ou seja, um caminho sustentável capaz de permitir redistribuição com crescimento. O segundo ponto de inflexão é sobremaneira importante, já que destaca a relevância do aumento da carga tributária para o crescimento inclusivo no Brasil.

4 Por que é difícil fazer uma reforma tributária?

A seção anterior discutiu as mudanças nos incentivos políticos para a redistribuição. No entanto, uma questão não foi respondida: por que tais mudanças não levaram a uma reforma tributária redistributiva? Como foi possível que o elevado crescimento da carga tributária no Brasil entre 1995 e 2013 não tenha alterado os efeitos distributivos de seu sistema tributário, que permaneceu neutro em seu conjunto?

Três explicações poderiam ser levantadas. Primeiramente, qualquer reforma tributária é de difícil viabilidade política.³⁴ Ora, os custos políticos associados a uma

³¹ BÉNABOU, Roland. Unequal societies: income distribution and the social contract. *The American Economic Review*, 90 (1), p. 96-129, 2000; BÉNABOU, Roland; OK, E. A. Social mobility and the demand for redistribution: the POUM hypothesis. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(2), p. 447-487, 2001.

³² BÉNABOU, Roland; OK, E. A. Social mobility and the demand for redistribution: the POUM hypothesis. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(2), p. 447-487, 2001.

³³ ALSTON, L. J. *et al.* Changing social contracts: beliefs and dissipative inclusion in Brazil. *Journal of Comparative Economics*, v. 41(1), p. 48-65, 2013.

³⁴ Para uma revisão da literatura sobre a política por trás das reformas tributárias na América Latina, verificar: SOUZA, S. S. *The political economy of tax reform in Latin America: a critical survey*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2013; BERNARDI, L. *et al.* (Ed.). *Tax systems and tax reforms in Latin America*. London: Routledge, 2007; CORNIA, G. A. *Falling inequality in Latin America: policy changes and lessons*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

reforma redistributiva via tributos conduziram-na a um fracasso. Nessa senda, as reformas tributárias acabariam sendo excluídas como um efetivo instrumento de redistribuição. A literatura sobre o tema enfatiza a presença de poderes de veto capazes de tornar tais reformas quase impossíveis no Brasil.³⁵

Em segundo lugar, uma ilusão fiscal relativamente difundida tenderia a reduzir a oposição a uma crescente elevação nas receitas tributárias, tornando desnecessária a reforma no sistema.³⁶

Em terceiro lugar, há aqueles que veem o atual sistema tributário brasileiro, ainda que altamente ineficiente e regressivo, de grande utilidade para os governos democráticos que se seguiram ao perceberem que a redistribuição pode ser alcançada pelos gastos sociais e não pela tributação. Parte-se do pressuposto de que governantes não apostariam nos benefícios políticos de uma reforma tributária permeada de incertezas.

Todas as explicações levantadas sugerem três tipos de estratégias a serem adotadas pelos formuladores de políticas, respectivamente: tentar muito e fracassar; não tentar; e tentar sem muito empenho e desistir.

O sistema tributário no Brasil, atualmente, contém uma série de iniquidades e ineficiências. Apesar de um grande número de alterações pontuais ter sido gradualmente implementado, não houve nenhuma grande reforma estrutural desde a promulgação da Constituição de 1988. Tal fato, todavia, não implica a ausência de propostas para uma ampla reforma tributária. Numa análise feita pela Price Waterhouse e analisada por Focanti, Scartascini e Hallerberg,³⁷ há uma relação de 23 pequenas mudanças e 7 alterações mais profundas na legislação tributária entre 1990 e 2004.

Após a restauração democrática, duas reformas constitucionais foram levadas ao Congresso Nacional. A primeira proposta de reforma tributária foi a PEC nº 175, apresentada por FHC em 1995. Buscava, em síntese, consolidar os tributos federal e estadual que incidiam sobre o consumo, o ICMS e o IPI. Uma nova versão, apreciada em 1998, não obteve o apoio parlamentar, basicamente porque o governo não se mobilizou para defender efetivamente a proposta. Uma segunda reforma mais ampla foi levada pelo Presidente Lula, buscando, entre outras medidas, uniformizar o ICMS estadual. Da mesma forma que no governo anterior, a reforma resultou inviabilizada, dado que o governo não instruiu sua ampla base de apoio para aprová-la, ainda que outra versão tenha sido aprovada em 2003 (Emenda Constitucional nº 44).

³⁵ MELO, M. A. When institutions matter: a comparison of the politics of administrative, social security, and tax reforms in Brazil. In: SCHNEIDER, B. R.; HEREDIA, B. (Ed.). *Rebuilding Leviathan: the politics of administrative reform in developing countries*. Miami: North South Press/Lynne Rienner, 2003.

³⁶ SIQUEIRA, R. B.; NOGUEIRA, J. R. Taxation, inequality and the illusion of the social contract in Brazil. In: THE IARIW-IBGE CONFERENCE ON INCOME, WEALTH AND WELL-BEING IN LATIN AMERICA. *Paper...* Rio de Janeiro, Brazil, Sept. 2013.

³⁷ FOCANTI, D.; SCARTASCINI, C.; HALLERBERG, M. Tax reforms in Latin America in an age of democracy. *IADB WP 457*, Washington, DC, 2013.

As duas propostas de reformas tributárias permitem avaliar as três explicações antes apresentadas, na tentativa de explicar a ausência de reformas tributárias redistributivas no Brasil. As propostas das administrações de FHC e de Lula sugerem que houve a iniciativa de implementar reformas, o que exclui a estratégia da não tentativa. De fato, havia uma agenda de reformas presentes nas duas propostas. Entrementes, qualquer reforma tributária de maior envergadura resulta de difícil aprovação, dado que requer uma mudança constitucional, ainda que não fosse impossível diante da considerável influência política do Executivo sobre o Legislativo, como ficou evidente nas reformas do federalismo fiscal e na seguridade social. Nessas áreas, o governo obteve sucesso em reformas que afetaram de forma adversa os estados e municípios.³⁸

Pode-se também descartar a estratégia de tentativa e fracasso. A última estratégia, tentativa e retirada, reflete de forma mais precisa a evolução das reformas tributárias propostas nos governos FHC e Lula. Tais propostas foram feitas por governos em início de mandato. No entanto terminaram abandonadas ou descontinuadas.

O destino das propostas de reformas tributárias tem muito mais relação com as mudanças nas recompensas políticas devido a fatores externos e ao risco adverso do que com a força das oposições. Daí a razão pela qual sucessivos governos optaram por um sistema ineficiente com grande capacidade extrativa, no lugar de um sistema eficiente, mas com receitas incertas. A ausência de reformas tributárias redistributivas é mais bem explicada por um consenso entre os governantes de que os objetivos redistributivos são mais bem assegurados mediante os gastos.³⁹

5 O atual contrato fiscal tem sustentabilidade?

O trabalho já fez observar que o crescimento sustentado da carga tributária desde os anos noventa foi fundamental para o modelo de crescimento inclusivo no Brasil. O alinhamento dos contratos social e fiscal possibilitou às políticas públicas responderem a mudanças na pressão redistributiva. Os gastos sociais *per capita* mais que dobraram em termos reais desde 1990 e as políticas redistributivas contribuíram de forma significativa para a redução da pobreza e da desigualdade.⁴⁰ Discute-se, nesta seção, se a crescente preocupação popular com tributos e gastos juntamente com mobilizações crescentes e a retração na economia sinalizam limites

³⁸ Isto igualmente se mostra evidente na capacidade dos governos em assegurar reformas pontuais e também ao utilizar a ilusão fiscal, como foi o caso da expansão da parcela da população que passou a pagar imposto de renda nas duas últimas décadas diante do não reajuste de suas bases de cálculos de acordo com a inflação. Somente entre 1996 e 2001 o valor nominal da parcela isenta do imposto de renda ficou constante.

³⁹ AFONSO, J. R. R. *A economia política da reforma tributária: o caso brasileiro*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center for Scholars, 2013.

⁴⁰ HIGGINS, S.; PEREIRA, C. The effects of Brazil's high taxation and social spending on the distribution of household income. *Working Paper*, Tulane, n. 7, 2013.

para uma futura expansão nos tributos e nos gastos, ameaçando os contratos fiscal e social, que são a base do crescimento inclusivo brasileiro.

A preocupação com o tema da tributação junto à opinião pública não é algo recente. Sua relevância já havia sido ressaltada quando da eliminação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) em 2007.⁴¹ Popularmente conhecido como o imposto do cheque, a CPMF foi criada como uma contribuição federal incidente sobre todas as transações financeiras, mas destinada a ser uma fonte provisória de receitas para financiar o sistema universal de saúde pública. Conseguiu sobreviver por 12 anos, até que em 13.12.2007 o Senado rejeitou a proposta de prorrogação da CPMF até 2011. Foi uma grande derrota para o Governo Federal, que não conseguiu, por uma pequena diferença, uma coalizão majoritária no Senado. Tal episódio foi interpretado como um forte sinal de que o poder do Governo Federal em alavancar a arrecadação de tributos estava se enfraquecendo.⁴²

A alta carga de tributos no Brasil passou a ser apontada pelo empresariado brasileiro como uma das causas para a baixa competitividade de seus produtos, sendo determinante para o chamado “custo Brasil”. Uma forte oposição no meio empresarial ao sistema tributário surgiu, dando origem a mobilizações crescentes. No que pertine ao restante da população, a crescente conscientização com a elevada carga tributária vem elevando os custos políticos associados a toda tentativa de aumento de tributos.

Quão estável é o equilíbrio brasileiro de alta redistribuição com menor desigualdade? Breceda, Rigolini e Saavedra⁴³ sublinham que uma concentração da arrecadação entre os muito ricos na América Latina suscita importantes questões quanto à sustentabilidade política da redistribuição. O quintil mais rico na América Latina responde por 61% das receitas com tributos, um percentual bastante superior ao da Grã-Bretanha, mas similar ao dos Estados Unidos, com 58%. Por conseguinte, argumentam esses autores que a capacidade dos governos latino-americanos em arrecadar receita adicional para ampliar políticas redistributivas está no limite, algo que pode ser descrito como a armadilha da desigualdade:

A América Latina parece ter sido capturada por um ciclo vicioso em que a alta desigualdade de renda impede o crescimento das receitas

⁴¹ Um outro exemplo respeitante à revolta contra os tributos no Brasil foi o vigoroso protesto contra a Medida Provisória nº 232 em 2005. Um manifesto da Frente Brasileira contra a MP nº 232, subscrito por mais 1.100 associações de classe e comerciais, incluindo médicos, engenheiros, arquitetos e jornalistas, levou à retirada da medida (ENTIDADES lançam manifestos contra a MP 232. *O Estado de São Paulo*, 15 fev. 2005.).

⁴² A Federação das Indústrias do Estado de SP (Fiesp) liderou a oposição à renovação da CPMF, mobilizando mais de 200 sindicatos e associações e recolhendo mais de 1 milhão e meio de assinaturas. Ver também KERSTENETKY, C. L. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família. *DADOS*, 52, p. 53-83, 2009.

⁴³ BRECEDA, K.; RIGOLINI, J.; SAAVEDRA, J. Latin America and the social contract: patterns of social spending and taxation. *Policy Research Working Paper*, WPS4604, 2008.

tributárias que, por sua vez, impede o Estado de atuar como provedor de oportunidades o que, no longo prazo, mantém a desigualdade em alta.⁴⁴

Nesse contexto, o aumento da relação tributo/PIB faz do Brasil uma exceção. O que possibilitou ao Brasil escapar da armadilha da desigualdade descrita por Breceda, Rigolini e Saavedra?⁴⁵

Para começar, importa comparar a trajetória seguida por alguns Estados de Bem-Estar Social europeus com a recente evolução do patamar de tributação e da política de transferência no Brasil. Nos países europeus, a rápida expansão do Estado de Bem-Estar Social nos anos cinquenta e sessenta foi financiada em grande parte por contribuições sobre a folha de pagamentos e por impostos progressivos sobre a renda.

Num período subsequente, os aumentos adicionais na tributação direta receberam uma forte oposição, o que levou os governos a concentrarem a extração de novos recursos na tributação indireta.^{46 47} Pode-se até mesmo argumentar que a introdução pioneira do IVA no Brasil e sua dependência na tributação indireta como parcela significativa de recursos permitiu-lhe superar as restrições de financiamento enfrentadas pelos países europeus. Tal fato igualmente possibilitou contornar as limitações para a geração de receitas em uma economia com um grande setor informal.⁴⁸

Ademais, a redistribuição tem sido bastante ampla, chegando a alcançar inclusive os quintis de renda média e superiores. Alguns estudos sobre a incidência tributária revelam que, em termos relativos, os dois decis de renda mais baixos pagam mais tributos e recebem menos transferências que os grupos de renda média e superior. Este último chega a capturar uma boa proporção dos gastos sociais.⁴⁹ Muitos recebem diversos benefícios da seguridade social como aposentadorias oriundas do regime geral da previdência e do regime público, pensões, além de se beneficiarem dos gastos governamentais em saúde e educação. Não é surpreendente,

⁴⁴ BRECEDA, K.; RIGOLINI, J.; SAAVEDRA, J. Latin America and the social contract: patterns of social spending and taxation. *Policy Research Working Paper*, WPS4604, 2008. p. 19. Tradução nossa.

⁴⁵ BRECEDA, K.; RIGOLINI, J.; SAAVEDRA, J. Latin America and the social contract: patterns of social spending and taxation. *Policy Research Working Paper*, WPS4604, 2008.

⁴⁶ KATO, J. *Regressive taxation and the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003; BERAMENDI, P.; RUEDA, D. Social democracy constrained: indirect taxation in industrialized democracies. *British Journal of Political Science*, 37, p. 619-641, 2007.

⁴⁷ Particularmente num contexto de baixo crescimento e alto desemprego que vem caracterizando os países da OCDE na última década.

⁴⁸ A participação do emprego formal no Brasil cresceu de forma monotônica de 42,7% em 2002 para 56,6% em 2012 (IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa mensal de emprego – Evolução do emprego com carteira de trabalho assinada 2003-2012*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/Evolucao_emprego_carteira_trabalho_assinada.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2015).

⁴⁹ HIGGINS, S.; PEREIRA, C. The effects of Brazil's high taxation and social spending on the distribution of household income. *Working Paper*, Tulane, n. 7, 2013.

então, que este grupo social venha a apoiar mais que outros as políticas tributárias e de gastos.⁵⁰

No entanto, ao longo do tempo, o efeito redistributivo da educação e da saúde vem melhorando, já que a classe média optou por não usar as escolas públicas e os serviços de saúde.⁵¹ A crescente não utilização de tais serviços pela classe média, por sua vez, vem fazendo diminuir consideravelmente seu apoio a políticas redistributivas.

Siqueira e Nogueira⁵² propõem uma explicação adicional: a difusão generalizada da ilusão fiscal. Na visão dos autores, a falta de transparência em como o governo se financia, como resultado de uma estrutura tributária bastante complexa e baseada fortemente em tributos indiretos, faz com que os eleitores não consigam perceber o custo tributário dos serviços prestados pelo governo. A ilusão fiscal até que poderia explicar o crescimento da carga tributária nos últimos anos, mas a recente politização das questões tributárias vem permitindo um maior conhecimento delas por parte da população.

Na verdade, os brasileiros vêm se tornando cada vez mais informados sobre tributação. Dos entrevistados pelo Latinobarômetro,⁵³ entre 2003 e 2011, 66,7% concordam com a proposição de que os tributos já estão num nível muito elevado, o maior percentual na América Latina. Curiosamente, 82,4% dos indivíduos situados no terceiro decil da distribuição de renda no Brasil acreditam que a carga tributária está muito elevada, o maior percentual entre todos os demais grupos de renda. Isto, no entanto, não se estende à *tax morale*. Apesar de os brasileiros estarem cientes de que pagam muito em tributos, eles majoritariamente não concordam que a evasão fiscal seja justificável.⁵⁴

Acrescente-se que a Lei nº 12.741, aprovada em dezembro de 2012, determina que todo estabelecimento que efetuar vendas diretamente ao consumidor final

⁵⁰ FERREIRA, F. H. G. *et al.* (Ed.). Economic mobility and the rise of the Latin American middle class. *World Bank Latin American and Caribbean studies*, 2013.

⁵¹ HIGGINS, S.; PEREIRA, C. The effects of Brazil's high taxation and social spending on the distribution of household income. *Working Paper*, Tulane, n. 7, 2013.

⁵² SIQUEIRA, R. B.; NOGUEIRA, J. R. Taxation, inequality and the illusion of the social contract in Brazil. In: THE IARIW-IBGE CONFERENCE ON INCOME, WEALTH AND WELL-BEING IN LATIN AMERICA. *Paper...* Rio de Janeiro, Brazil, Sept. 2013.

⁵³ Latinobarômetro é um estudo de opinião pública que aplica anualmente cerca de vinte mil entrevistas em 18 países da América Latina e é realizado pela ONG Corporação Latinobarômetro, com sede em Santiago do Chile.

⁵⁴ Isso é consistente com o previsto por Daude e Melquizo (DAUDE, C.; MELQUIZO, A. Taxation and more representation? On fiscal policy, social mobility, and democracy in Latin America. *Development Centre Working Paper*, Paris, 294, Sept. 2010) ao mostrarem que os contribuintes podem consentir com uma maior tributação tendo como contrapartida uma melhoria nos serviços públicos e nas transferências. Utilizando dados do Latinobarômetro, estes autores perceberam que a população situada nos quintis de renda média está mais propensa a apoiar a regra que diz que todo contribuinte deve pagar seu tributo, menos propensa a concordar que os tributos são muito altos e menos propensa a apoiar a evasão fiscal. Ao mesmo tempo, está essa população menos satisfeita com o fornecimento de serviços públicos.

está obrigado a incluir nos documentos fiscais ou equivalentes os tributos pagos, em valores aproximados e percentuais. As mudanças passaram a valer a partir de janeiro de 2015.

É bastante provável que qualquer ampliação da incidência tributária venha a ser cada vez mais contestada. Seguidamente às eleições presidenciais de outubro de 2014, o novo ministro da Fazenda anunciou uma série de quatro aumentos de tributos na tentativa de reduzir a pressão inflacionária dos gastos com consumo e elevar as receitas.⁵⁵ Houve a previsão de aumento da carga tributária em 0,5 pontos percentuais com tais medidas.⁵⁶ No entanto, até entre o partido do governo, o PT, as medidas enfrentaram profunda resistência.

O crescente debate público sobre tributação e as recentes mobilizações populares prenunciam tempos difíceis: o espaço fiscal para acréscimos adicionais na carga tributária está se fechando. O grande risco é que o alinhamento dos contratos social e fiscal, que possibilitou a saída de um equilíbrio de grande desigualdade com baixa redistribuição na busca de um crescimento inclusivo, venha a ser afetado. Uma grande indagação vai ficar em aberto sobre a capacidade de uma melhor *accountability*⁵⁷ e de um fornecimento mais eficiente de serviços públicos ser suficiente para evitar alterações nos contratos social e fiscal.

Em qualquer situação, será preciso um reajustamento na priorização de políticas públicas envolvendo educação, saúde e segurança. Na verdade, um reajustamento capaz de substituir a redistribuição em dinheiro por uma redistribuição mediante melhores serviços enriqueceria o atual contrato social.

Conclusão

O que explica o grande crescimento da carga de tributos no Brasil? O estudo inicia apresentando as características peculiares da economia brasileira e de seu

⁵⁵ O governo elevou o Imposto sobre Serviços Financeiros (IOF) para o crédito para consumo de curto prazo (365 dias ou menos) de 1,5% para 3%. Majorou o PIS e a Confins incidentes sobre importações. Reintroduziu a Cide sobre combustíveis, que permanecia zerada, para um valor fixo de R\$0,22 por litro de gasolina e R\$0,15 por litro de álcool. Finalmente, anunciou a elevação do IPI para a venda no atacado de cosméticos.

⁵⁶ A elevação dos tributos, junto com outras medidas tomadas pela equipe econômica logo depois das eleições de 2014, buscou restaurar a confiança na economia, como anunciou o novo ministro da Fazenda, Joaquim Levy. As medidas, incluindo o contingenciamento de gastos e regras mais duras para obtenção de pensões e seguro desemprego, buscaram reduzir as taxas de juros de longo prazo, nas palavras do ministro. A presidente Rousseff escolheu Levy, um economista oriundo da Universidade de Chicago e anterior Secretário do Tesouro, para reduzir o déficit orçamentário e evitar o rebaixamento do grau de investimento do país.

⁵⁷ O Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) observou que a realização do valor político da *accountability* depende de dois fatores: um deles é o desenvolvimento da capacidade dos cidadãos de agir na definição das metas coletivas de sua sociedade, já que uma população indiferente à política inviabiliza tal processo; o outro é a construção de mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos governantes ao longo de todo o seu mandato (CLAD – Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coord.). *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo: Clad/Fundap, 2006. p. 16).

sistema tributário, que lhe permitiram arrecadar historicamente muito mais que seus vizinhos latino-americanos. Sendo relativamente fechado e diante da ausência de significativos recursos minerais, o país não pôde depender da tributação do comércio exterior nem das receitas com a exploração de recursos naturais. A pioneira introdução do IVA em 1966 e as melhorias na administração tributária pelos militares podem explicar o acentuado crescimento da carga tributária nos anos sessenta e início dos setenta num contexto de profunda reforma tributária.

A elevação da relação tributo/PIB no período democrático tem outra lógica subjacente. Não mais foi consequência de uma reforma tributária ou de acentuadas melhorias nas administrações tributárias, como ficou demonstrado no acréscimo de quase todas as receitas no período. Com exceção das contribuições sociais, introduzidas inicialmente de forma temporária como medida de estabilização fiscal a partir de meados dos anos noventa, não houve nenhuma reforma substancial no sistema tributário. O crescimento das receitas, por sua vez, não levou a uma modificação dos efeitos redistributivos do sistema tributário, em grande parte neutros. A progressividade marginal dos tributos diretos acaba sendo compensada pela regressividade dos indiretos. Ademais, até recentemente, a questão da tributação vinha recebendo pouca atenção da população, como se houvesse um consentimento implícito dos contribuintes, ou mesmo uma ausência de qualquer contestação.

O trabalho verificou as explicações políticas e político-econômicas para a elevação da carga de tributos sob o regime democrático, deslocando a atenção para os incentivos políticos enfrentados pelos governantes. A análise inicia-se na identificação das mudanças na pressão por redistribuição e na capacidade dos governos em responder. A ampliação do direito ao voto em 1985, incorporando de uma só vez uma grande população de analfabetos, deslocou o eleitor mediano em direção a grupos de renda mais baixa. Tal como previsto pelo modelo, o acesso ao voto fortaleceu o apoio popular à redistribuição desde as eleições de 1989. A Constituição de 1988 e o debate público que se seguiu levaram a um deslocamento das preferências por redistribuição mediante a expansão dos direitos sociais. Num contexto de redemocratização e de competição política, as coalizões dominantes de centro-esquerda que se formaram possuíam compromissos programáticos com a redistribuição bastante similares, o que possibilitou que as demandas por redistribuição fossem traduzidas em políticas sociais efetivas. Iniciando com FHC, um novo plano de estabilização fiscal alinhou um novo contrato fiscal com a renovação do contrato social previsto na Constituição. Tal alinhamento refletiu-se numa mudança de comportamento em torno de uma maior responsabilidade fiscal e, em termos práticos, num maior controle das finanças públicas, especialmente em nível federal. A estabilização fiscal fortaleceu o poder do Executivo com a discricionariedade para novos gastos.

Conclui-se que o alinhamento dos contratos social e fiscal pode explicar a ausência de contestação para o aumento da carga. Igualmente esclarece a ausência de reformas tributárias redistributivas. Os sucessivos governos acabaram optando por um sistema com uma grande capacidade de extração de recursos a um sistema eficiente, mas com receitas incertas. O crescente debate público sobre questões tributárias e as recentes mobilizações anunciam que o espaço para acréscimos adicionais na arrecadação de tributos está cada vez menor. Juntamente com o recente declínio das atividades econômicas, surge uma ameaça para esse alinhamento de contratos que vem permitindo um crescimento inclusivo no Brasil. As demonstrações populares iniciadas em 2013 sublinham uma reacomodação de prioridades nas políticas públicas, visando a uma melhor qualidade dos serviços prestados, saindo de uma redistribuição em dinheiro para uma redistribuição mediante serviços de saúde e de educação de qualidade. Trata-se de uma mudança que, ao invés de abalar o atual contrato social, levará ao seu fortalecimento. Entretanto, a sustentação de pressões redistributivas num contexto de uma economia estagnada, déficits fiscais e escândalos de corrupção vai requerer um realinhamento muito mais forte dos contratos social e fiscal.

Taxation, democracy and inequality in Latin America: what can we learn from Brazil?

Abstract: Brazil's high tax burden is one of the supports of its development model and its social contract, characterized by high redistribution/high tax equilibrium. In the light of the political theories of taxation and redistribution, the paper assesses the factors explaining the recent rise in tax revenues. It also discusses why pressures for redistribution have not generated strong political incentives for redistributive tax reform. Finally, the paper examines whether growing public debate on tax and popular mobilizations imply limits to further advances in taxation and the consequences on the sustainability of the social contract.

Keywords: Taxation. Brazil. Redistribution. Inequality.

Referências

- ACEMOGLU, D. *et al.* Democracy, redistribution and inequality. *NBER Working Paper*, 19746, 2014.
- AFONSO, J. R. R. *A economia política da reforma tributária: o caso brasileiro*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center for Scholars, 2013.
- AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. C. Institutions for macro stability in Brazil: inflation targets and fiscal responsibility. *Iriba Working Paper*, 7. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2501394>>. Acesso em: 14 nov. 2014.
- AIDT, T. S.; ETEROVIC, D. S. Political competition, electoral participation and public finance in 20th century Latin America. *European Journal of Political Economy*, 27(1), p. 181-200, 2011.
- ALESINA, A. F.; GIULIANO, P. Preferences for Redistribution. *NBER Working Paper*, 14825, 2009.

- ALESINA, A.; GLAESER, E.; SACERDOTE, B. Why doesn't the United States have a European-style Welfare State? *Brookings Papers on Economic Activity*, v. 1, n. 2, p. 187-254, 2001.
- ALSTON, L. J. *et al.* Changing social contracts: beliefs and dissipative inclusion in Brazil. *Journal of Comparative Economics*, v. 41(1), p. 48-65, 2013.
- AMARAL, G. L.; OLENIQUE, J. E.; AMARAL, L. F. *Quantidade de normas editadas no Brasil: 25 anos de Constituição Federal*. Curitiba: IBPT, 2013.
- AMARAL, G. L. *et al.* *Carga tributária brasileira 2010*. São Paulo: IBPT, 2011. Disponível em: <<https://www.ibpt.org.br/img/uploads/novelty/estudo/60/CargaTributariaBrasileiraCresce5EmUmaDecada.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2014.
- AMARAL, G. L.; OLENIQUE, J. E. *Evolução da carga tributária – 1994-2004*. São Paulo: IBPT, 2005. Disponível em: <<https://www.ibpt.org.br/img/uploads/novelty/estudo/7/AEvolucaoDaCargaTributaria19942004.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2014.
- AMARAL, G. L.; OLENIQUE, J. E.; AMARAL, L. M. F. *Carga tributária brasileira 2012*. São Paulo: IBPT, 2013. Disponível em: <<https://www.ibpt.org.br/img/uploads/novelty/estudo/559/CargaTributaria2012IBPT.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2014.
- BECK, T. *et al.* New tools in comparative political economy: the database of political institutions. *World Bank Economic Review*, 15:1, p. 165-176, Sept. 2001.
- BÉNABOU, Roland. Unequal societies: income distribution and the social contract. *The American Economic Review*, 90 (1), p. 96-129, 2000.
- BÉNABOU, Roland; OK, E. A. Social mobility and the demand for redistribution: the POUM hypothesis. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(2), p. 447-487, 2001.
- BERAMENDI, P.; RUEDA, D. Social democracy constrained: indirect taxation in industrialized democracies. *British Journal of Political Science*, 37, p. 619-641, 2007.
- BERNARDI, L. *et al.* (Ed.). *Tax systems and tax reforms in Latin America*. London: Routledge, 2007.
- BLOFIELD, M. *The great gap: the politics of inequality in Latin America*. Pennsylvania: Penn State University Press, 2011.
- BRECEDA, K.; RIGOLINI, J.; SAAVEDRA, J. Latin America and the social contract: patterns of social spending and taxation. *Policy Research Working Paper*, WPS4604, 2008.
- CLAD – Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coord.). *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo: Clad/Fundap, 2006.
- CORBACHO, A.; CIBILS, V. F.; LORA, E. *More than revenue: taxation as a development tool*. New York: Palgrave Macmillan, 2013.
- CORNIA, G. A. *Falling inequality in Latin America: policy changes and lessons*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- DAUDE, C.; MELGUIZO, A. Taxation and more representation? On fiscal policy, social mobility, and democracy in Latin America. *Development Centre Working Paper*, Paris, 294, Sept. 2010.
- ENTIDADES lançam manifestos contra a MP 232. *O Estado de São Paulo*, 15 fev. 2005.
- ESTATÍSTICAS Eleitorais – Eleições 2014. *Tribunal Superior Eleitoral*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas>>. Acesso em: 1º fev. 2015.
- FERREIRA, F. H. G. *et al.* (Ed.). Economic mobility and the rise of the Latin American middle class. *World Bank Latin American and Caribbean studies*, 2013.
- FERREIRA, F. H. G.; LEITE, P. G.; LITCHFIELD, J. A. The rise and fall of Brazilian inequality: 1981-2004. *Macroeconomic Dynamics*, 12 (2), p. 199-230, 2008.

- FOCANTI, D.; SCARTASCINI, C.; HALLERBERG, M. Tax reforms in Latin America in an age of democracy. *IADB WP 457*, Washington, DC, 2013.
- GALLAHER, M. Electoral Systems. *Trinity College Dublin*. Disponível em: <http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/>. Acesso em: 2 dez. 2014.
- GASPARINI, L.; HORENSTEIN, M.; OLIVIERI, S. Economic polarization in Latin America and the Caribbean: what do household surveys tell us. *Documento de Trabajo*, n. 38, 2006.
- GAVIRIA, A. Social mobility and preferences for redistribution in Latin America. *Economía*, 8 (1), p. 55-96, 2007.
- GOÑI, E.; LÓPEZ, J. H.; SERVÉN, L. Fiscal redistribution and income inequality in Latin America. *World Development*, 39, p. 1558-1569, 2011.
- GUERARD, M. The Brazilian value added tax. *Staff Papers – International Monetary Fund*, 20 (1), p. 118-169, 1973.
- HALLERBERG, M.; SCARTASCINI, C. Economic crisis and fiscal reforms in Latin America. *IADB WP*, 235, 2011.
- HIGGINS, S. *et al.* Comparing the incidence of taxes and social spending in Brazil and the United States. *CEQ Working Paper*, n. 16, 2013.
- HIGGINS, S.; PEREIRA, C. The effects of Brazil's high taxation and social spending on the distribution of household income. *Working Paper*, Tulane, n. 7, 2013.
- HUBER, E.; STEPHENS, J. *Democracy and the left: social policy and inequality in Latin America*. Chicago: University of Chicago, 2012.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa mensal de emprego – Evolução do emprego com carteira de trabalho assinada 2003-2012*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/Evolucao_emprego_carteira_trabalho_assinada.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2015.
- KATO, J. *Regressive taxation and the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- KAUFFMAN, R. The political effects of inequality in Latin America: some inconvenient facts. *Comparative Politics*, 41 (3), p. 359-379, 2009.
- KERSTENETKY, C. L. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família. *DADOS*, 52, p. 53-83, 2009.
- KITSCHOLT, H. *et al.* *Latin American party systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- LÓPEZ-CALVA, L. F.; LUSTIG, N. (Ed.). *Declining inequality in Latin America, a decade of progress*. Washington, DC: Brookings Institution and UNDP, 2010.
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. D. *Gasto público, tributos e desigualdade de renda do Brasil*. Brasília: Tesouro Nacional, 2012.
- MELO, M. A. When institutions matter: a comparison of the politics of administrative, social security, and tax reforms in Brazil. In: SCHNEIDER, B. R.; HEREDIA, B. (Ed.). *Rebuilding Leviathan: the politics of administrative reform in developing countries*. Miami: North South Press/Lynne Rienner, 2003.
- MELO, M. A.; PEREIRA, C.; SOUZA, S. The political economy of fiscal reform: the rationale for the suboptimal equilibrium. *IADB WP 117*, Washington, DC, 2010.
- MELTZER, A. H.; RICHARD, S. F. A rational theory of the size of government. *Journal of Political Economy*, v. 89, p. 914-937, 1981.
- MOORE, M. Revenues, state formation, and the quality of governance in developing countries. *International Political Science Review*, 25, p. 297-319, 2004.

- NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil*. Do Império aos dias atuais. São Paulo: Zahar, 2012.
- OCDE. Benefits and employment, friend or foe? Interactions between passive and active social programmes. *Employment Outlook 2003*, p. 171-235, 2003.
- OECD.Stat. *OECDiLibrary*. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/data-00285-em>>. Acesso em: 12 fev. 2015.
- OPINIÃO pública. *Datafolha*. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/index.shtml>>.
- PIANCASTELLI, M.. Measuring the tax effort of developed and developing countries: cross country panel data analysis 1985-1995. *Texto para Discussão*, Brasília, 808, 2001.
- PINTOS-PAYERAS, J. A. Análise da progressividade da carga tributária sobre a população brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 40, p. 153-186, 2010.
- PROFETA, P.; SACROSETTI, S. *The political economy of taxation: lessons from developing countries*. London: Edgard Elgar, 2010.
- PROFETA, P; PULIUSI, L.; SACROSETTI, S. Does democracy affect taxation and government spending? Evidence from developing countries. *Journal of Comparative Economics*, 41 (3), p. 684-718, 2013.
- REZENDE, F.; AFONSO, J. R. Equidade fiscal no Brasil (2). In: BID. *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay, y Uruguay*. Versión Preliminar. Washington, DC: IADB, 2010. Série de Equidad Fiscal en América Latina del BID.
- ROBINSON, James. The political economy of redistributive policies. In: LOPEZ-CALVAL, L. F.; LUSTIG, N. (Ed.). *Declining inequality in Latin America: a decade of progress?* Washington, DC: Brookings Institution, 2010.
- SCHREIBER, M. Taxar mais os ricos não é essencial para reduzir desigualdade hoje, diz 'pai' do Bolsa Família. *BBC Brasil*, 27 maio 2014. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/05/140523_ricos_desigualdade_ms>.
- SCHROEDER, B. V. *Regimes, governos e carga tributária no Brasil (1946-2007)*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2009.
- SHOUP, C. Choosing among types of VATs. In: GILLIS, M.; SHOUP, C. S.; SICAT, G. P. (Ed.). *Value added taxation in developing countries*. Washington, DC: World Bank, 1990.
- SHOUP, C. *The Shoup Report on the tax system of Brazil- 1964*. Durham: Duke University, 1987.
- SIAFI – Séries históricas Despesa da união por função. Orçamentos fiscal e da Seguridade Social. *Tesouro Nacional*. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/series-historicas>>. Acesso em: 27 jan. 2015.
- SILVEIRA, F. G. *et al.* Qual o impacto da tributação e dos gastos públicos sociais na distribuição de renda do Brasil? Observando os dois lados da moeda. In: RIBEIRO, J. A.; LUCHIEZI, A. J.; MENDONÇA, S. E. A. (Ed.). *Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos*. Brasília: IPEA, 2011.
- SILVEIRA, F. G. *Tributação, previdência e assistência social*. Brasília: Tesouro Nacional, 2008. Mimeo.
- SIQUEIRA, R. B.; NOGUEIRA, J. R. Taxation, inequality and the illusion of the social contract in Brazil. In: THE IARIW-IBGE CONFERENCE ON INCOME, WEALTH AND WELL-BEING IN LATIN AMERICA. *Paper...* Rio de Janeiro, Brazil, Sept. 2013.
- SOUZA, S. S. *The political economy of tax reform in Latin America: a critical survey*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2013.
- STEIN, E.; CARO, L. *Ideology and taxation in Latin America*. Washington, DC: Interamerican Development Bank, 2013.

TIMMONS, J. F. The fiscal contract: states, taxes and public services. *World Politics*, 15, p. 530-567, 2005.

WOOLCOCK, M; GACITUA-MARIO, V. *Social exclusion and mobility in Brazil*. Washington, DC: World Bank, 2008.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

COELHO, André Felipe Canuto. Tributação, democracia e desigualdade na América Latina: o que podemos aprender com o Brasil?. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 64, p. 197-223, abr./jun. 2016.

Recebido em: 13.12.2015

Aprovado em: 24.05.2016