

QUANDO A DESIGUALDADE SOCIAL ENCONTRA A ILUSÃO FISCAL: A REGRESSIVIDADE COGNITIVA DA MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

Pedro Júlio Sales D'Araújo

USP

Resumo

Sob a premissa de que a matriz tributária é fruto das escolhas empreendidas por determinada comunidade para definição das formas de financiamento do Estado, a presente pesquisa busca analisar as escolhas que moldam esse agir fiscal e de que forma estas se caracterizam como técnicas de ilusão fiscal, distanciando a política fiscal brasileira de um dever típico de um Estado Democrático de Direito, qual seja, conscientizar o contribuinte de fato enquanto real financiador da máquina pública. Será defendido que tal cenário, atrelado à alta desigualdade social existente em nosso país e a visível regressividade econômica de nossa tributação, acaba por influir na má percepção dos estratos mais vulneráveis da população acerca da realidade do país e na ausência de um auto reconhecimento dessa parcela da população enquanto sujeitos de direitos, naquilo que o trabalho definirá como regressividade cognitiva.

Palavras chaves: Transparência Fiscal - Matriz tributária - Desigualdade social - Ilusão fiscal - Regressividade cognitiva

Classificação JEL: D91 - H23 - H30

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1. Introdução..... | 4 |
| 2. Contextualizando o problema: sociedade, tributação e regressividade no Brasil | 6 |
| 3. A teoria da ilusão fiscal e a percepção social em torno da incidência tributária | 13 |
| 4. A má percepção causada pela ilusão fiscal..... | 22 |
| 5. Como a ilusão fiscal se manifesta em nossa matriz tributária | 26 |
| 5.1. A complexidade causada pela fragmentação..... | 26 |
| 5.2. A tributação indireta..... | 28 |
| 5.3. A ilusão na tributação direta..... | 30 |
| 5.4. A tributação em cascata..... | 32 |
| 6. A percepção do brasileiro acerca do fenômeno tributário: indícios da ilusão | 33 |
| 7. A regressividade cognitiva | 36 |
| 7.1. A distribuição do custo cognitivo da ilusão fiscal | 38 |
| 7.2. Capturando a capacidade de processamento: os efeitos cognitivos da pobreza..... | 41 |
| 7.3. Quando a desigualdade social encontra a ilusão fiscal | 45 |
| 8. Conclusões | 50 |
| 9. Referências Bibliográficas | 51 |

1. INTRODUÇÃO

Em um contexto democrático, a matriz tributária representa as escolhas realizadas por determinada comunidade política quanto à definição da forma como se dará o financiamento do respectivo sistema de direitos a ser colocado à disposição da sociedade. Sua principal premissa envolve o reconhecimento de que os direitos e garantias juridicamente previstos, para que possam existir, dependem de um aparato estatal dotado de capacidade política e econômica para provê-los, fazendo nascer a constatação não apenas de que direitos têm custos, mas, principalmente, que estes são socialmente compartilhados por meio da tributação. Por tal razão, a estruturação da matriz tributária, além de técnica, é política. Nesse sentido está intimamente conectada com as diversas prescrições contidas no texto constitucional, bem como é balizada pelo projeto programático ali definido.

No caso brasileiro, tal projeto vem delimitado em diversas disposições, que direcionam a política econômica a ser adotada pelo Estado para o cumprimento de certos objetivos. Isso envolve tanto uma dimensão positiva do reconhecimento da realidade desigual que nos marca, como também uma dimensão normativa que diz respeito a uma sociedade a ser concretizada, mais livre, justa e solidária. Tal perspectiva acaba por demandar do setor público uma postura ativa, em que a matriz tributária, e as funções a ela inerentes, passam a ser instrumentos imprescindíveis da intervenção direcionada a tais fins. Assim, o sistema tributário constitucional não possui existência autônoma em relação aos princípios da ordem econômica, sendo por eles também orientado.

Ocorre que a matriz tributária brasileira historicamente tem adotado um viés regressivo que, não apenas destoa dos objetivos estabelecidos em nosso texto constitucional, como também aparenta certa contrariedade em relação aos interesses de uma sociedade altamente desigual como a nossa, em que a grande parcela menos favorecida da população contribui proporcionalmente mais para manutenção do Estado.

A regressividade tributária, todavia, pouco reverbera em nossa população, chamando a atenção para a falta de transparência na forma como se desenvolve a atividade financeira e a falta de clareza acerca de como se distribuem os custos do Estado entre os diferentes estratos sociais. A grande massa de contribuintes, majoritariamente sujeita à tributação indireta, é composta por indivíduos que recolhem aos cofres públicos “sem sentir”, ao passo que a sociedade é induzida a crer que as receitas tributárias seriam recolhidas das classes média e alta do Brasil, tendo em vista que, submetidas à tributação direta, são as parcelas que “visivelmente” contribuem. Este distanciamento da realidade é reforçado pela falsa percepção de que o recolhimento dos tributos indiretos corresponde a custos dos empresários e comerciantes, e não dos estratos sociais que consomem, ao final, o bem ou serviço fornecido, e tributado.

A regressividade da tributação, assim, é algo que passa ao largo do horizonte de compreensão da grande maioria dos brasileiros. Como consequência, dificilmente é alcançada por uma discussão qualificada em torno da formatação do Estado que queremos, quais direitos pretendemos ter efetiva-

dos, e, principalmente, quais serão as parcelas da população responsáveis por este financiamento.

O quadro sugere, portanto, que nossa sociedade possivelmente esteja submetida aos efeitos daquilo que a literatura classifica como estratégias típicas de uma ilusão fiscal. Por ilusão fiscal entendem-se o conjunto de mecanismos dos quais se valem as parcelas governantes para influir na má percepção dos indivíduos acerca dos custos do Estado, alterando a respectiva utilidade percebida com o objetivo de reduzir a resistência e facilitar a arrecadação.

Esse quadro de equívocos quanto à atividade financeira, bem como o alcance de suas manifestações - dentre os quais a tributação indireta não é a única -, serão o objeto de estudo da presente pesquisa, que irá analisar o impacto da chamada ilusão fiscal na compreensão do cidadão acerca do fenômeno tributário.

Tendo como pano de fundo a extensa desigualdade social existente, o trabalho se deterá nas estratégias classificadas como ilusões fiscais, caracterizando-as na matriz tributária brasileira e avaliando os respectivos efeitos sobre a reduzida capacidade cognitiva dos indivíduos submetidos a um quadro de escassez. Será verificada se a má percepção acerca da incidência tributária tende a ser mais gravosa justamente naquelas parcelas da população mais vulneráveis, impactando na auto percepção destes indivíduos enquanto membros de nossa comunidade política.

Para construir tal sentido, iniciaremos o trabalho trazendo a análise quanto ao o quadro social vivenciado no Brasil, apresentando a desigualdade existente em nosso país e como a matriz tributária pátria se porta diante de tal cenário.

A seguir, introduziremos os estudos em torno da Teoria da Ilusão Fiscal, remetendo à origem dessa corrente teórica com o financista italiano Amilcare Puviani no início do século XX, bem como seu desenvolvimento posterior.

A partir de tal aporte teórico, nos voltaremos ao estudo da matriz tributária brasileira, como forma de demonstrar a existência de um quadro ilusório severo a respeito da percepção do financiamento de nosso aparato estatal.

Por fim, nos debruçaremos sobre o tema central do presente artigo, apontando como a estruturação de nossa matriz tributária, aliada ao uso recorrente de figuras ilusórias, tende a criar uma tributação regressiva não apenas sob a perspectiva econômica, como também sob um viés cognitivo.

Assim, partindo da já mencionada premissa de que a matriz tributária em um Estado democrático é fruto das escolhas políticas empreendidas, o presente trabalho desenvolverá o conceito de regressividade cognitiva enquanto reflexo de um sistema tributário ilusório que esconde das parcelas mais pobres da sociedade sua participação na carga fiscal.

A expressão regressividade cognitiva, assim, busca representar a noção de que a regressividade de nossa matriz tributária possibilita a arrecadação da maior parte da receita pública de maneira anestesiante, sem que as pessoas chamadas a contribuir compreendam seu papel de financiadores do Estado Fiscal. E ao assim atuar, acaba por negar cidadania para aqueles indivíduos que historicamente

já se encontram à margem da sociedade. Dificulta-se o acesso informacional a partir de um aumento do custo cognitivo para compreensão de como se dá a incidência tributária - importante informação para um posicionamento político efetivo em um contexto que se pretenda democrático - justamente para o estrato da população que, por viver em um regime de privação de recursos, já apresenta sua capacidade cognitiva por demais ocupada com os problemas decorrentes da pobreza.

A pesquisa segue rumo ainda não explorado no estudo da transparência e acesso informacional acerca dos dados relativos à atividade financeira do Estado, ofertando uma contribuição original ao analisar o papel da ilusão fiscal a partir do déficit de reconhecimento do cidadão “comum” - em especial das classes mais pobres de nossa sociedade - como financiadora do Estado.

A pesquisa ora apresentada poderá também gerar efeitos práticos e teóricos relevantes. Efeitos práticos porque, em um contexto de reforma tributária como o vivido na atualidade, o debate em torno de uma maior transparência fiscal como instrumento democrático de controle social e concretização da vontade popular ganha ainda mais relevo. Introduzir a sociedade na esfera pública de deliberação para definir como se dará a distribuição dos ônus e resultados sociais advindos da atividade financeira do Estado significa resgatar as bases do constitucionalismo e de um ideal republicano, conferindo maior legitimidade ao processo político ora em desenvolvimento.

Efeitos teóricos, por sua vez, pois a pesquisa e a proposta deste ensaio poderão contribuir para a discussão e evolução do debate em torno do tema referente à transparência e acesso informacional. Entendemos que a reintrodução do estudo em torno da ilusão fiscal e a repercussão de seus efeitos perante as distintas camadas sociais será de grande contribuição para os avanços na cristalização do princípio da transparência fiscal e, em especial, na ressignificação do debate fiscal e das políticas públicas necessárias para a melhor concretização deste objetivo, que deverão levar em consideração a distribuição assimétrica dos custos cognitivos para percepção da matriz tributária brasileira.

2. CONTEXTUALIZANDO O PROBLEMA: SOCIEDADE, TRIBUTAÇÃO E REGRESSIVIDADE NO BRASIL

Recentemente, a regressividade econômica de nossa matriz tributária tem suscitado uma série de estudos acadêmicos voltados por denunciar as injustiças da tributação brasileira (Gassen, 2012; Afonso et al., 2017; Fagnani, 2018; Ribeiro, 2019). Ainda assim, e embora prevista no artigo 3º da Constituição Federal, bem como parte integrante do capítulo responsável pela Ordem Econômica, a busca pela equidade na tributação tem perdido espaço na arena política para a preocupação com a eficiência do sistema tributário, restando ignorada como se opera a regressividade econômica da tributação em nossa sociedade desigual (Lukic, 2012).

Assim, para avançarmos na discussão, é necessário, antes de mais nada, esclarecer e contextualizar qual o cenário social sobre o qual deveria se dar tal debate em torno da tributação.

Muito embora tenhamos conseguido significativos avanços nas últimas décadas com a estabi-

lização da economia e a promoção de maiores políticas redistributivas, observa-se que os resultados em termos de combate à desigualdade estão aquém de solucionar o problema da profunda heterogeneidade de nossa sociedade (Godoi, 2017a, 16-20).

Em que pese toda a série de políticas sociais implementadas com o objetivo de ver a distância reduzida, diversos estudos têm indicado que o índice de Gini brasileiro permanece estável e em um patamar elevado, em especial quando tais levantamentos consideram os dados tributários, tidos por mais precisos para aferir a renda dos estratos mais ricos da sociedade (Medeiros, Souza & Castro, 2015a; Medeiros, Souza & Castro, 2015b; Morgan, 2017). Tais pesquisas apontam em que medida o topo da pirâmide social brasileira tem capturado o pouco crescimento econômico observado no período, desfrutando de um padrão de vida completamente diferente da grande maioria do país.

Mesmo a crise econômica mais recente tem retratado essa desigualdade social, afetando de maneira distinta os diferentes estratos da população, com as famílias mais pobres suportando de maneira mais gravosa os efeitos da reversão econômica, inclusive com a perda dos ganhos distributivos obtidos nas décadas anteriores. Ao passo que as parcelas mais ricas da sociedade, embora tenham sofrido os efeitos da crise econômica de maneira episódica no ano de 2015, aproveitaram já em 2018 a retomada da economia, concentrando a maior parte dos ganhos no período (Neri, 2019; Barbosa, Souza, & Soares, 2020).

Mesmo os dados oficiais, que, como dito, geralmente subestimam as rendas das elites, têm apontado um crescimento massivo da concentração de renda nos últimos anos.

Segundo a Síntese de Indicadores Sociais, apresentada em 2020, a desigualdade de rendimentos tem crescido nas últimas amostragens, tendo em 2018, por exemplo, o pior índice desde o início da medição (IBGE, 2020a). De acordo com o estudo, a partir de 2015 observa-se um aumento da renda das camadas mais ricas da sociedade acompanhada de uma redução nas parcelas mais pobres.

Tais resultados ainda refletiriam o aumento da pobreza observada no período. De acordo com o mesmo levantamento, no ano de 2019, 6,5% da população brasileira vivia com menos de US\$ 1,90 diário per capita, ou seja, abaixo da linha da pobreza absoluta - ou extrema pobreza - de acordo com o Banco Mundial. Considerando o Brasil como um país de renda-média alta, com a linha da pobreza no patamar de US\$ 5,50 diário per capita, observaríamos um aumento no número de pobres para 24,7% da população. Isso representa, para aquele ano, algo próximo de 50 milhões de pessoas vivendo com até R\$ 436,00 mensais.

Conclusão similar é alcançada pela Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2017-2018 (IBGE, 2020b), cujos dados apontam que apenas 2,7% das famílias brasileiras detêm renda superior a R\$ 23.850,00 mensais, ou 25 salários-mínimos, concentrando cerca de 19,9% de toda a renda familiar do período. Já, 23,9% das famílias - a parcela mais pobre - receberiam até dois salários-mínimos, ou algo em torno de R\$ 1.908,00, representando 5,5% da renda nacional.

Por fim, de acordo com o Relatório Anual sobre Desenvolvimento Humano lançado pelo

PNUD (ONU, 2019) em 2020, em relação ao Brasil, têm-se que embora estejamos estagnados como país de renda considerada alta, com um Índice de Desenvolvimento Humano de 0,761, quando corrigimos o valor a partir dos indicadores de concentração de renda de nossa sociedade, passamos a ostentar um índice de 0,574, caindo próximo de 25% na medição. Em termos de concentração de renda no 1% da população, entre os países com dados disponíveis, o relatório aponta sermos o segundo país do mundo em tal aspecto, apenas atrás do Qatar.

Combater tal quadro, portanto, é algo urgente para nossa sociedade. Isso porque, para além do importante mandamento constitucional existente, há ainda outras razões tão relevantes quanto para justificar a adoção de um viés redistributivo da política fiscal. Para além de se conectar diretamente com a piora de diversos outros índices sociais, como condições de moradia e acesso à educação, problemas com saúde, saneamento básico, entre outros (Wilkison & Pickett, 2015), é possível afirmar que tanto o Estado de direito, quanto a concepção existente de democracia são colocados em risco diante de tão larga concentração de poder econômico e político (Piketty, 2014; Stiglitz, 2016).

E a tributação é elemento nuclear deste debate, guardando inerente conexão com o projeto de sociedade contemplado em nossa Constituição. Isso porque, discutir a estruturação da matriz tributária é se debruçar sobre as escolhas adotadas por aquela comunidade política organizada quanto à forma como será financiado o Estado Social e Democrático de Direito, e todas as atribuições daí decorrentes, em especial o próprio sistema de direitos positivados que por ela é garantido (Gassen, 2012, p. 13).

Isso traz certa complexidade à arena política, uma vez que discutir como se dá a tributação nada mais representa do que travar um debate acerca de como se dividirá o custo social. Se considerarmos ainda o outro lado da moeda, o do gasto público, o debate se completa em torno do seguinte questionamento: quem pagará e quem se beneficiará da atividade financeira do Estado (Gassen, D'Araújo & Gassen, 2020, p. 1044-1049)?

Por contrapor interesses tão antagônicos, temos que ter, em um debate que se pretenda democrático, a clareza quanto às premissas adotadas e a transparência necessária quanto às opções que se encontram em jogo.

Ainda assim, temos observado que a formatação da matriz tributária brasileira sempre se distanciou de um debate acerca da justa distribuição do ônus fiscal, resultando em um modelo tributário que historicamente tem se sustentado sobre o consumo como principal base econômica.

Se levarmos em consideração apenas a classificação adotada pela Receita Federal, tal base de incidência corresponderia no ano de 2018 a 44,74% da arrecadação, contra 21,62% para a renda, 4,64% para a tributação da propriedade, 1,60% para transações financeiras e 27,39% para a tributação incidente sobre a folha de salário (Brasil, 2020b, p. 5).

A tributação em nosso país, portanto, encontra-se em descompasso com o princípio da capacidade contributiva, tão somente em razão da natureza objetiva da tributação sobre o consumo, que onera os indivíduos em função de seu consumo, não levando em consideração a disposição daqueles

de suportar o encargo ou não.

Entretanto, para além da inobservância a tal princípio, quando analisamos a distribuição da carga tributária entre os diferentes estratos de nossa sociedade, temos na predominância da tributação sobre o consumo uma estrutura regressiva, tendo em vista que no agregado, o peso fiscal sobre tal base de incidência acaba por onerar proporcionalmente mais o orçamento das famílias mais pobres de nosso país, uma vez que estas destinam parte considerável de sua renda ao consumo

Como bem salientado por Maria Helena Zockun (2017, p. 24), a diferença de propensão ao consumo – ou seja, a relação entre despesas de consumo e renda monetária das famílias – observada entre o décimo mais pobre e o décimo mais rico da população é da ordem de 2,28 vezes.

Segundo Zockun, enquanto as famílias mais ricas demonstram uma propensão ao consumo da ordem de 0,547, as famílias mais pobres apresentam despesas de consumo 1,249 vezes superior a renda auferida.

Justamente por conta desta distinta proporção entre renda auferida e renda consumida que se revelaria a regressividade do modelo adotado¹. Isso porque, na hipótese de todas as famílias estarem sujeitas a mesma alíquota de tributação sobre consumo, a carga tributária a que submetida as parcelas mais vulneráveis da população, e relativa a tal base de incidência, seria 2,28 vezes superior do que o ônus suportado pelos estratos mais ricos da população.

E se a massiva tributação sobre o consumo torna a matriz tributária regressiva por um lado, por outro, a tributação sobre a renda e o patrimônio, ainda que revele um caráter progressivo, historicamente se mostrou insuficiente para reverter o cenário (Silveira et. al., 2011, p. 46). Além de possuírem peso reduzido na receita tributária global, observa-se, nos tributos diretos, a concessão de uma série de benefícios que acabam por privilegiar o topo da pirâmide social, tais como a carga reduzida sobre os rendimentos do capital, a baixa participação do imposto sobre propriedade urbana e rural, ou mesmo a não incidência de Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores sobre signos de riqueza comumente detidos pelas elites, como a propriedade de embarcações e aeronaves (Gobetti & Orair, 2016).

Essa análise é corroborada pelo relatório Grandes Números das Declarações do Imposto de Renda Pessoa Física - Ano Calendário 2018, elaborado pela Receita Federal, o qual aponta que o topo da pirâmide social brasileira recolhe, a título de Imposto de Renda, proporcionalmente menos que as posições intermediárias e inferiores. Segundo a Receita, os chamados super-ricos correspondem a uma elite de aproximadamente 26 mil pessoas que recebem mensalmente renda acima de 320 salários-mínimos. Para esses indivíduos a alíquota efetiva média do imposto, quando consideradas as declarações pela faixa de rendimentos totais, se limita a 1,9% dos ganhos (Brasil, 2020a, p. 9).

A consequência, assim, é a distribuição regressiva do ônus fiscal entre as diversas camadas de nossa população, conforme verificado no quadro abaixo:

¹ Em linha similar, Higgins & Pereira (2013, p. 8)

Tabela 1: Participação dos tributos segundo a renda total da população – 2009.

| Participação dos tributos segundo a renda total da população - 2009 | | | |
|---|---------------------|-------------------|----------------|
| Décimos de renda disponível | Tributação Indireta | Tributação Direta | Total Tributos |
| 1º | 28% | 4% | 32% |
| 2º | 22% | 4% | 25% |
| 3º | 19% | 4% | 23% |
| 4º | 18% | 5% | 23% |
| 5º | 17% | 5% | 22% |
| 6º | 16% | 5% | 22% |
| 7º | 15% | 6% | 21% |
| 8º | 15% | 7% | 21% |
| 9º | 13% | 8% | 21% |
| 10º | 10% | 11% | 21% |
| Média | 13% | 8% | 22% |

Fonte: Silveira et al. 2011.

A partir da estimativa apresentada, a distribuição da incidência fiscal considerada as rendas totais da população confirma que a pequena progressividade da tributação direta no Brasil é insuficiente para superar os efeitos regressivos da tributação indireta. Assim, quando analisados os efeitos cumulados da tributação, conjugando tributos diretos e indiretos, podemos constatar que as parcelas da população localizadas na base da pirâmide social brasileira têm sua renda proporcionalmente mais onerada do que os estratos superiores.

O levantamento em questão, que segundo o relatório do IPEA (2011. p. 5) à época, buscava melhor capturar o peso da tributação indireta no orçamento das famílias de baixa renda, se valeu, enquanto métrica, das rendas totais das famílias brasileiras. Se considerarmos apenas a renda monetária, por outro lado, o nível de regressividade tende a ser ainda maior:

Tabela 2: Participação dos tributos segundo a renda monetária da população – 2009.

| Participação dos tributos segundo a renda monetária da população - 2009 | | | |
|---|---------------------|-------------------|----------------|
| Décimos de renda disponível | Tributação Indireta | Tributação Direta | Total Tributos |
| 1º | 47% | 6% | 53% |
| 2º | 30% | 5% | 35% |
| 3º | 25% | 6% | 31% |
| 4º | 23% | 6% | 29% |
| 5º | 21% | 6% | 27% |
| 6º | 19% | 7% | 26% |
| 7º | 18% | 7% | 25% |
| 8º | 17% | 8% | 25% |
| 9º | 15% | 9% | 24% |
| 10º | 10% | 12% | 23% |
| Média | 15% | 10% | 25% |

Fonte: Silveira et. al, 2011.

Ao usar como base a renda monetária das famílias, o peso da tributação indireta no orçamento familiar tende a aumentar, elevando o ônus total para os 10% mais pobres ao patamar de 53% da renda auferida. Segundo Silveira e outros (2011), tal metodologia não considera os déficits orçamentários reportados nas Pesquisas de Orçamentos Familiares, levando a uma superestimativa quanto ao peso da tributação indireta. Contudo, ainda assim, permanece a verificação do impacto da tributação indireta na formação de um resultado regressivo para nossa matriz tributária.

Mesmo em estudos que apontam para uma maior neutralidade da distribuição da carga fiscal brasileira em função da adoção como proxy de um mix entre renda e gastos das famílias², como o elaborado por Siqueira, Nogueira, Souza e Luna, é de se ressaltar a alta regressividade da tributação indireta, que em muito suaviza o impacto redistributivo da tributação direta:

² Para uma crítica quanto às diferentes metodologias de análise para a regressividade da tributação sobre o consumo, sugerimos a leitura de Silveira (2012. p. 33 a 35), Godoi, (2017b, p. 567); e Lahey (2019. p. 436).

Tabela 3: Participação dos tributos segundo a renda ajustada da população - 2008/2009.

| Participação dos tributos segundo a renda ajustada da população - 2008/2009 | | | |
|---|---------------------|-------------------|----------------|
| Décimos de renda disponível | Tributação Indireta | Tributação Direta | Total Tributos |
| 1º | 15,4% | 0,3% | 15,7% |
| 2º | 14,7% | 1,1% | 15,8% |
| 3º | 14,5% | 1,8% | 16,3% |
| 4º | 14,4% | 2,1% | 16,5% |
| 5º | 13,7% | 2,7% | 16,4% |
| 6º | 13,6% | 2,1% | 15,7% |
| 7º | 13,3% | 3,2% | 16,5% |
| 8º | 13,1% | 3,6% | 16,7% |
| 9º | 12,7% | 4,1% | 16,8% |
| 10º | 10,9% | 9,4% | 20,3% |

Fonte: Siqueira, et al. 2017.

Tais análises, ao levarem em consideração a distinta incidência fiscal de acordo com cada estrato econômico de nossa sociedade, são extremamente úteis por demonstrar o equívoco em avaliar a onerosidade de nossa carga tributária a partir de dados absolutos, ignorando a realidade socioeconômica e, em especial, a profunda desigualdade que nos marca.

Conforme alertado por Fernando Gaiger Silveira (2012, p. 9-11), eventuais críticas ao tamanho da carga tributária, ilustradas que são por iniciativas como a do “impostômetro”, “dia sem tributo” e “de olho no imposto”, têm surgido em um pano de fundo que busca fragilizar políticas de promoção de bem-estar social e de redistribuição de renda, ocultando a relativamente reduzida contribuição dada pelos estratos mais ricos da sociedade para a coletividade.

Isso pois, mesmo que as famílias mais ricas venham a contribuir com a maior parcela da arrecadação global do país, chama a atenção o diminuto esforço contributivo desse grupo social quando considerada a apropriação da renda por eles alcançada. A partir de dados fornecidos pela Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2008/2009 e das estimativas elaboradas por Silveira (2012), Zockun (2017, p. 28) avalia que o esforço contributivo da população brasileira é decrescente em relação à faixa de renda, revelando uma vez mais a regressividade do sistema como um todo.

Ou seja, de acordo com a autora, as faixas populacionais mais ricas tendem a receber mais decorrente da concentrada distribuição de renda do que contribuem para a arrecadação total:

Tabela 4: Esforço contributivo em relação à faixa de renda

| Esforço contributivo em relação à faixa de renda | | | |
|--|--|---------------------------------|---|
| Décimos de renda disponível | Contribuição da classe de renda à arrecadação tributária total (a) | Distribuição da renda total (b) | Esforço contributivo da classe de renda a/b |
| 1º | 1,6% | 0,7% | 2,14 |
| 2º | 2,4% | 1,7% | 1,42 |
| 3º | 3,1% | 2,5% | 1,25 |
| 4º | 4,0% | 3,4% | 1,17 |
| 5º | 4,9% | 4,5% | 1,09 |
| 6º | 6,2% | 5,9% | 1,05 |
| 7º | 7,8% | 7,7% | 1,01 |
| 8º | 10,7% | 10,6% | 1,01 |
| 9º | 15,6% | 16,1% | 0,97 |
| 10º | 43,7% | 47,0% | 0,93 |
| Total | 100% | 100% | |

Fonte: Zockun, 2017. p. 28

A regressividade de nossa matriz tributária é algo flagrante e vem contribuindo para a realidade em que vivemos, muito embora este fato acabe não sendo alcançado pela percepção de nossa sociedade.

Conforme veremos a seguir, entendemos que entre as possíveis explicações para essa falta de percepção podemos defender a existência de uma forte tendência ilusória na atividade financeira do Estado que, entre outros resultados, dificultaria a compreensão pela nossa população de como se dá a distribuição dos custos de financiamento do Estado.

3. A TEORIA DA ILUSÃO FISCAL E A PERCEPÇÃO SOCIAL EM TORNO DA INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA

O fenômeno da ilusão fiscal se dá sempre que os indivíduos recolhem aos cofres públicos sem dimensionar o tamanho de tal contribuição e a respectiva conexão com a disponibilização pelo Estado dos serviços públicos por ele prestados. A ilusão fiscal, assim, é responsável pela dissociação entre a percepção social da atividade financeira do Estado e a respectiva realidade em que se dá tal atuação. Classificada pela literatura como instrumento de governo, as estratégias ilusórias geralmente

são direcionadas em favor do governante, ou do grupo detentor do poder de influenciá-lo, que tendem a se valer de tais subterfúgios para reduzir a resistência dos demais contribuintes ao pagamento dos tributos, seja minimizando a percepção dos custos, seja maximizando a percepção dos “resultados” da atividade financeira.

O estudo da ilusão fiscal é, portanto, o estudo desse conjunto de estratégias que alteram a forma como os indivíduos percebem a realidade tributária de um país e os custos do setor público, determinando não apenas as atitudes e comportamentos daqueles em relação aos tributos de um modo em geral, como ainda deteriorando as próprias bases que sustentam um regime democrático. Esse fenômeno é estudado enquanto objeto de pesquisa de um corpo teórico estruturado desde o início do século XX, o qual tem se debruçado ao longo dos anos quanto às sérias consequências socioeconômicas e políticas decorrentes desta realidade ilusória, tais como distorções nos agregados orçamentários, impactos no desenvolvimento econômico de um país ou mesmo uma crescente desconfiança entre o Estado e os cidadãos (Mourão, D’Araújo & Araujo, 2020, P. 2).

Ainda que controversa, a primeira referência mais notória aos efeitos de uma distorção de percepção acerca do fenômeno tributário tem sido creditada a John Stuart Mill (Mourão, 2008; Sausgruber & Tyran, 2005), que em 1848 formulou aquilo que nas finanças públicas ficou conhecido como a Hipótese de Mill para a ilusão fiscal³. Parte da literatura, por outro lado, busca a origem da compreensão do fenômeno em passagens ainda mais antigas tais como as constantes em McCulloch em 1845⁴, David Ricardo em 1820⁵, Adam Smith em 1776⁶, ou mesmo na longínqua afirmação de Jean-Baptiste Colbert no século XVII de que a arte da tributação consiste em saber depenar um ganso obtendo o máximo de penas com o mínimo de gritos (Stiglitz, 2013, p. 51).

Enquanto nesses autores encontramos apenas referência ao fenômeno, foi em Amilcare Puviani⁷, financista italiano do final do século XIX, que a análise da ilusão fiscal ganhou seu primeiro estudo

3 “Perhaps ... the money which [the taxpayer] is required to pay directly out of his pocket is the only taxation which he is quite sure that he pays at all. ... If all taxes were direct, taxation would be much more perceived than at present; and there would be a security which now there is not, for economy in the public expenditure.” (Mill, 1994., p. 283).

4 Dollery & Worthington, 1996. p. 262.

5 In short, while Ricardo perceived that the-two major methods of financing a war (i.e., taxation vs. issuance” of public debt) are equivalent “in point of economy,” he recognized that taxpayers suffer what we now call “fiscal illusion.” (O’Driscoll, 1976. p. 2).

6 “If we go back to the classical economists and look at the canons of taxation laid out by Adam Smith, we find that ‘convenience’ to the taxpayer is one norm. Taxes should be so levied as to make the payment as convenient and as commodious as is possible. This norm has been repeated in many manuals. It is not surprising that this norm of convenience should come close to that which motivates the ruling class in the Puviani conception. If we look at those institutions which have come to be accepted primarily because of the convenience criterion, these lend themselves to examination under the Puviani model.” (Buchanan, 1999. p.137).

7 Amilcare Puviani foi um financista italiano que viveu entre os anos de 1854 e 1907. Licenciou-se em Direito em Bolonha em julho de 1870, mudando-se para Roma na sequência, onde se dedicou à prática jurídica. Em 1880, porém, abandonou a carreira de advogado, para lecionar economia política na Universidade de Bolonha. Na mesma universidade, ele se tornou professor de ciências financeiras e direito financeiro. Em 1889, foi aprovado no concurso para professor de economia política, estatística e ciências financeiras no Royal Technical Institute of Perugia. Em 1890 foi aprovado no concurso para professor na faculdade de direito de Perugia, onde permaneceu até a sua morte. Seu trabalho foi prejudicado por uma grave doença ocular

sistemático, com um olhar detalhado em torno dos mecanismos financeiros à disposição dos grupos dominantes para reduzir a resistência das parcelas dominadas da sociedade na contribuição geral aos cofres públicos. Em sua obra, Puviani discorre sobre o processo de forças que atua na consciência do contribuinte diminuindo a percepção quanto à quantia e importância dos sacrifícios que suportam e exagerando a extensão e vantagens dos serviços públicos que são oferecidos pelo Estado em contrapartida.

A partir da compreensão de que ilusões de um modo geral remetem a uma representação errônea de fenômenos da natureza em nossa mente, Puviani insere a ideia de ilusão fiscal enquanto parte de um conjunto de ilusões políticas⁸ que auxiliariam na má percepção das “massas” a respeito dos fins e atividades desempenhadas pelo Estado (Puviani, 1972, p. 11).

Desta forma, por ilusão fiscal - ou como assentado na obra original, ilusão financeira⁹ - devemos compreender como sendo uma categoria de erros perceptivos por parte do contribuinte-eleitor sobre os meios utilizados pelo ente político para alcançar seus fins, mais especificamente relacionados ao dimensionamento das receitas e gastos públicos (Puviani, 1972, p. 11). Ou seja, compõe a ideia de ilusão fiscal esse conjunto sistemático de equívocos que afastam a representação mental da coletividade da realidade da atividade financeira, alterando tanto o custo social percebido em relação à existência do Estado, quanto a extensão da exata fruição das utilidades por ele colocadas à disposição para a população em geral.

A ilusão fiscal se insere, assim, enquanto resposta ao problema da minimização da resistência dos cidadãos contribuintes em relação ao adimplemento de suas obrigações tributárias para fins de financiamento da máquina pública¹⁰. Para Puviani, mecanismos ilusórios surgiriam na medida em que o grupo dirigente buscava suavizar a percepção do impacto da arrecadação, em especial por meio de estratégias que mascarem ou anestesiem o ônus fiscal suportado pelas parcelas dominadas da população, ao mesmo tempo em que se maximiza a sensação acerca do gasto público. A ilusão fiscal atuaria para reduzir o custo subjetivo, a carga tributária percebida, potencializando a percepção de utilidade do Estado para o contribuinte-eleitor, de tal maneira que o administrador público, ao menos na apa-

que o levou à cegueira quase total. No entanto, continuou a desenvolver uma intensa atividade de estudos, documentada por suas publicações. Ao longo da sua vida manteve-se ligado ao seu país natal, onde faleceu a 12 de setembro de 1907. (Dallera, 1987).

8 Percebe-se aqui, uma conexão da visão compartilhada por parte da doutrina italiana da época de inserir a atividade financeira dentro da tradição política de Maquiavel. Segundo G. Schmolders (1975, p. 20), tal influência poderia ser percebida do próprio conceito de psicologia adotado por Puviani que, conforme veremos, refletia um pressuposto hedonista dos agentes econômicos.

9 Para uma análise dos diversos usos e nomes conferidos ao fenômeno, confira Mourão (2008, p. 28-31).

10 “A proposta de Puviani é mais uma teoria da reação fiscal (fiscal reaction) do que uma teoria das escolhas fiscais (theory of fiscal choice). A neoclássica formulação de a tributação como “menor sacrifício agregado” (least aggregate sacrifice) é reformulada sob a forma de a classe dominante encontrar meios para minimizar a resistência do contribuinte ao pagamento de tributos e sua transferência para os governantes. O objetivo principal da classe dominante é passar a impressão de que está tributando menos e transferindo mais investimentos públicos para o contribuinte” (Silveira, P. 2009, p. 32)

rência, estaria fazendo mais com menos (Puviani, 1972, p. 22).

Nas palavras de Álvaro Bereijo (1972, XII), tradutor da obra para o idioma espanhol, a teoria explica de que maneira os estratos dominantes, por meio da Fazenda Pública, ocultam das massas a grande parcela da carga tributária que estas suportam, fazendo-as crer que o ônus fiscal incidente seja inferior ao efetivamente cobrado. Desse modo, a desigualdade na distribuição da carga tributária entre os distintos grupos seria mascarada sob o manto de uma pretensa justiça, possibilitando a falsa impressão aos pobres de que estes suportariam um menor gravame tributário do que as parcelas mais ricas da população, enquanto aos mais abastados, seria criada a sensação inversa.

Importante pontuar que a origem da Teoria da Ilusão Fiscal está inserida em uma visão dualista da sociedade típica da tradição sociológica da fazenda pública italiana¹¹, na qual a classe dominante, por meio da estrutura estatal, exerce a sua força política sobre uma massa amorfa dominada sem que essa pudesse perceber¹². Quanto maior fosse o desconhecimento por parte da população contribuinte do nível de impostos coletados, bem como quanto mais frequente fosse a ocorrência de todo um conjunto de manobras fiscais usadas pelo Estado coletor, maior seria o nível de ilusão fiscal.

Entre as formas de ilusão fiscal, Puviani destaca que a própria imposição tributária pode obscurecer a compreensão do contribuinte eleitor uma vez que não haveria uma clara conexão entre o montante de recursos arrecadados e os gastos necessários para prover bens e serviços públicos. Para tanto, o grupo dominante poderia se valer de uma série de artifícios para ludibriar tal percepção, como o recurso às receitas oriundas da exploração pelo ente público de seu próprio patrimônio, a utilização da tributação indireta incluída no preço final suportado pelo consumidor, ou mesmo a ocorrência de inflação.

Outra forma de criar uma falsa percepção estaria no atrelamento da imposição tributária a eventos ou situações que fossem favoráveis ou agradáveis ao contribuinte, suavizando assim a percepção negativa que o pagamento de tributos geralmente possui junto à opinião pública. Ou se valer ainda de uma espécie de tática ao terror, na qual o administrador aponta cenários supostamente calamitosos como forma de justificar a instituição de novas figuras impositivas.

11 Neste sentido, comentando a tradição da escola italiana de finanças públicas manifestada na obra de Puviani, sugerimos, entre outros, a leitura de Bereijo (1972), Buchanan (1999), Mourão, (2008) e Tanzi (2011).

12 Ao contextualizar a teoria da ilusão fiscal dentro da história do pensamento econômico, Bereijo chega a traçar paralelos com a perspectiva marxista do materialismo histórico, para classificá-la dentro do chamado economismo histórico, enquanto “aquella teoría según la cual ‘el factor económico ejerce una influencia determinante y decisiva sobre la constitución social, y la sociedad se divide en una clase dominante, formada por los propietarios de la tierra, por los propietarios de capitales mobiliarios y por los empresarios, y de una industria y del comercio. De acuerdo con esta premissa, la Hacienda del Estado serviría a los intereses de la clase capitalista, que mediante el impuesto, imputado todo lo más posible a las propias necesidades, preocupándose muy poco de las demás clases de la sociedad.” (Bereijo, 1972. P. Xxix).
Todavia, há de se destacar não poderemos inserir a análise de Puviani integralmente dentro da tradição marxista propriamente dita, visto não haver uma clara identificação entre as classes dominantes e a realidade econômica como elemento fracturante da sociedade dividida em governantes e governados. Cf. Buchanan, (1999. P. 128); Mourão, (2008. P. 17); Silveira, P. (2009. P. 31).

Puviani destaca ainda a ilusão inerente a um sistema tributário complexo, composto por diversas figuras impositivas que pulverizam o ônus fiscal suportado. Diante de tal quadro seria mais difícil ao eleitor contribuinte conseguir mensurar o tamanho da carga tributária do que se houvesse poucas cobranças distribuídas sobre as manifestações de riqueza deste.

Embora inicialmente não tenha tido grande impacto entre os estudiosos das finanças públicas, a partir da segunda metade do século XX a obra passou a contar com uma maior repercussão, influenciando grande parte das análises desenvolvidas desde então em torno de temas a envolver a ideia de transparência fiscal e responsabilidade do administrador público em face da sociedade.

James M. Buchanan é um desses autores. Contextualizando a obra de Puviani a partir da Escola Fiscal Italiana, Buchanan (1999, p. 129) credita àquele o mérito de não partir da premissa de que a ilusão fiscal seria um objetivo a ser alcançado necessariamente pelos governantes, mas sim um instrumento à disposição para ser utilizado como forma de redução da resistência da sociedade em pagar tributos, permitindo o remodelamento da política fiscal.

Contribuindo para o debate acerca da ilusão fiscal, Buchanan (1999, p. 126) aponta para a necessidade de se diferenciar o comportamento dos eleitores diante da ilusão fiscal, dos vieses ocasionados pela incerteza ou ignorância. Embora ambas as situações afastem as políticas públicas do ponto ótimo, Buchanan destaca ser impróprio classificar as escolhas tomadas mediante ilusões de irracionais, uma vez que o eleitor submetido às estruturas ilusórias terá uma atuação consistente quando chamado a escolher uma plataforma de governo, ainda que partindo de premissas inverídicas. Para o autor, tal diferenciação é importante para a compreensão de que os gestores públicos podem moldar o comportamento social mediante a adoção de estruturas ilusórias, induzindo o eleitorado a escolhas por eles direcionadas. Ou seja, reforça-se a ideia de que a ilusão fiscal é um instrumento de governo à disposição do detentor do poder político.

Para o financista americano a importância em analisar a teoria da ilusão fiscal reside na constatação de que mesmo que se adotem estruturas verdadeiramente democráticas, em oposição ao Estado monopolista típico da tradição italiana, será possível observar a existência de práticas ilusórias. Assim, Buchanan ressalta a necessidade de o estudioso das finanças públicas se deter na análise de como se dão as estruturas ilusórias dentro do orçamento público, tanto na perspectiva da receita, quanto sob a óptica do gasto, deixando de lado a investigação acerca dos motivos que levam o gestor a adotar tais medidas.

Para o autor americano, um dos principais efeitos da ilusão seria o superdimensionamento do gasto público, com a conseqüente ampliação do aparato estatal. De acordo com James Buchanan, em conjunto com Gordon Tullock (1999, p. 171), o sistema democrático favoreceria um inerente aumento do setor público, tendo em vista que as escolhas quanto ao nível de bens públicos desejados pela maioria dos votantes não levariam em conta que a repartição de custos se dá entre todos os membros da

sociedade, mesmo aqueles que não se beneficiam da oferta de tal bem, ou ainda que não o desejam¹³. O processo seria ainda agravado nas hipóteses em que os indivíduos não possuem plena consciência dos custos envolvidos, em muito causados pela falta de visibilidade dos tributos ou mesmo pelas estruturas de endividamento público¹⁴.

Voltando-se à análise de como se daria a ilusão fiscal nos dias atuais, Buchanan listou entre tais medidas a possibilidade de retenção na fonte pagadora do montante relativo à tributação da renda; a confusão comum ao contribuinte quanto à alíquota ao qual está submetido dentro de uma tabela progressiva - se a alíquota marginal ou uma alíquota média; a tributação incidente sobre pessoas jurídicas em detrimento da incidência sobre pessoas físicas; e a tributação por meio de alíquotas médias e a incidente sobre ganhos de capital. Para ele, todas essas estruturas tendem a contribuir com a formação de uma má percepção por parte do contribuinte acerca da incidência fiscal.

Esta linha de análise, bem desenvolvida em Richard Wagner (1976), acabou compartilhada por parte considerável da literatura posterior, que passou a analisar os agregados orçamentários na busca por demonstrar empiricamente a ocorrência da ilusão fiscal¹⁵.

De acordo com Wagner, o papel da ilusão fiscal na ampliação do setor público ocorreria a partir da distorção causada na percepção dos indivíduos quanto aos custos dos bens públicos colocados à disposição da sociedade¹⁶. Para o autor, a partir de tal equívoco, os indivíduos subavaliariam o “preço” dos serviços públicos, demandando um nível maior de prestações do que de fato pagariam caso soubessem o real dispêndio necessário para manter tal aparato público, o que poderia ser demonstrado a partir de uma curva de oferta e demanda:

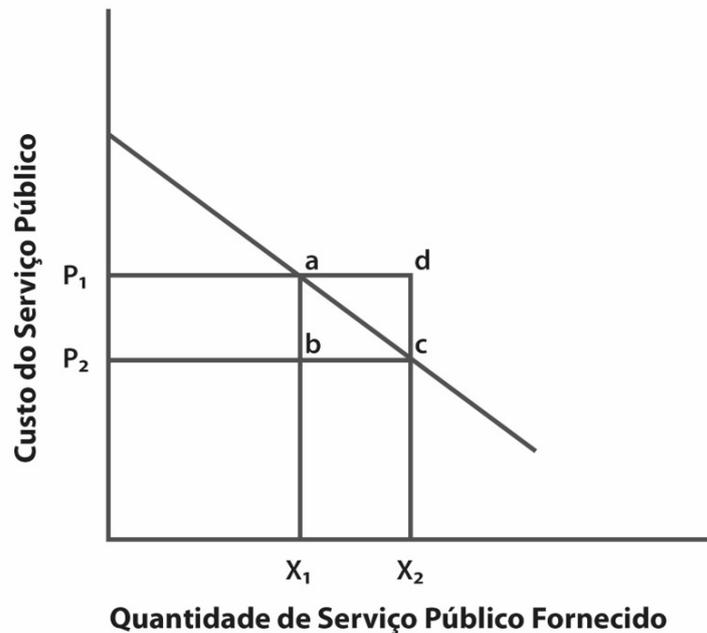
13 Quanto ao ponto, Paulo Caliendo (2009, p29) também analisa tal posição a partir da chamada unanimidade de Wicksell, em que se critica a regra do voto majoritário: “Wicksell apontou também para as imperfeições dos sistemas eleitorais nas democracias modernas, visto que em algumas situações uma maioria votante pode forçar a que uma minoria carregue o ônus fiscal sobre programas que não necessariamente serão úteis para essa minoria. Desse modo, defende um sistema de votação por unanimidade (system of unanimous voting) como forma de evitar que alguns indivíduos transfiram o custo de suas decisões para outros indivíduos (Wicksell’s unanimity).”

14 Opondo-se a tal perspectiva, de que o sistema democrático representa um indesejável superdimensionamento do setor público, Richard e Peggy Musgrave (1980, p. 98) afirmam que “é bastante provável que o público receba um montante de serviços públicos coerente com seus desejos, e aqueles que julgam esse nível deficiente ou excessivo representariam exceções das preferências majoritárias, ao invés de constituírem uma prova de que o processo político seja inadequado para exprimir tais preferências.”

15 Quanto ao ponto, bem sintetizam tais correntes os trabalhos de Oates (1988); Dollery & Worthington (1996) e Afonso (2014).

16 “This paper has examined a proposition that has long lingered in the back waters of fiscal analysis, viz., that the structure by which revenues are raised can affect taxpayer perceptions of cost, thereby generating a change in levels of public expenditure. In addition to exploring the underlying conceptual foundations, this paper has brought some empirical evidence to bear on the theory of fiscal illusion” (Wagner, 1976, p. 45-61).

Figura 1: Custo do Serviço Público X Quantidade de Serviço Público Fornecido



Fonte: Autoral com base em Wagner (1976, p. 54)

Onde “P1” seria o real custo do serviço público, “P2” seria o preço socialmente percebido em função da incidência da ilusão fiscal; “X1” seria a provisão ótima de serviço público caso a população soubesse seu real preço, e “X2” é o nível de serviço efetivamente demandado pela população quando submetida à ilusão fiscal. Desse modo, enquanto os indivíduos demandam serviços públicos acreditando estarem no ponto “c”, na verdade se encontram em “d”, suportando o custo excessivo de um setor público indevidamente ampliado em razão da má percepção.

Assim como James Buchanan, a contribuição de Richard Wagner para o desenvolvimento da teoria é relevante tendo em vista terem sido lançadas bases para uma série de estudos que intentavam analisar no aumento do setor público um indício da existência da ilusão, correlacionando tal expansão, com a ocorrência, em maior ou menor grau, de elementos que comprovassem a ocorrência do fenômeno ilusório (Afonso, 2014, p 221).

A partir de tal tronco de pesquisa, os estudos que se voltaram para a análise do fenômeno da ilusão fiscal por meio de cinco manifestações básicas, decorrentes: (i) da própria complexidade do modelo de tributação adotado, no qual a fragmentação da carga tributária nas mais diversas figuras impositivas tende a desviar o foco acerca do real encargo fiscal; (ii) da elasticidade das receitas tributárias, que cresceriam automaticamente em função de eventual aumento do Produto Interno Bruto do país; (iii) da hipótese de ilusão dos arrendatários, fenômeno associado à chamada ofuscação fiscal, ou mesmo passível de se observar em certo grau na tributação indireta (Hipótese de Mill), na qual o desenho normativo da figura impositiva ora dificulta a percepção de quem suporta o ônus tributário, ora faz repercutir o encargo na cadeia de consumo; (iv) da ilusão causada pelo financiamento do gasto

estatal por meio do endividamento público, que basicamente postergaria os custos sociais para um momento futuro; (v) do chamado flypaper effect, que nada mais é do que a equivocada percepção de aumento de receitas públicas causadas por transferências intergovernamentais, o que acarretaria uma predisposição a aumentar o gasto¹⁷.

A ilusão fiscal, portanto, passa a ser associada à noção de que a sistemática percepção errônea dos principais parâmetros fiscais pode distorcer significativamente as escolhas feitas pelo eleitorado para dimensionar o setor público e o nível de serviços por ele colocado à disposição (Oates, 1988, p. 65). Ainda assim, a falta de uma maior sistematização dos estudos - em especial envolvendo os aportes da economia comportamental (McCaffery & Baron, 2003. p. 435) -, ou mesmo a dificuldade de se isolar os resultados das análises para se comprovar a conexão existente entre a ilusão fiscal e o aumento dos gastos públicos têm sido apontados como as maiores dificuldades para esse campo de pesquisa.

Conforme alertado por Wallace Oates, encarar o fenômeno exclusivamente atrelado a uma verificação da ampliação das despesas decorre do fato que muitos destes estudos buscaram caracterizar a ilusão fiscal como causa para o aumento dos gastos públicos, desconsiderando outros possíveis fatores que, atuando em paralelo, poderiam justificar tal alargamento. Ou ainda não consideram que para determinadas situações a existência de figuras tidas por ilusórias poderia ser consequência, e não causa, da ampliação do setor público¹⁸.

Tais análises conectavam as manifestações da ilusão a um aumento do gasto público, sem verificar se, de fato, a sociedade estaria submetida, ou não, a um quadro “ilusório”¹⁹. A abordagem sob essa

17 Para uma análise resumida de cada tipo de ilusão fiscal, sugerimos a leitura de Dollery & Worthington (1996) e Włodowicz-Gięgiel & Kargol-Wasiluk (2020).

18 Nesse sentido, bem dispõe Wallace Oates (1988, p. 78) ao afirmar que: “the general grounds on which I have expressed reservations about the existing econometric findings are two: endogeneity of the illusion variables and alternative explanations of the results. These are such commonplace objections to econometric studies that one might regard them as a ‘cheap shot’. It is typically not hard to find some grounds for questioning the exogenous nature of an independent variable. Moreover, as we all know, statistical associations do not demonstrate causation - there is always room for another hypothesis. While this is true enough, the issue is really one of judgment and additional evidence. How compelling is the other explanation for the observed result? How likely and how serious is the potential endogeneity of the suspect variable? It is my sense, as I have tried to indicate in the paper, that these are probably serious matters in the fiscal-illusion literature. The likelihood of endogeneity in certain cases like the revenue-complexity hypothesis seems to me quite high. Further, the alternative explanations of a number of the findings strike me to be at least as persuasive as the illusion rationale. In short, I think that there really are sources of serious reservation that suggest the need for further, carefully designed empirical testing both to deal with the endogeneity issue and to distinguish among the various hypotheses”.

19 Quanto ao ponto, interessante análise é elaborada por Søren Winter e Poul Erik Mouritzen (2001. p.111.) ao investigarem por meio de um experimento social os efeitos da ilusão fiscal acerca da percepção de custos de dos serviços públicos fornecidos. Ao discorrer sobre os estudos empíricos que buscam confirmar a existência da ilusão fiscal, os autores tecem a seguinte crítica: “In most studies the theory has been tested by examining the relationship between some proxy for the complexity and/or invisibility of taxes on the one hand and public expenditure growth in various political systems (including local governments) on the other. While some empirical research has supported the theory (Wagner 1976; Pommerehne & Schneider 1978; Kristensen 1987), other studies have found no support for it (Munley & Greene 1978; Clotfelter 1976; Lowery & Berry 1983). However, this way of testing the theory presupposes a causal chain with a very large number of links (Sørensen 1992: 284), and the question of underestimation of costs and its consequences for the demand for public services is not directly tested. Although tax systems may vary in complexity and visibility, it may be the very separation of provision and funding of any tax-financed public service which makes people underestimate the costs. Therefore, we aim to provide a much more direct test of the fiscal illusion theory at the level of the individual citizen. We examine the claim that citizens do underestimate the costs of public services, and that by underestimating these costs they demand

perspectiva não seria precisa no intento de isolar a ilusão fiscal enquanto fenômeno mensurável, carecendo de comprovação empírica distinta da simples análise dos agregados orçamentários. Conforme veremos a seguir, tal ordem de preocupações tem orientado os estudos subsequentes que buscam demonstrar a ocorrência do fenômeno nos mais diversos países.

Outra crítica que tecemos a esta forma de encarar a ilusão fiscal decorre da visão pejorativa dada ao Estado e ao gasto público. Isso porque, de início, tal observação busca defender na ampliação do setor público algo necessariamente negativo, ou, ao menos, que não seria desejado por uma sociedade esclarecida. Incorre, de certo modo, no equívoco de ignorar eventual predisposição dos indivíduos a um nível maior de investimento público. Principalmente quando estes são esclarecidos, não apenas dos custos de determinada utilidade colocada à disposição pelo Estado, como também das vantagens que aquele serviço representa para toda a coletividade.

Neste sentido, o estudo da ilusão fiscal tende a contribuir para melhor compreendermos como se dá o financiamento deste agir estatal e em que medida o esforço coletivo está sendo direcionado em nossa sociedade.

Muito mais do que uma mera preocupação com a eficiência alocativa das riquezas de uma nação, a ideia original de ilusão fiscal se insere em uma análise da perpetuação de relações de poder, em que o Estado, e a conseqüente atividade financeira, acabam se convertendo em mecanismos de concentração de renda em favor dos grupos governantes. Ainda que Puviani (1972, p. 203-207) ressalte a expansão da burocracia estatal como um dos reflexos da ilusão fiscal, inclusive como forma de acomodar os interesses das classes mais ricas angariando o apoio destas na medida que reduz eventual resistência à atividade financeira, é possível verificar também certo inconformismo do autor com os bloqueios promovidos à promoção de uma justiça redistributiva. A ilusão fiscal, assim, já para Puviani guardaria certa conexão com a manutenção de estruturas de desigualdades, ainda que reconheça o autor que a sociedade como um todo se sujeita a diferentes graus de um mesmo fenômeno ilusórios.

Assim, em cenários como o presente, nos quais a desigualdade social crescente coloca em risco a própria concepção de democracia, a recontextualização da Teoria da Ilusão Fiscal se faz cada vez mais necessária. Investigar a ilusão fiscal enquanto instrumento permanente de governo, que preexiste a todos os modelos de Estado, inclusive os democráticos, pode lançar uma luz não apenas para dissipar dúvidas quanto à percepção da população em torno do custo do Estado, como também investigarmos em que medida eventuais estratégias ilusórias estariam trabalhando em prol de interesses hegemônicos em nossa sociedade.

Contextualizar as escolhas em torno do fenômeno tributário a partir desta ideia de ilusão fiscal nos possibilita, muito mais do que afirmar que os tributos distorcem os processos alocativos, elaborar

higher levels of public spending and develop more inconsistent spending and tax preferences than if they had been better informed.”

uma análise crítica acerca do quão próximos estamos de concretizar, ou não, o projeto de sociedade democrática, livre, justa e solidária, preconizada em nosso texto constitucional.

4. A MÁ PERCEPÇÃO CAUSADA PELA ILUSÃO FISCAL

A partir da definição trazida por Amilcare Puviani, e que orientou a literatura acerca da ilusão fiscal, cumpre destacar a recente evolução de estudos que buscam demonstrar a existência deste fenômeno, seja por meio da realização de entrevistas com o objetivo de colher a opinião e percepção dos membros da sociedade quanto aos custos do Estado, seja através de experimentos teóricos que buscam isolar e mensurar os efeitos de cada uma das variáveis existentes em torno da ilusão fiscal em si.

Ainda que variem em relação ao método utilizado, essas pesquisas auxiliam a entender quais seriam os elementos determinantes para aproximar - ou afastar - os indivíduos de uma compreensão coerente do fenômeno tributário com a realidade da atividade fiscal. Conforme apontamos acima, a opinião pública é algo importante em um regime democrático, exercendo forte papel limitador do agir governamental, em especial quando envolvida a tributação e o gasto público. De modo que, pesquisas como as apresentadas no presente tópico auxiliam não apenas a compreender como se dá em concreto a dissociação entre percepção e realidade da atividade financeira do estado - causada pela ilusão fiscal - como ainda os eventuais impactos que esta pode ter na conformação política de um país.

Como exemplo de tais pesquisas, Tino Sanandaji e Bjorn Wallace (2010) conduziram importante estudo na Suécia acerca da percepção que aquela sociedade possui sobre o fenômeno tributário. A pesquisa parte da premissa de que a estruturação de uma matriz tributária pode levar a uma subavaliação dos custos da despesa pública, com a sociedade não sendo inteiramente informada acerca da extensão do ônus fiscal.

Realizando uma série de entrevistas em que buscavam aferir a percepção social referente ao peso de cada base de incidência na arrecadação nacional e nos orçamentos familiares, os autores defenderam que a ilusão fiscal existente na Suécia seria reflexo não apenas da complexidade fiscal inerente a um sistema com vários tributos, mas principalmente da má percepção existente quanto à incidência tributária, causada por estruturas que tenderiam a mascarar a real distribuição do efetivo ônus entre os diversos estratos sociais, ainda que fosse possível à população estimar o tamanho da carga. Isso porque, mesmo que os entrevistados soubessem dimensionar a carga fiscal, a má percepção da população sueca estaria relacionada sobre quais os estratos sociais arcaíam com cada tributo, fenômeno este que Sanadaji e Wallace denominaram como sendo típico de uma ofuscação fiscal.

Outra pesquisa relevante para a compreensão da ilusão fiscal foi a desenvolvida por Rupert Sausgruber e Jean-Robert Tyran (2005), em que, por meio de um experimento que idealizava um mercado de trocas perfeitas, submeteram 80 indivíduos para analisar os efeitos anestésicos da tributação indireta.

Confirmando a Hipótese de Mill, os autores concluíram que a carga tributária resultante de um sistema de tributação indireta é cognitivamente mais difícil de ser percebido do que um sistema de tributos diretos simplesmente pelo fato de que os tributos indiretos tendem a ser repassados aos consumidores finais por meio do sistema de preços. Deste modo, os contribuintes-eleitores tenderiam a desconsiderar tais valores no cômputo dos benefícios auferidos pela atividade estatal, distorcendo assim a demanda por gastos e serviços públicos.

Também buscando demonstrar como a formatação da tributação pode afetar a percepção social acerca do ônus tributário, Aradhna Krishna e Joel Slemrod (2003) avaliaram em que medida estruturas ilusórias podem ser utilizadas pela Administração pública para angariar maior apoio popular às políticas a partir da manipulação quanto à compreensão acerca da distribuição da incidência fiscal. A partir da teoria dos prospectos de Daniel Kahneman e Amos Tversky (2012) e comparando a forma de apresentação da incidência fiscal aos resultados empíricos obtidos por pesquisas de marketing quanto à apresentação de preços aos consumidores, os autores chegaram à conclusão de que seria possível manejar tal percepção social a partir da maneira como os tributos se apresentam aos contribuintes.

Os resultados obtidos por Aradhna Krishna e Joel Slemrod acerca da atuação de desvios cognitivos causados pela ilusão fiscal também foram alcançados por McCaffery e Baron (2003).

Esses autores defendem que a percepção social acerca da incidência tributária estaria sujeita a uma larga variedade de vieses similares aos desvios existentes nos mercados privados. Tais desvios cognitivos fariam com que os indivíduos apresentassem uma equivocada compreensão acerca do fenômeno tributário de um país, o que conduziria a severas ineficiências e iniquidades originadas das interações entre os sistemas políticos e tais erros cognitivos.

Os autores alertam ainda para o fato de que a ausência de um controle quanto à atuação do Estado, que não encontra árbitros que corrijam tais desvios, levaria a crer que a permanência desta má percepção em torno do fenômeno tributário persistiria no tempo. Isso dado que haveria um estímulo à propagação desenfreada de figuras tributárias anestésicas, uma vez que o público em geral não consegue, por si só, identificar ao certo como se distribuem tais custos ocultos que financiam o Estado.

Segundo McCaffery e Baron (2003, p. 434), a generalizada complexidade do tema, os reduzidos benefícios para que as pessoas detenham um conhecimento satisfatório acerca de como se distribui a incidência fiscal e a ausência de um efetivo instrumento que forneça tal esclarecimento seriam os principais motivos para que a percepção social acerca da matriz tributária seja tão suscetível aos vieses.

Deste modo, com base nestas premissas, os autores passam a investigar uma série de desvios cognitivos observados entre os contribuintes, tais como uma maior propensão a aceitar a progressividade tributária quando a mesma é apresentada a partir de valores relativos do que absolutos, ou ainda o chamado isolation effect, no qual os contribuintes, quando questionados acerca de uma mudança na

matriz tributária do país, tendem a focar na alteração isolada e ignorar o eventual impacto sistêmico da medida.

Outro estudo seminal sobre a questão foi o desenvolvido por Chetty, Looney e Kroft (2009), no qual analisaram empiricamente as reações de consumidores à tributação indireta, chegando à conclusão de que aqueles não reagem como esperado aos tributos que não se apresentam de forma saliente. Em referido estudo, os autores demonstram que quando não explicitados o valor dos tributos incidentes sobre o consumo dos bens, eles acabam sendo completamente ignorados pelos consumidores no momento da aquisição dos respectivos itens.

Já Massarrat-Mashhadi e Sielaff (2012) buscaram avaliar a capacidade dos contribuintes em dimensionar a carga tributária incidente sobre a renda. Por meio de entrevistas com 289 trabalhadores alemães, os autores buscaram identificar em que medida o nível de educação e o conhecimento do sistema tributário alemão influenciariam em tal percepção. Constatou-se que o aumento da complexidade inerente a matriz tributária alemã está intimamente associada com a dificuldade de percepção acerca do ônus fiscal suportado. Concluiu-se, assim, que diferente do que defendido pela literatura tradicional, os contribuintes poderiam não ter disponível nem as informações relativas ao funcionamento do sistema, nem a habilidade cognitiva necessária para proceder com tal percepção. A pesquisa então sugere a necessidade de obter uma maior simplificação da tributação naquele país, sem se descuidar da necessidade de buscar a promoção da justiça fiscal, geralmente atrelada a estruturas complexas de tributação, que atendam às particularidades sociais.

Por fim, consolidando os diversos estudos sobre o tema da ilusão fiscal, uma abordagem que merece especial destaque é aquela em que se busca criar um índice para aferição da ilusão fiscal nos mais diferentes países. A partir da literatura já consolidada em torno do fenômeno, tais estudos objetivam identificar nas mais diversas realidades os elementos característicos de estratégias ilusórias.

Nessa linha, destaca-se o trabalho desenvolvido por Dell 'Anno e Mourão (2012), no qual investigaram dados de 47 países, através de quatro elementos comuns à identificação da ilusão fiscal (índice de concentração das receitas tributárias; proporção entre tributação direta e indireta; equilíbrio do orçamento público; e razão entre a dívida pública e o produto interno bruto do país) e de seis potenciais causas, tidas pela literatura como responsáveis pelo fenômeno (razão entre trabalhadores autônomos dentro da população empregada; tamanho da carga tributária; equívoco na percepção das alíquotas tributárias; níveis de liberdade de expressão e liberdade de imprensa como forma de exercício de pressão política; instrumentos de controle da mídia pelo Estado; habilidade da sociedade avaliar corretamente os beneficiados por reformas tributárias ou programas de gasto público a partir do nível educacional da população). Com tais variáveis em mente, os autores analisaram a magnitude do fenômeno da ilusão fiscal em diferentes países, como forma de confirmar uma correlação ente causas e indicadores, bem como traçar similitudes e diferenças entre as diferentes realidades observadas.

Os resultados encontrados na pesquisa indicaram uma correlação positiva entre os índices identificados e os indicadores apontados pela literatura como típicos de estratégias ilusórias. Com-

parando os índices dos diferentes países investigados, os autores observaram que a ilusão fiscal seria mais severa em países de democracia recente, como os encontrados na América Latina, Ásia e África, do que os localizados na América do Norte e Europa. Bem como constatou-se que os níveis de distorção perceptiva tendem a diminuir com o passar do tempo e consolidação das instituições²⁰.

Tais resultados confirmam em parte a pesquisa já realizada por Mourão (2008), quanto à interferência da ilusão fiscal na capacidade das sociedades em supervisionar os agentes públicos. Nesse sentido, destaca o autor que o nível de transparência fiscal geralmente está conectado à existência de um parlamento forte dentro de uma estrutura democrática, sendo completada tal capacidade de supervisão pelo nível educacional do eleitorado, pela possibilidade de intervenção cívica da sociedade, pelo nível de desenvolvimento dos meios de comunicação e respectivo acesso pela população à informação de qualidade e, por fim, de que maneira o padrão de prioridades definidas pela agenda pública atende ao manifestado interesse dos eleitores. A recorrência a estruturas ilusórias, assim, estaria associada com a maturidade democrática de cada sociedade, de maneira que realidades que apresentassem uma estrutura democrática mais consolidada tenderiam a observar menores índices de ilusão fiscal do que democracias mais recentes.

Outro ponto de destaque alertado por Mourão, e confirmado de certo modo em Dell'Anno e Mourão, diz respeito à conexão existente entre desenvolvimento econômico dos países e os níveis de ilusão fiscal apresentados. Segundo o pesquisador português, países que apresentam maiores níveis de desenvolvimento tendem a reduzir a incidência de estruturas ilusórias, se valendo de um processo orçamentário mais transparente e responsivo.

A identificação das causas e indicadores de ilusão fiscal apontadas por Dell'Anno e Mourão guardam especial pertinência em nosso estudo, justamente por lançarem bases para identificarmos em que medida diferentes grupos sociais poderiam estar submetidos à distintos elementos característicos da ilusão fiscal. A partir de uma sociedade em que tributos diretos e indiretos se distribuem de maneira distinta, por exemplo, a depender do estrato social em análise, seria possível aferir teoricamente diferentes índices de ilusão fiscal.

O mesmo efeito poderia ser observado se levássemos em conta outras características sociais distintamente distribuídas, em especial nas sociedades desiguais como a nossa, tais como níveis educacionais e de acesso à informação. Isso em linha com o que defendido por Günter Schmolders (1965); Kay Blaufus e outros (2015) e Winter e Mouritzen (2001), por exemplo. Ou mesmo na origem do termo, quando cunhado pelo próprio Amilcare Puviani (1972), o qual, ao discorrer sobre os diferentes tipos de erros a que submetidos a população em termos de percepção fiscal, se debruça sobre como ricos e pobres costumam perceber de maneira diferente a distribuição do ônus fiscal.

20 “From this analysis, we find evidence that Latin American policy makers exploit greater fiscal illusion stratagems to distort taxpayers’ perceptions of their tax burdens than do policy makers in other regions of the world.” (Dell'Anno & Mourão, 2012. p. 289).

5. COMO A ILUSÃO FISCAL SE MANIFESTA EM NOSSA MATRIZ TRIBUTÁRIA

No presente tópico serão apresentadas as linhas gerais de algumas das estratégias ilusórias possíveis de serem identificadas na matriz tributária brasileira a partir das colocações acima realizadas.

Para tanto, importante colaboração é a fornecida por Vito Tanzi (2011, p. 156) que dentro da tradição teórica da ilusão fiscal, ao enumerar as principais formas de um governo se valer de tais estratégias, tem contribuído para transportar o estudo do fenômeno para as práticas atuais das finanças públicas. Entre os métodos listados por Tanzi, no campo da arrecadação, encontram-se a preferência dos governos pela tributação em cascata, com tributos incidindo sobre outros tributos ou até mesmo sobre eles próprios (o chamado cálculo por dentro), a opção por reformas tributárias que apenas mantenham os tributos já conhecidos, sem alterar profundamente a matriz como um todo e procedendo com ajustes destinados a beneficiar determinados grupos (o que tornaria o sistema como um todo bem mais complexo), e, por fim, a preferência por tributos que repercutam economicamente e venham embutidos nos preços de bens e serviços.

Para o leitor familiarizado com o tema, é possível observar, de plano, que a classificação adotada por Tanzi descreve em linhas gerais diversas escolhas constantes da matriz tributária brasileira. Ainda assim, passaremos a abordar as razões pelas quais acreditamos haver nas opções estruturantes de nossa tributação, elementos típicos de um fenômeno ilusório.

5.1. A COMPLEXIDADE CAUSADA PELA FRAGMENTAÇÃO

Em primeiro lugar, temos que destacar a contribuição oriunda da própria complexidade de nossa matriz tributária, a qual, composta por inúmeras figuras tributárias, tende a mascarar a real percepção de que essa se molda a partir de três bases econômicas de incidência - renda, patrimônio e consumo. A multiplicação de figuras diversas a incidir sobre a mesma base, fragmentando a receita tributária, por si só, já impacta na falta de transparência do financiamento estatal, pois, como alertado pela literatura, não possibilita a exata compreensão de que se tributa o contribuinte enquanto proprietário de patrimônio, enquanto consumidor de bens e serviços, ou enquanto adquirente de renda.

De acordo com Wallace Oates (1988, p. 69), a hipótese da complexidade das receitas estaria associada à constatação de que, quanto mais fragmentada a forma de arrecadação da receita pública de um país, mais difícil será para o contribuinte compreender a conexão entre o tributo arrecadado e o preço dos serviços públicos colocados à disposição da população. O cenário contribuiria, assim, para uma subestimação dos custos sociais e para o impacto nas escolhas públicas em torno da dimensão do gasto público.

O fenômeno, já noticiado desde o início dos estudos em torno da ilusão fiscal por autores como Puviani (1972, p. 33-35) e Buchanan (1999, p. 135), ganha novo fôlego nas análises de Richard Wagner quanto à medição da fragmentação das receitas e o papel destas no nível de gastos públicos. De acordo com Wagner (1976, p. 52), a pluralidade de figuras tributárias imporia um aumento de custos informacionais aos contribuintes, dificultando que dimensionassem o peso da carga tributária

e, conseqüentemente, interferindo no nível de gastos públicos. Analisando os dados das cinquenta maiores cidades americanas nos anos 1960/1970, Wagner concluiu que naquelas localidades em que a receita apresentou maior nível de concentração em poucas figuras tributárias, o total de despesas públicas teria sido menor do que os gastos observados nos municípios com maior fragmentação da receita.

Estudos que endossam o papel ilusório da complexidade das receitas são, entre outros, os elaborados por Vito Tanzi (2013), Heyndels e Smolders (1995), Dollery e Worthington (1999), Haug (2009), e Massarrat-Mashhadi e Sielaff (2012), os quais, mesmo a partir de metodologias distintas das utilizadas por Wagner, alcançaram resultados similares quanto a tal fator ilusório.

No caso brasileiro, a complexidade se observa a partir das cinco “famílias” de tributos existentes - impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições especiais e empréstimos compulsórios -, distribuídas entre as três esferas federativas conforme a competência delimitada pelo texto constitucional. Tais figuras podem incidir sobre as três bases econômicas acima mencionadas, acarretando na de sobreposição de incidências e, conseqüentemente, de complexidade.

Essas cinco espécies se subdividem em uma série de outras figuras tributárias, as quais, de acordo com a Receita Federal do Brasil, alcançariam mais de 35 tributos diferentes (Brasil, 2020, p. 16). Considerando o peso que cada uma dessas incidências tem na arrecadação, para o ano de 2018 as quatro primeiras posições em termos de receita - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços (20,92%), Imposto de Renda (18,11%), Contribuições para Previdência Social (16,29%) e Contribuição para a COFINS (10,66%) - concentrariam 65,98% do que angariado pelos entes federados, sendo estas figuras as únicas com participações acima de 10 pontos percentuais na carga global. Os outros 34,02% da receita foram obtidas de todas as demais exações, as quais compreenderiam impostos, taxas e contribuições das três esferas da federação. O cenário, por si só, aponta para a alta fragmentação da arrecadação em nosso país, uma vez que, além do principal tributo ser de competência estadual, o que faz com que seu regime e arrecadação se fragmente entre 27 unidades federativas, temos um terço da carga tributária dividida entre 31 figuras impositivas das três esferas da federação.

Acresce a tal perspectiva a pluralidade de alíquotas entre esses tributos, que tendem a dificultar a percepção do contribuinte quanto ao dimensionamento da carga tributária.

Embora seja importante esclarecer desde já que não defendemos a simplificação por si só, em linha com a preocupação esposada por Massarrat-Mashhadi e Sielaff (2012, p. 19-20) quanto aos reflexos em termos de equidade sistêmica da matriz tributária, não podemos ignorar a dificuldade que o quadro induz para a compreensão da alíquota efetiva dos tributos, seja eles sobre a renda, seja sobre o consumo.

Exemplo quanto aos efeitos da fragmentação da receita tributária no Brasil pode ser obtido a partir do estudo elaborado por Jevuks Matheus Araujo e Rozane Bezerra Siqueira (2016, p. 216), que ao analisar dados de 5249 municípios brasileiros para o ano de 2010, constataram que quanto mais

complexa e menos visível a tributação daquela localidade, maior seria a demanda por gasto público e crescimento do setor público. É possível observar em tal estudo achado similar com o que encontrado por análises como as de Wagner (1976) e Heyndels e Smolders (1995) no exterior.

5.2. A TRIBUTAÇÃO INDIRECTA

Em continuidade, cumpre avaliarmos o papel da exacerbada tributação indireta para fins de verificação da ocorrência de ilusão fiscal em nosso país. Isso porque, quando em jogo a concretização de uma percepção equivocada a respeito da distribuição do ônus fiscal entre as camadas da população, devemos conferir um especial destaque à nossa opção histórica por estruturar a matriz tributária brasileira em torno da tributação sobre o consumo.

Conforme já apontado anteriormente, aproximadamente metade do que se arrecada em nosso país tem como base de incidência o consumo de bens e serviços por parte da população. Se considerarmos ainda outras figuras tributárias que tendem a repercutir economicamente na cadeia produtiva, por meio do sistema de preços, tal participação na arrecadação se apresenta ainda a ser mais significativa.

Em termos comparativos, enquanto no ano de 2017, a tributação média dos países da OCDE de bens e serviços correspondia a 32,17% da arrecadação, no Brasil, apenas sob a rubrica consumo atingíamos um patamar de 44,27% da carga tributária global (Brasil, 2020b, p. 9). Considerando o rol de países integrantes da OCDE, este nível de tributação colocou nosso país como um dos que mais tributou tal base de incidência naquele ano, refletindo uma série histórica que em nada se alterou.

É necessário destacar que, ao nos referirmos a esta base de incidência, analisamos as cobranças que oneram o consumo de bens ou serviços. Assim, ainda que o Estado eleja desmembrar o recolhimento do encargo por meio de uma cobrança plurifásica, como a observada nos países que adotam o sistema de tributação sobre o valor agregado, como é o caso do Brasil, a manifestação de riqueza apta a ser tributada é tão somente a aquisição final daquele bem ou serviço (Musgrave & Musgrave, 1980, p. 282).

Com isso, independente da forma ou fase em que se dá cobrança do tributo, o respectivo encargo econômico acaba atingindo, indiretamente, o consumidor final (Gassen & Valadão, 2020, p.196). E por tal razão este método de tributar é comumente classificado como tributação indireta, no qual o custo tributário repercute na cadeia produtiva mediante sistema de preços, incorporando o tributo como custo da operação e onerando, ao final, pessoa diversa daquela legalmente responsável por recolher o montante²¹.

21 “[E]m princípio costuma-se qualificar, economicamente, de tributo incidente sobre o consumo aquele que onera a atividade econômica independentemente do resultado dela, se positivo ou negativo. Quer haja lucro ou não, superávit ou não, esses tributos, também denominados de indiretos, colhem obrigatoriamente aquela atividade (já que incidem sobre o faturamento ou rendimentos brutos; salários pagos ou folha de pagamentos; valor bruto das vendas de mercadorias e serviços). O empreendedor econômico recolhe tais tributos ao Estado considerando-os custo da atividade, razão pela qual se esforça por transferir o valor pago ao fisco, embutindo-os nos preços dos produtos e serviços vendidos, ou seja, esforça-se por recuperar

Tal nota conduz ao destaque de um outro ponto característico da escolha do consumo como principal base econômica de nosso sistema tributário: o mecanismo jurídico de repercussão do tributo, associado ao fato de ser uma forma de tributação objetiva, obsta a verificação da capacidade contributiva do consumidor final, efetivo responsável por apresentar o signo presumível de riqueza a ser onerado. Isso ocorre porque, quando diferentes indivíduos com distintas capacidades contributivas venham a adquirir um mesmo bem, ambos os sujeitos estarão, enquanto contribuintes de fato, submetidos à mesma carga tributária. Contudo, caso possuam rendas distintas, o ônus fiscal será mais sentido naquele que apresentar menor poder aquisitivo (Gassen & Valadão, 2020, p. 197).

O quadro se agrava se considerarmos, como exposto acima, que pessoas de baixa renda direcionam a maior parte de seus poucos recursos para o consumo, não havendo espaço para eventuais poupanças ou acúmulo patrimonial. Com isso, quando se estrutura uma matriz tributária ao redor da tributação sobre o consumo, temos por resultado a exacerbação de sua regressividade (Musgrave, 1972, p. 426). Aqueles localizados na base da pirâmide social contribuem proporcionalmente mais, mesmo nas situações em que sequer possuem renda ou patrimônios aptos a serem tributados.

E contribuem sem consciência de tanto, tendo em vista o baixo grau de transparência ocasionado por tal escolha. Em contraposição aos tributos diretos, que possuem uma natureza tida por “irritante”, a tributação sobre o consumo acaba se apresentando como anestesiante, justamente por impedir a aferição do impacto que esses tributos têm no orçamento familiar do contribuinte de fato (Gassen, 2013, p. 104). Com isso, é comum em países que privilegiam tal base de incidência a inexistência de uma cidadania fiscal, acompanhada de uma má percepção da estrutura impositiva, aprofundando o quadro ilusório e prejudicando a concretização de um efetivo processo democrático (Musgrave, 1972, p. 429).

Tal perspectiva, conforme pudemos ver anteriormente, não é nova na literatura em torno da ilusão fiscal, retornando à já abordada Hipótese de Mill. Cunhada no século XIX, mas decorrente de diversas outras percepções até então desenvolvidas, tal hipótese já apontava em que medida os tributos diretos, por sua natureza característica irritante, podem ser considerados como importante instrumento de controle dos gastos públicos, justamente por incutir na população um espírito questionador quanto ao destino dos recursos públicos.

A Hipótese de Mill sintetiza nas finanças públicas o efeito ilusório causado pela tributação indireta, que embutida nos preços de mercadorias e serviços tende a passar despercebida aos olhos do consumidor, e vem sendo confirmada empiricamente, seja por experimentos sociais como os desenvolvidos por Sausgruber e Tyran (2005), seja por meio de pesquisas de opinião e entrevistas para investigar em que medida a população tem compreensão do peso de referida carga.

tal custo (assim como o valor dos aluguéis pagos, dos arrendamentos de maquinário, de salários, etc.). Portanto, em princípio, é o adquirente ou consumidor que sofre a carga tributária transferida nos preços das mercadorias e serviços que adquire. Daí o nome imposto incidente sobre o consumo ou indireto, já que o contribuinte de fato, ou financeiro, não integra a relação tributária em face da Fazenda Pública. Ele é apenas um terceiro, o consumidor.” (Godoi & Derzi, 2016. p. 541).

Partindo de tal pressuposto teórico, Alexandre Manoel Ângelo da Silva e Rozane Bezerra Siqueira (2014) analisaram a expansão do gasto público federal no Brasil no período de 1991 a 2011 - que teria aumentado 7,5% em relação PIB, passando de 14% para 21,5% do produto interno - buscando demonstrar em que medida o financiamento de tais despesas pelo aumento dos tributos indiretos poderia ser explicado pela chamada Hipótese de Mill.

Medindo a visibilidade da carga tributária do período, por meio da razão entre tributos diretos e a receita tributária total, e comparando-a com a demanda por gasto público, os autores chegaram à conclusão de que um aumento da tributação direta - no caso do Imposto de Renda - corresponderia a uma conseqüente diminuição da despesa pública em geral.

Tal resultado é endossado pelos achados de Pedro Henrique Martins Prado e Cleomar Gomes da Silva (2018), que analisando os dados orçamentários, constataram no Brasil a presença de efeitos típicos da ilusão fiscal relacionados à predominância da estruturação da matriz tributária em torno da incidência indireta.

Assim, enquanto principal fonte de recursos máquina pública, a tributação sobre o consumo atua de maneira mascarada, ocultando o encargo fiscal como custo final dirigido ao consumidor e, conseqüentemente, induzindo o contribuinte de fato ao equívoco de achar que nada paga, ou, quando muito, de não permitir que este venha a dimensionar a parcela do tributo incidente sobre a operação.

5.3. A ILUSÃO NA TRIBUTAÇÃO DIRETA

Observa-se ainda uma preferência pelo modelo ilusório mesmo quando tratamos da incidência direta sobre a renda, ao abusar de figuras tributárias a serem cobradas diretamente por pessoas jurídicas. Esta opção, ainda que facilite a arrecadação, tem um efeito nefasto na compreensão a respeito do real financiador do Estado, uma vez que pessoas jurídicas, enquanto ficção que são, não sofrem com o ônus final da carga tributária. Esta pode ser distribuída, enquanto custo do empreendimento, aos consumidores e trabalhadores, de maneira que o abuso dessa fonte de financiamento pode ser, além de uma ilusão fiscal, um decréscimo em termos de equidade (Nogueira, Siqueira & Luna, 2015, p. 14).

O mesmo se observa com a chamada tributação da folha de pagamento, na qual a contribuição destinada ao empregador, muitas vezes se traduz na redução de salários dos empregados, ou acabam repassados ao consumidor por meio do sistema de preços, a depender das características de elasticidade do mercado (Musgrave & Musgrave, 1980, p. 353). Ainda, em função da rotulação imposta a esse tributo como sendo encargo do empregador, difundiu-se a imagem de que seu ônus econômico seria suportado por este e não pela renda do empregado ou pelo consumidor.

Em tal cenário, não se tem nestas figuras tributárias a clareza acerca de sua incidência final já em seus nomes. Cria-se a falsa impressão de serem os responsáveis pela prática de tais atos os sujeitos no qual se observará a incidência fiscal. Entretanto, como bem salienta a literatura sobre o tema, são

eles apenas os responsáveis por recolher tais exações aos cofres públicos.

Como já mencionado, para esse fenômeno Sanandaji e Wallace (2010) cunharam a expressão ofuscação fiscal, medida que representa a dificuldade da população de compreender na incidência fiscal o seu real pagador.

O debate em torno da ilusão fiscal, assim, ganha um novo contorno a partir da constatação de que o Estado, ao desenhar a respectiva matriz tributária sem esclarecer aos contribuintes de que modo seria distribuída sua incidência, contribuiria para criar uma percepção equivocada. O poder público, assim, se valeria de políticas indiretas para esconder informações essenciais ao cidadão, manipulando sua percepção acerca dos assuntos públicos. Ante tal fenômeno, de nada adiantaria um sistema menos complexo, mas que, ainda assim, mantivesse os contribuintes sob tal véu. Para Sanandaji e Wallace, a ofuscação aumentaria os custos necessários para promoção de uma política fiscal transparente, uma vez que não bastaria indicar ao contribuinte o tamanho da carga fiscal, como hoje costuma ser feito em políticas voltadas para o esclarecimento da população. Mas também precisar quem efetivamente pagaria por ela.

Ainda no que toca à tributação direta, temos no Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas certas opções que, ao reduzirem a base de incidência da tabela progressiva de alíquotas, pode induzir o contribuinte de referido tributo a não conseguir precisar qual seria o real ônus tributário por ele suportado, superestimando tal encargo. Isso porque, a concessão de diversos benefícios fiscais e a própria estrutura escalonada da progressividade do Imposto de Renda fazem com que a alíquota efetiva do tributo seja inferior à alíquota legal, reforçando uma percepção equivocada quanto ao peso efetivamente recolhido.

Tal ponto é importante, pois, como alertado por Amilcare Puviani (1972, p. 200), tende a criar uma ilusão fiscal negativa nos setores mais ricos da sociedade, exacerbando um ônus fiscal que não existe e estimulando uma resistência indevida por tais segmentos da sociedade a eventuais ajustes em busca de maior progressividade. Como no caso brasileiro a tributação direta sobre a renda tem um universo reduzido de contribuintes, voltado a incidir no topo da pirâmide social, é possível que essa ilusão fiscal negativa esteja na raiz de muitos equívocos costumeiramente associados à percepção de tal forma de tributação.

Todavia, reforçamos, uma vez mais, que tal perspectiva tende a ser sopesada com os objetivos verificados ante a política fiscal traçada para o Imposto de Renda, o qual ganha certo contorno constitucional de respeito às ideias de capacidade contributiva e concretização de um mínimo existencial que devem ser levadas em consideração (Massarrat-Mashhadi, & Sielaff, 2012, p. 19-20). Sem adentrar nos possíveis efeitos regressivos das deduções tributárias de referido imposto - o que reforçaria ainda mais a ilusão a ele atrelada -, ressaltamos apenas a necessidade de colocar em perspectiva a mensagem que nossa matriz tributária está transmitindo, ao se valer precipuamente de figuras impositivas inerentemente anestésicas para os estratos mais pobres - inclusive com a adoção de alíquotas nominais

inferiores às efetivas -, ao passo que, em sentido contrário, exacerba o caráter irritante da tributação suportada pelas elites econômicas do país.

5.4. A TRIBUTAÇÃO EM CASCATA

Por fim, como mais uma característica típica de nossa matriz tributária temos a incidência de diversos tributos na base de cálculo de outros tributos. Elemento estrutural de nosso agir fiscal, a incidência em cascata se irradia por todo o sistema normativo como algo naturalizado e, inclusive, referendado em diversos pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal²².

Um dos mais emblemáticos exemplos de tal forma de incidência sobreposta pode ser extraído da fórmula de “cálculo por dentro” do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), legalmente prevista no artigo 13, § 1º, I da Lei Complementar nº 87/96. A medida representa um verdadeiro artifício ao estabelecer o dever de o contribuinte de direito considerar que o próprio imposto incorpora a respectiva base de cálculo enquanto elemento integrante do valor de venda da mercadoria ou serviço.

Como resultado, temos uma majoração da alíquota efetiva, a qual, na prática, se mostra superior à legalmente prevista, contribuindo severamente para uma distorção na compreensão a respeito da carga tributária incidente sobre as mercadorias adquiridas. Isso porque, em uma estrutura complexa e excludente como é a nossa matriz tributária, possuidora de uma linguagem técnica de difícil apreensão, seriam poucos aqueles com capacidade necessária para compreender o raciocínio existente na previsão legal a permitir a uma alíquota nominal de 25% equivaler, em termos reais, a 33,33% do valor do produto consumido, como é o caso do ICMS.

Nesse sentido, para além da regressividade inerente à tributação do consumo, o recurso de nosso sistema tributário a uma estrutura cumulativa, aqui interpretada no sentido lato de tributos incidindo sobre outros tributos, representa um grave obstáculo em termos civilizatórios para o país.

Estes subterfúgios fiscais contribuem severamente para a má formação de uma consciência fiscal e agravam o quadro ilusório, justamente no ponto alertado por Puviani (1972, p. 43) relativo à incidência de estratégias ilusórias realizadas no curso da cadeia produtiva, a qual afasta do contribuinte de fato a percepção quanto ao ônus econômico por ele suportado. A pouca preocupação de nossa matriz tributária com a efetivação de um ideal de transparência fiscal acaba por ir de encontro com a formação de um Estado realmente democrático e de direito, uma vez que é um direito do contribuinte (principalmente o de fato) saber e poder mensurar exatamente o quanto está pagando de tributo.

22 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). RE 582525. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Tribunal Pleno. Julgado em 09/05/2013. Publicado em: 07/02/2014; RE 559937. Relator(a): Min. Ellen Gracie. Relator p/ Acórdão: Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgado em 20/03/2013. Publicado em: 17/10/2013; RE 582461, Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno Julgado em 18/05/2011. Publicado em: 18/08/2011.

6. A PERCEPÇÃO DO BRASILEIRO ACERCA DO FENÔMENO TRIBUTÁRIO: INDÍCIOS DA ILUSÃO

No Brasil, as pesquisas direcionadas a dimensionar a percepção social acerca do fenômeno tributário começam a avançar nos últimos anos, muito embora ainda representem um campo a ser desbravado. Ainda que não mensurem ao certo como se dá a percepção social acerca da incidência fiscal, é possível identificar já nesses estudos resultados típicos de uma sociedade submetida aos efeitos ilusórios.

Como exemplo de tais pesquisas, um importante estudo foi conduzido em abril de 2010 pela Escola da Administração Fazendária - ESAF (2010). Os resultados foram divulgados em junho de 2010 sob o título “Pesquisa de Percepção da Política Fiscal Brasileira”, configurando um levantamento realizado por meio de entrevistas que alcançaram 336 municípios e contou com uma amostra de 2.016 indivíduos, representativa da realidade brasileira à época. A pesquisa buscou aferir não apenas o nível de conhecimento da população brasileira sobre a política fiscal de nosso país, como também captar a percepção dos indivíduos acerca da arrecadação e gasto públicos, da disponibilidade de informações e efetividade dos mecanismos de controle social da atividade financeira, bem como realizar uma avaliação da opinião pública quanto às ações estatais.

Em paralelo com a pesquisa desenvolvida pela ESAF, temos o levantamento realizado pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE (2016), instituto vinculado à Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de São Paulo, denominado “Pesquisa sobre percepção da população em relação aos tributos e gastos públicos - Região Metropolitana de São Paulo”. Por meio de tal pesquisa, a SEADE aferiu questões como nível de conhecimento acerca dos tributos existentes, transparência das informações relacionadas, a compreensão acerca da carga suportada, bem como a avaliação de gastos públicos e da atuação do Estado de um modo geral.

Ambas as pesquisas, muito similares em termos metodológicos, demonstram a existência de um descompasso entre as informações detidas pela população de um modo em geral, em especial acerca da distribuição da carga tributária suportada e o respectivo custo do setor público e a realidade fiscal existente, sinalizando a possível submissão de nossa sociedade aos efeitos ilusórios da atividade financeira do Estado.

A título exemplificativo, observou-se nos dois estudos uma tendência à população entrevistada de recordar figuras impositivas diretas, como o imposto de renda e o imposto predial urbano, em detrimento de impostos sobre o consumo, como o IPI e o ICMS, ainda que estes possam ser, mesmo que em uma perspectiva anestesiante, muito mais presentes no cotidiano da população em geral.

Outro achado das pesquisas foi observar uma variação das respostas conforme as características dos extratos sociais aos quais pertencem os respondentes²³. Assim, a percepção da tributação, dire-

23 Os resultados confirmam as constatações trazidas em Blaufus et al.: “The most significant factors leading to a deviation of the perceived tax burden from the actual tax burden were the taxpayers’ education and whether they included social

ta e indireta, não apenas varia conforme a renda dos indivíduos (SEADE 2016, p. 3-5), como também a auto percepção dos indivíduos como responsáveis por pagar tributos também variava conforme a ocupação das pessoas (ESAF, 2010, 27).

Importante mencionar também o levantamento realizado pela Câmara Nacional dos Dirigentes Lojistas, 74% dos consumidores brasileiros não procuram saber o encargo fiscal incidente sobre produtos e serviços por eles consumidos²⁴. Ou seja, ainda que tal informação esteja presente nas notas fiscais, conforme determina a Lei 12.741/2012, apenas 1/4 dos consumidores entrevistados possuíam o hábito de conferir o encargo tributário ao qual estavam submetidos, demonstrando a pouca eficiência da medida em termos de transparência fiscal.

Entretanto, mesmo que a totalidade dos consumidores se conscientizassem acerca da importância de tal informação, a pesquisa apontou ainda que apenas 22% dos micro e pequenos empresários saberiam mensurar o encargo fiscal incidente sobre suas operações comerciais. Entre outras razões, isso explica o fato das notas fiscais informarem tão-somente uma estimativa acerca da carga tributária incidente no consumo de cada bem ou mercadoria. A complexidade de nosso sistema tributário impossibilita não apenas a mensuração do ônus tributário sobre o consumo, como também dificulta que tanto contribuinte de fato, quanto contribuinte de direito possam dimensionar tal encargo.

Este resultado confirma parte da pesquisa conduzida em 2003 por Denize Grybovski e Tatiana Gaertner Hahn (2006) que, investigando o grau de conscientização social acerca da importância de recolher tributos, analisou a percepção de administradores de empresas de micro e pequeno porte acerca da importância do adimplemento espontâneo das respectivas obrigações principais e acessórias. Segundo as pesquisadoras, além de não conseguirem dimensionar a carga tributária a que se encontravam submetidos seus empreendimentos, os empresários também tinham dificuldade em precisar o destino de tais receitas públicas.

Como resultado, Grybovski e Hahn chegaram à conclusão de que haveria um reduzido grau de entendimento do grupo pesquisado quanto às funções a serem desempenhadas pelo Estado, bem como o papel ser exercido pela tributação em tal conjuntura, defendendo um aprimoramento dos instrumentos de educação fiscal para combater tal má-percepção.

Embora não seja possível extrapolar os resultados de tais pesquisas para conclusões mais ge-

security contributions in their estimations. The higher the education, the higher the probability that the actual tax burden was accurately estimated. Thus, our results hint at a substantial degree of fiscal illusion (Puviani 1960) at least for less educated taxpayers. In addition, subjects who did not distinguish between taxes and social security contributions were more likely to overestimate the tax burden than those who did.” (BLAUFUS, K. et al. 2015. p. 18).

Está em linha também com o obtido por Vanessa Williamson (2017, p. 49-51) ao analisar a posição dos cidadãos estadunidenses acerca da autopercepção enquanto contribuintes. Segundo a autora, a figura de contribuinte costuma estar associada a indivíduos que estejam empregados, com uma fonte de renda fixa, ou que sejam proprietários de bens imóveis, refletindo como tal compreensão envolve também o reconhecimento de um status social

24 Pesquisa disponível em <<https://www.spcbrasil.org.br/pesquisas/pesquisa/6343>> acessado em 12.jun.2021. De acordo com a pesquisa, foram ouvidos 800 consumidores e 818 empresários com margem de erro de 4,00 pontos percentuais para uma margem de 95%.

rais, ambos os estudos apontam para a pouca transparência da estrutura fiscal brasileira como uma das principais causas para as conclusões obtidas.

Referidos resultados encontram-se em sintonia com a literatura especializada em torno da ilusão fiscal, sendo possível aduzir uma conexão entre o design normativo da matriz tributária brasileira, repleto de figuras que potencializam o fenômeno ilusório, e a distorção ocorrida na percepção do cidadão contribuinte quanto ao custo do Estado. Ainda que tais constatações reflitam um panorama maior no qual o brasileiro de um modo em geral apresenta dificuldade em compreender a realidade em que se insere, é impossível afastar o papel que a opacidade fiscal cumpre para esses resultados.

A dissociação entre a realidade fiscal do país e a percepção social acerca da tributação parece ser, assim, um fato que se impõe a todo aquele que busca compreender e estudar o fenômeno tributário. Os efeitos causados pela ilusão fiscal perpassam toda a sociedade e tendem a explicar a sustentação do precário contrato social existente em nosso país, em que se verifica não apenas uma matriz tributária altamente regressiva, mas também com um fornecimento de serviços públicos aquém do esperado para solucionar a desigualdade social existente e cumprir os demais objetos constitucionais que se espera do Estado brasileiro (Nogueira, Siqueira & Luna, 2015).

Entretanto, enquanto objetivo paralelo ao estudo aqui proposto, é necessário darmos um passo além, ainda que apenas a título de endereçamento de uma agenda de pesquisa para comprovações futuras. Considerando os dados sociais apresentados e partindo do pressuposto de que a ilusão fiscal é algo presente na experiência brasileira - passível, inclusive, de ser aferida mediante um índice, como observado em Mourão (2008) e Dell'Anno e Mourão (2012) - cumpre indagarmos se é possível avaliar em que medida a distorção perceptiva se distribui perante os diferentes estratos de nossa sociedade.

Tal indagação é relevante uma vez que, conforme observado no acima, somos uma sociedade marcada por uma profunda desigualdade social, a impor realidades diversas a diferentes estratos de nossa pirâmide populacional. O nível de desigualdade social é tão grande que se mostra possível afirmarmos existir diversos “Brasis” dentro de nosso país, aproximando a realidade vivida ao modelo monopolista idealizado por Puviani para desenvolvimento da teoria da ilusão fiscal.

Ao lado de tal heterogeneidade, é possível observar também que a matriz tributária brasileira atua de maneira distinta a depender da posição social ocupada pelo indivíduo.

Nesse sentido, vimos que a estruturação da matriz tributária, além de regressiva, varia em termos de distribuição de incidências indiretas e diretas, de tal modo que as parcelas mais pobres da população tendem a contribuir proporcionalmente mais a partir de tributos sobre o consumo, tipicamente complexos e anestésicos. Por outro lado, as parcelas mais ricas da população costumam estar submetidas a uma tributação direta mais incisiva, a demonstrar a formação de um possível equívoco no imaginário social acerca dos grupos responsáveis por contribuir para o país.

Tais características nos dão indícios de que os efeitos ilusórios de nossa matriz tributária, assim como o respectivo ônus econômico, se distribuiriam de maneira distinta, causando uma anestesia

fiscal mais gravosa nas parcelas mais pobres da população, que para além de não ter a exata compreensão acerca do quanto recolhem a título de tributos, podem ter menos indicativos para compreender a regressividade inerente à atividade financeira do Estado brasileiro.

É a respeito de tal fenómeno que nos dedicaremos nas próximas páginas, defendendo a necessidade de investigação quanto à existência de algo próximo a uma regressividade cognitiva na matriz tributária de nosso país.

7. A REGRESSIVIDADE COGNITIVA

A forma como os indivíduos percebem o ônus tributário tende a depender de uma série de fatores que passam desde os contextos em que inseridas as pessoas submetidas à determinada carga fiscal, até chegar à forma como esses tributos são desenhados para distribuir a percepção de sua incidência.

Para o mesmo ônus objetivo do tributo em relação à receita pública arrecadada pelo Estado, a percepção de cada qual, e a conseqüente aceitação - com maior ou menor resistência - dependerá não apenas capacidade cognitiva de cada indivíduo, como também do maior ou menor grau de transparência da incidência fiscal (Sausgruber & Tyran, 2005). Desse modo, para dado ônus objetivo da carga tributária, os impostos que “fazem se sentir muito” imputariam um maior ônus subjetivo, ou seja, um maior grau de sofrimento e, conseqüentemente, percepção da carga tributária. Por outro lado, os tributos que “pouco se fazem sentir” atuariam de maneira contrária, reduzindo o ônus subjetivo ao indivíduo. O contribuinte, assim, recolheria sem maiores resistências (Dalton, 1972, p. 65).

Tal perspectiva, como vimos, já se fazia presente em Puviani (1972, p. 191 - 213) que, ao discorrer sobre os diferentes efeitos psicológicos da ilusão fiscal, o faz tendo como pano de fundo uma teoria sociológica que levava em consideração as distintas características sociais dos grupos que compõem nossa sociedade e como as variadas espécies de ilusão fiscal se distribuem e operam entre tais indivíduos. Ou seja, de certo modo, é possível identificar como um dos núcleos de análise da acepção original da Teoria da Ilusão Fiscal de Puviani justamente a compreensão de que as estratégias ilusórias venham a desempenhar diferentes efeitos a depender do estrato social a que pertence o indivíduo em questão e da configuração do conjunto de tributos a que ele venha a estar submetido.

Puviani, no entanto, parece não se debruçar propriamente na capacidade cognitiva dos indivíduos, não verificando em que medida determinados sujeitos estariam psicologicamente mais suscetíveis às estruturas ilusórias contidas no agir financeiro. O estudo de tais restrições de ordem cognitiva veio a ganhar fôlego apenas no curso do século XX, com os avanços relacionados ao estudo do comportamento dos indivíduos sob uma perspectiva da racionalidade limitada (Simon, 1990; Kahneman & Tversky, 2012).

Isso porque a teoria clássica da escolha entende que os agentes, quando submetidos a situações em que devam tomar decisões, tendem a buscar escolhas que maximizem suas posições, naquilo que

convencionou chamar-se de uma escolha racional. Tal perspectiva parte da premissa de que os agentes possuiriam capacidades ilimitadas para processarem todas as informações envolvidas na tomada de decisão, o que não se mostra factível ante a constatação da existência de uma série de limitações que impediriam a concretização da melhor escolha (Simon, 2000, p. 5).

Tais restrições, tanto de ordem cognitiva, quanto de ordem ambiental, acabariam enviesando as decisões tomadas a partir do contexto em que inseridas e da forma em que as questões e informações a elas relacionadas fossem apresentadas. Nesse sentido, Simon passa a defender que “o comportamento racional humano é moldado como por uma tesoura, cujas lâminas são estruturas do ambiente e a capacidade cognitiva do indivíduo” (Simon, 1990, p. 7).

Para ele, o sistema de processamento de informação não buscaria necessariamente otimizar a escolha, mas antes satisfazer o agente por meio da primeira decisão que lhe fosse aceitável enquanto solução do problema. Assim, num primeiro momento, a racionalidade limitada estaria atrelada ao estudo da tomada de decisões pelos agentes envolvidos a partir das incertezas existentes, sob essas duas dimensões.

Todavia, parte dos estudos da limitação da racionalidade tem conferido aos vieses oriundos dos processos de escolha um caráter de problemas a serem identificados e contornados por meio da lei²⁵, justamente por levarem os agentes a erros de julgamento. Para tais autores, esta compreensão partiria de que os agentes não estariam em posse, ou até mesmo utilizando, todas as informações existentes quando da tomada de decisão, devendo o ordenamento jurídico orientar os indivíduos a uma decisão mais próxima da racionalidade, o que, como pudemos observar, é a própria antítese a uma matriz tributária que se orienta por meio de estruturas ilusórias.

Assim, haveria um duplo fator que interferiria no grau de consciência fiscal, uma vez que o nível de percepção fiscal seria reflexo da conjugação tanto do design normativo, que poderia impor uma estrutura mais ou menos anestésica, quanto da capacidade cognitiva individual, que permitiria uma maior ou menor possibilidade de compreensão acerca de como se opera a tributação.

Partindo de tal premissa, seria possível inferirmos que, assim como o ônus econômico, o custo cognitivo para compreensão da matriz tributária também poderia se distribuir de maneira díspar em dada sociedade, impondo maior grau de opacidade para determinadas parcelas da população. E, a depender da capacidade cognitiva de cada indivíduo, em paralelo à capacidade contributiva, a imposição de tal ônus poderia também ser mais ou menos regressiva.

Para tanto, se faz necessário investigar em que medida cada parcela da população está sujeita a

25 “Boundedly rational behavior thus might be taken to justify a strategy of insulation, attempting to protect legal outcomes from falling victim to bounded rationality. To date, most treatments of bounded rationality in law have been of this character. Strategies for insulation can be characterized as a method for ‘debiasing law.’ A quite different possibility – one that has received much less attention in law and elsewhere – is that legal policy may respond best to problems of bounded rationality not by insulating legal outcomes from its effects, but instead by operating directly on the boundedly rational behavior and attempting to help people either to reduce or to eliminate it. We describe legal policy in this category as “debiasing through law.” Debiasing through law will often be a less intrusive, more direct, and more democratic response to the problem of bounded rationality.” (SUNSTEIN & JOLLS. 2004..p. 1-2)

mais ou menos figuras ilusórias, bem como se haveria uma coincidência entre tais graus de anestesia fiscal com a respectiva redução da capacidade de compreensão do fenômeno tributário. Com isso, no tópico a seguir cuidaremos da primeira ordem de preocupação, ou seja, avaliaremos em que medida se distribuem as estruturas ilusórias nos diferentes estratos de nossa sociedade, buscando demonstrar, como certos grupos sociais estão sujeitos a um maior custo cognitivo para percepção do sistema tributário.

Após tal análise iremos nos deter no segundo ponto, qual seja, em que medida a distribuição do ônus cognitivo imposto pela opacidade fiscal se dá em atenção a capacidade de compreensão de cada indivíduo. Isso porque, ao se estruturar sob tal perspectiva ilusória, o custo cognitivo necessário para que nos posicionemos criticamente em torno do fenômeno tributário acabaria sendo mais gravoso para as parcelas da população que já se encontram exauridas cognitivamente.

Assim, defendemos ser possível observar um nível assimétrico de ilusão fiscal em nossa sociedade, tendo em vista que seria acumulada nas camadas mais pobres da população justamente os dois fatores limitadores da racionalidade dos indivíduos - restrição informativa e limitação da capacidade cognitiva -, sujeitando-os a uma maior predisposição para formação de preferências inconstantes em matéria tributária.

Não se pretende neste momento avançar para a comprovação empírica desta distribuição regressiva quanto ao ônus cognitivo de compreensão da matriz tributária. Embora os indícios apontem consideravelmente para esta direção, contando inclusive com os levantamentos acima abordados, que indiretamente trazem a percepção de tal fenômeno para nossa realidade, é bem verdade que a confirmação prática da existência da regressividade cognitiva - e seus efeitos na percepção das populações mais vulneráveis quanto ao custo do Estado - demandaria a realização de experimentos empíricos e pesquisas de opinião direcionadas para tal objetivo.

Ainda assim, tal afirmação não invalida as premissas ora desenvolvidas, nem reduzem o uso da expressão regressividade cognitiva ao campo metafórico, como se o uso do termo fosse uma simples alegoria sem qualquer conexão com um contexto social ou com as estruturas ilusórias aqui existentes.

Os dados e conjecturas acima apresentados nos dão indícios de que a regressividade cognitiva venha de fato a existir e, possivelmente, produza efeitos concretos que merecem uma melhor atenção e investigação. Assim, as próximas páginas endereçam essa ordem de preocupações, posicionadas entre a empiria e a metáfora, com um pé em nossa realidade - ao denunciar os efeitos regressivos da ilusão fiscal -, ao mesmo tempo que demandando uma comprovação específica.

7.1. A DISTRIBUIÇÃO DO CUSTO COGNITIVO DA ILUSÃO FISCAL

Conforme pudemos observar, a estruturação da tributação brasileira é fruto das escolhas empreendidas no campo do financiamento e do gasto público - a esse conjunto de escolhas demos o nome de matriz tributária. Tais opções históricas, por sua vez, resultaram em uma matriz que se sus-

tenta na tributação do consumo como principal fonte de arrecadação, deixando para as outras bases econômicas de incidência - renda e patrimônio - um papel secundário.

A medida tem por resultado um alto custo em termos de cidadania, não só fiscal, mas numa perspectiva mais abrangente. Isso porque passamos a adotar um modelo anestésico, no qual o ônus tributário, via de regra, acaba transferido por meio do sistema de preços ao consumidor final. Este, por sua vez, ao adquirir bens e serviços, tende a suportar o encargo tributário de maneira despercebida, sem qualquer conhecimento acerca da dimensão fiscal a compor o valor pago.

A incidência fiscal indireta, como vimos no curso do presente ensaio, encontra-se atrelada a efeitos ilusórios, dificultando não apenas a mensuração de quanto se paga, mas mesmo impossibilitando que a sociedade tenha exata compreensão da dimensão do setor público e da distribuição de seu peso entre os estratos sociais. Sua estrutura opaca tende a colaborar, assim, para aquilo que Sainz de Bujanda (1975, p.119-120) classifica como um estado geral de anestesia, em que os sujeitos recolhem seus tributos inconscientemente, sob os efeitos de enganos e ilusões.

Não por outra razão, as pesquisas de opinião acima elencadas têm identificado a dificuldade da população - em especial a população mais pobre - em apreender a incidência de tal forma de arrecadação, demonstrando uma reduzida compreensão dos indivíduos quanto à tributação sobre o consumo, em especial quando comparada com as bases econômicas tidas por diretas.

A tributação direta - renda e patrimônio -, por outro lado, é sentida apenas por aqueles que apresentam tais signos de riqueza, produzindo a falsa crença de serem estes os responsáveis por suportar o erário brasileiro.

Estes tributos, inclusive, permitem uma melhor apreciação por parte de seus contribuintes acerca do quanto de recursos destinam para o adimplemento da obrigação fiscal, razão pela qual já alertava Puviani (1972, p. 198-199) que os estratos mais ricos não costumam se submeter à chamada ilusão sobre a quantidade de riqueza detraída.

O quadro de má percepções, como vimos, se acentua quando eventualmente a alíquota nominal dos tributos diretos é numericamente superior à alíquota efetiva - como no caso do Imposto de Renda de Pessoas Físicas, acima mencionado. Sob tal ângulo, os contribuintes tendem a estar submetidos a uma espécie de ilusão fiscal negativa, que potencializa a percepção do quanto recolhido, fazendo com que tais indivíduos tenham uma compreensão equivocada de sua contribuição para a coletividade.

Assim, considerada a desigualdade social existente no Brasil, temos que a parcela da sociedade detentora de renda e patrimônio passíveis de serem submetidas à incidência direta tende a se concentrar, primordialmente, nas elites econômicas do país, que não apenas são esclarecidos de quanto pagam, como, em determinados contextos, podem ter essa percepção agravada de maneira errônea.

A título exemplificativo, no ano de 2003, apenas 32,6% de domicílios brasileiros declararam pagar IPTU, sendo tal estrato concentrado na parcela superior da pirâmide social (IPEA, 2011b, p. 10).

Já em relação ao Imposto de Renda de Pessoas Físicas, para o exercício de 2018 tivemos em torno de 30 milhões de declarações enviadas a Receita Federal, sendo que destas, apenas 19,350 milhões apresentavam algum imposto devido²⁶.

Mesmo a Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2017-2018 (IBGE, 2019) dá indícios do diferente peso da tributação direta nas despesas correntes das famílias brasileiras. Ao analisar o tipo de gastos, o levantamento apontou que, enquanto as famílias de rendas superiores à R\$ 23.850,00, parcela mais rica da amostragem, dedicavam em torno de 20,7% de seu orçamento para as chamadas “outras despesas correntes”, as famílias mais pobres destinavam apenas 4%.

Ainda que não englobe unicamente as despesas com tributos diretos, tal dado, se lido em conjunto com as informações trazidas no item 2 deste trabalho quanto à estimativa de distribuição da carga tributária entre os diferentes estratos sociais, nos mostra como a tributação direta, via de regra no Brasil, incide proporcionalmente mais nas camadas mais ricas da população (Carvalho Junior, 2021). Enquanto as parcelas mais pobres se sujeitam em maior grau à chamada tributação indireta, justamente aquela tida pela literatura como maior fonte de ilusões fiscais (Williamson, 2017, p. 48).

Tal distorção pode ser potencializada se levarmos em consideração que o repasse do ônus fiscal acarreta a equivocada sensação de ser o contribuinte de direito o responsável pelo desembolso da riqueza em si. Um olhar menos atento da população acaba por ignorar a existência da repercussão econômica da tributação sobre o consumo para criar um imaginário de serem os empresários e comerciantes os responsáveis por suportar o ônus econômico do Imposto sobre Circulação de Mercadorias ou do Imposto sobre Produtos Industrializados, quando na verdade o encargo é repassado pelo sistema de preços para o consumidor final.

A mesma compreensão se faz no que toca aos tributos sobre a folha de salários, os quais, como vimos anteriormente, por terem parte de seu recolhimento classificado como encargo do empregador, fazem com que os empregados ignorem o fato de tal incidência repercutir em seus salários. Estes tributos, assim como os tributos sobre o consumo, tendem a reforçar uma percepção equivocada acerca de quem estaria contribuindo ao Estado, ampliando a carga tributária subjetiva dos mais ricos, ao passo que reduz a sensação de contribuição devida pelos estratos mais pobres.

Essa perspectiva se faz presente já em Amilcare Puviani (1972, p. 202-203) quando este analisa a distribuição dos efeitos da ilusão fiscal entre os estratos sociais. Para o autor italiano, a má percepção da tributação indireta seria ainda potencializada pelo fato de que os tributos diretos tendem a incidir de maneira mais frequente nas camadas mais ricas da sociedade, criando a falsa percepção de que são essas as responsáveis por suportar o ônus fiscal. Mesmo Aliomar Baleeiro (2015, p. 240), importante financista brasileiro, compartilhava de tal compreensão acerca da distinta distribuição da percepção

26 Dados obtidos em BRASIL. (2020). Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/grandes-numeros-irpf-2018-2019-completo-1.pdf> > acesso em: 15/08/2021.

fiscal da sociedade por meio de tributos diretos e indiretos.

Assim, é possível constatar certa coincidência entre um modelo fiscal progressivo e a adoção de impostos tidos por irritantes. Ao mesmo tempo que há profunda conexão entre os tributos regressivos e os efeitos anestésiantes de tais formas de incidência. A ilusão fiscal encontra-se em sintonia com uma perspectiva regressiva da matriz tributária, produzindo uma distorção perceptiva com mais intensidade entre os estratos mais vulneráveis da população, justamente por serem elas as que mais suportam o ônus de uma tributação indireta. Desse modo o design da matriz tributária guarda não apenas intrínseca relação com o grau de anestesia ou consciência fiscal observado, como também, em paralelo, com a maior regressividade ou progressividade.

Neste cenário em que regressividade tributária e ilusão fiscal caminham lado a lado, as parcelas mais pobres da população, ao serem submetidas proporcionalmente mais a uma carga de tributos indiretos, tendem a sofrer com maior gravidade os efeitos da ilusão fiscal, prejudicando a respectiva percepção acerca de como se distribui ônus econômico na sociedade.

Nas palavras de Puviani (1972, p. 203), o erro e a mentira se entrecruzam na carga subjetiva do rico, mas para seu próprio benefício, pois induzem este a acreditar que recolhe proporcionalmente mais, reforçando uma percepção negativa, e conseqüente resistência, em relação à atividade financeira do Estado. Por outro lado, o equívoco decorrente da incidência ilusória sobre os pobres ocorre em seu prejuízo, pois a ilusão fiscal está não só na raiz da perpetuação tanto de uma matriz tributária regressiva, como também no reforço e proliferação de visões estereotipadas por parte de uma opinião pública contrária a promoção de uma maior justiça distributiva.

7.2. CAPTURANDO A CAPACIDADE DE PROCESSAMENTO: OS EFEITOS COGNITIVOS DA POBREZA

Assentada a primeira premissa, cumpre investigarmos a segunda, qual seja, se os agrupamentos sociais submetidos a uma estrutura ilusória tem à disposição uma mesma capacidade cognitiva para superação do quadro ilusório e compreensão de como se dá a incidência fiscal. E já apontamos desde já que a resposta a essa questão é negativa.

Estudos recentes desenvolvidos no campo da economia comportamental e da psicologia da escassez têm demonstrado que indivíduos submetidos a quadros de privação possuem uma menor capacidade de processamento de informações e tomadas de decisões do que indivíduos em situação de abundância.

Consolidando diversos estudos acerca do tema, Mullainathan e Shafir (2016, p. 25) apontam que a mente humana passa a trabalhar de modo diferente quando se encontra em uma situação de restrição, de maneira que seria possível defender existir na escassez, para além de uma limitação de ordem física, uma outra forma de mentalidade própria.

Para os autores, o quadro de escassez altera a forma como as pessoas raciocinam “capturando suas mentes” de tal modo que os indivíduos passam a canalizar parte importante de seu foco na resolução do problema atinente à situação de privação. Com isso, a mente humana tende a processar os desafios cognitivos de uma maneira distinta das situações normais, uma vez que a atenção do agente está empenhada em uma situação específica, sobrando pouca capacidade de processamento que não para solução de seu problema imediato²⁷.

Para melhor compreensão acerca da limitação de nossa mente em termos de processar problemas em um cenário de escassez, Mullainathan e Shafir afirmam que gozamos de uma espécie de “largura de banda cognitiva”. Para os autores, esta analogia refletiria a capacidade computacional de cada indivíduo de realizar juízos reflexivos acerca de situações postas²⁸, reunindo não apenas a capacidade cognitiva dos indivíduos, isto é, “os mecanismos psicológicos subjacentes a nossa capacidade de resolver problemas, guardar informações, raciocinar de maneira lógica e assim por diante”, como também as características psicológicas atreladas ao controle executivo, ou seja, a “capacidade de administrar nossas atividades cognitivas, incluindo planejamento, atenção, iniciar e inibir ações e controlar impulsos” (Mullainathan & Shafir, 2016, p. 72-73).

A mente humana, em analogia feita pelos autores, seria similar a um computador. Este tende a ficar mais lento conforme aumente a quantidade de atividades desenvolvidas no mesmo espaço de tempo. A lentidão de processamento da máquina não seria causada por problemas inerentes a ela, mas sim em razão da limitação da capacidade de processamento que, direcionada a um objetivo, não pode ser usada para outros.

Assim, como o próprio nome sugere, a ideia de que os sujeitos possuem uma largura de banda para processar informações nos leva à conclusão de que os recursos cognitivos à disposição de cada um de nós devem ser encarados como algo finito. Seja o esforço cognitivo necessário para a tomada de decisões, seja até mesmo atividades que requeiram uma atenção e o autocontrole do indivíduo, observa-se em tal uso o consumo da reserva de energia mental que possuímos, prejudicando nossa disposição para o desenvolvimento de outras tarefas que envolvam a realização de um esforço voluntário (Kahneman, 2012, p. 54-55). Desse modo, ao se valerem do sistema reflexivo para o enfrentamento de problemas complexos, os indivíduos tendem a exaurir sua capacidade de processamento.

É nessa perspectiva que Mullainathan e Shafir (2016, p. 66) defendem que o quadro de privações “taxam” a nossa largura de banda cognitiva. Isso porque, ao capturar nossa mente com um pro-

27 “O dividendo do foco, a maior produtividade do fim de um prazo ou a vantagem da precisão dos pobres em mirtilos, provém de nosso mecanismo principal: a escassez captura a mente. Aqui a palavra captura é essencial: isso acontece inevitavelmente e está fora de nosso controle. A escassez nos permite fazer algo que não conseguiríamos fazer sozinhos com a mesma facilidade”. (Mullainathan & Shafir, 2016, p. 43)

28 “O conceito menos mente é bem estudado por psicólogos. Embora pesquisas cuidadosas em psicologia empreguem várias distinções claras para captar essa ideia, usaremos o termo geral largura da banda para cobrir todas elas. A largura da banda mede nossa capacidade computacional, ou nossa capacidade de prestar atenção, para tomar boas decisões, manter nossos planos e resistir a tentações. A largura da banda está relacionada a tudo, desde a inteligência e desempenho no vestibular até controle de impulsos e sucesso nas dietas.” (Mullainathan & Shafir, 2016, p. 62).

blema premente, a escassez não apenas atrai nosso foco, impedindo que nos detenhamos sobre outras considerações.

Situações de restrição efetivamente ocupam nossas mentes, não deixando espaço para que processemos nenhuma outra informação. Não é que a escassez diminua a capacidade mental inata ao indivíduo, ela apenas ocupa parcela de nossa mente não permitindo seu emprego em outras tarefas (Mullainathan & Shafir, 2016, p. 72).

O quadro permite que lancemos um novo olhar acerca do cenário de escassez causado pela pobreza e das políticas necessárias para sua superação. Isso porque, deixa-se de imputar o déficit produtivo do pobre como sendo resultado de uma suposta falta de capacidade inerente a estes sujeitos, para avançar na análise do problema e verificar que a própria escassez econômica é responsável por essa sobrecarga cognitiva. Ou seja, a pobreza pode ser causa da pobreza²⁹.

Tal constatação é relevante para compreendermos o problema posto. Inicialmente, porque rompe com uma ideia de meritocracia, no qual o estado de pobreza seria reflexo exclusivo da falta de competência dos indivíduos naquela situação. Passa a creditar responsabilidade à própria escassez, uma vez que esta cria um cenário cognitivo que molda os comportamentos dos sujeitos e dificulta a formulação de escolhas direcionadas à superação do quadro de privações. Nas palavras de Mullainathan e Shafir (2016, p. 216), os “dados sugerem que a causalidade vai, de maneira no mínimo igualmente forte, na outra direção: que a pobreza, a mentalidade da escassez, causa o fracasso”.

A dois porque, dentro da própria psicologia da escassez, a pobreza possui características únicas que a diferem de outras formas de privação, como a falta de tempo ou a observância de uma dieta. Pessoas pobres não se encontram nessa situação por opção própria. A pobreza não é uma forma de escassez submetida ao arbítrio individual. A escassez econômica é uma realidade que se impõe ao sujeito e na qual não há uma válvula de escape ou a possibilidade de mudança. Como alertado por Mullainathan e Shafir (2016, p. 207-208), não se tira uma folga da pobreza.

Em terceiro lugar, porque se a escassez pode se manifestar sob diversas formas. A falta de recursos causada pela pobreza, ainda que represente uma escassez monetária, tende a se espalhar pelos mais diversos aspectos da vida humana, potencializando os efeitos do estado de privação.

Assim, é comum que em indivíduos de baixa renda sejam observadas em conjunto a falta de tempo e disposição - uma vez que a pessoa deverá trabalhar mais e conseqüente ficar mais exausta -, a ausência de uma alimentação de qualidade - o que prejudicará sua saúde e a própria produtividade -, e mesmo uma redução nas horas e possibilidades de lazer.

29 “Há outras minúcias que poderíamos discutir. Mas o resultado final é claro. A própria pobreza taxa a mente. Mesmo sem um pesquisador por perto para nos lembrar da escassez, a pobreza reduz a inteligência fluida e o controle executivo. Voltando ao ponto onde começamos, isso sugere uma grande virada no debate sobre a capacidade cognitiva dos pobres. Nós argumentaríamos que os pobres têm, sim, uma capacidade produtiva menor do que aquela dos abastados. Isso acontece não por eles serem menos capazes, mas porque parte de suas mentes é capturada pela escassez.” (Mullainathan & Shafir, 2016, p. 90)

Por fim, as próprias escolhas realizadas em uma situação de escassez causada pela pobreza tendem a ser mais difíceis e exigir uma maior energia e capacidade de processamento do indivíduo. Isso porque, considerado o quadro de privações e limitados recursos, o pobre não tem espaço para cometer erros, pois, uma vez empregado de maneira imprudente o recurso escasso, não há espaço de manobra para acomodar novas utilizações. Decisões equivocadas em cenários de pobreza são mais prejudiciais do que aquelas observadas em situações de abundância (Zamir & Teichman, 2018. p. 484).

E, por potencializar os efeitos da escassez, a pobreza tende a “taxar” a largura de banda das pessoas de uma maneira diferente, mais profunda que outras formas de privação, reduzindo a capacidade cognitiva e o controle executivo dos indivíduos que, assim, ficam mais susceptíveis a escolhas enviesadas. A esse efeito, costuma-se denominar de tributação cognitiva causada pela pobreza, a qual embora não possa ser confundida com a tributação em si, busca representar exatamente os custos cognitivos envolvidos no quadro de escassez (Mani et al 2013; Haushofer & Fehr, 2014).

É importante destacar, portanto, que o pobre não apresenta apenas escassos recursos financeiros, mas também manifesta menos largura de banda cognitiva, visto que parte considerável desta encontra-se ocupada pela mentalidade de escassez.

Não se pode confundir tal análise com qualquer forma de discriminação, como afirmar que o indivíduo pobre em si teria algum déficit de ordem cognitiva em relação a pessoas que desfrutam de situação de abundância. Muito pelo contrário. O que tais pesquisas apontam é que qualquer indivíduo que enfrente um estado de esgotamento típico do quadro de escassez causado pela pobreza, tende a estar preso pelos seus efeitos cognitivos³⁰. Indivíduos em situação de escassez não se encontram nas mesmas condições dos demais membros da sociedade, justamente porque a pobreza lhes impõe uma barreira a ser superada, também de ordem cognitiva.

Tal realidade acaba por se traduzir em uma armadilha aos indivíduos que se encontram nesta situação, uma vez que a escassez taxa a largura de banda, reduzindo a capacidade do sujeito e dificultando o emprego eficiente de seus recursos para superar o quadro de privação. A pobreza modifica o comportamento dos agentes levando-os a agir de maneira inconsistente com a finalidade de sair da escassez, em um verdadeiro círculo vicioso difícil de ser rompido. A armadilha, portanto, se reflete não na falta de recursos em si, mas sim em como os poucos recursos disponíveis são mal empregados pelos indivíduos por meio de comportamentos que ampliam e aprofundam o quadro restritivo inicial (Mullainathan & Shafir, 2016, p. 177).

30 “In asking whether poverty reinforces itself through psychological channels, we are not suggesting that the poor bear blame for their poverty. Rather, an environment of poverty into which one happens to have been born can trigger processes that reinforce poverty. On this view, any one of us might be poor if it were not for certain environmental coincidences.” (Haushofer & Fehr, 2014. p. 862).

No mesmo sentido, “The data reported here suggest a different perspective on poverty: Being poor means coping not just with a shortfall of money, but also with a concurrent shortfall of cognitive resources. The poor, in this view, are less capable not because of inherent traits, but because the very context of poverty imposes load and impedes cognitive capacity. The findings, in other words, are not about poor people, but about any people who find themselves poor.” (MANI. et al. 2013)

Desse modo, a redução das capacidades cognitivas, enquanto resultado direto da pobreza, tende a influenciar na percepção que os indivíduos têm a respeito do mundo e submetê-los com maior frequência a vieses cognitivos e, conseqüentemente, a escolhas e compreensões equivocadas. As pessoas de baixa renda sofrem uma limitação, não apenas de ordem econômica, mas também de natureza cognitiva (Mullainathan & Shafir, 2016, p. 227). Limitação essa que, como dito acima, não guarda necessária conexão com as características dos indivíduos, mas se relaciona ao próprio contexto de falta de recursos em que estão inseridos.

7.3. QUANDO A DESIGUALDADE SOCIAL ENCONTRA A ILUSÃO FISCAL

Cumprido neste momento transportar tais conclusões para o debate proposto, analisando os efeitos gerados pela ilusão fiscal nas parcelas mais pobres da população.

Como apontado no curso do presente trabalho, os efeitos da ilusão fiscal tendem a afetar a percepção das pessoas acerca dos custos suportados em função da atividade financeira do Estado, reduzindo resistências que possam ser opostas ao recolhimento dos tributos. Por outro lado, a ilusão fiscal também pode atuar em outra perspectiva. Isso porque, ao interferir na percepção de quanto o orçamento das famílias se encontra onerado pela carga tributária, a ilusão fiscal tende a distorcer uma auto percepção de cada um de nós enquanto contribuintes e membros daquela comunidade política. E, incidindo de maneira distinta nos diversos grupos sociais, a ilusão fiscal pode criar a falsa sensação de que certos grupos de indivíduos não contribuem para a sociedade, não se encaixando na ideia de contribuinte.

A importância da análise ora proposta se faz presente porque, se a matriz tributária é reflexo das escolhas empreendidas por determinada sociedade acerca de como se dará o fenômeno fiscal, o possível desvio dessas escolhas causadas por uma má percepção da realidade - em especial nas parcelas mais pobres da população - pode afastar a atividade financeira dos objetivos constitucionais. A própria legitimidade das políticas necessárias para superarmos o quadro de desigualdades sistêmica pode ser colocada em xeque pelo simples fato de que a sociedade, como um todo, e as parcelas mais pobres, em especial, não possuem a exata compreensão da disparidade com que se estruturam as escolhas realizadas no campo da matriz tributária (IPEA, 2010, p. 93).

Além de ser marcada por uma alta desigualdade social e uma extensa pobreza de sua população, temos no Brasil a formatação de um sistema tributário regressivo, visto que sustentado por meio da tributação do consumo. Tal modelo, anestesiante por natureza, tende a incidir de maneira mais acentuada justamente nas parcelas mais pobres da população, deixando a pouca tributação direta - renda e patrimônio - a cargo dos estratos mais ricos da sociedade (Puviani, 1972, p. 202; Williamson, 2017, p. 52).

O cenário, portanto, nos leva à conclusão de que o sistema tributário brasileiro impõe um custo cognitivo de compreensão maior para as parcelas menos favorecidas de nosso povo, causando uma

distorção acerca de como é “sentida” a distribuição da carga tributária e criando uma falsa percepção de que tais estratos populacionais não contribuem para o restante da sociedade³¹.

Conforme observado no tópico anterior, referidas parcelas da população em situação de vulnerabilidade tendem a estar mais suscetíveis a vieses e equívocos, de tal modo que, uma matriz tributária que reforce um quadro de engano tende a ter seus efeitos potencializados ante a já capturada mentalidade destas pessoas. Exigir um juízo valorativo acerca de como se dá a incidência tributária a qual se encontram submetidas é, por si só, uma tarefa complexa, visto que a ilusão fiscal sobre elas incidente faz com que a sutil percepção quanto ao ônus tributário suportado, ou mesmo o custo do Estado, seja ainda mais difícil de se realizar.

Quando provocadas a se manifestar acerca de como se distribui a incidência fiscal, tais sujeitos acabam por se valer de uma percepção intuitiva para formar seus juízos de valor, criando uma compreensão que tende a se basear com maior frequência em heurísticas (Silva et al. 2018, p. 306), como, por exemplo, a partir de experiências prévias de como cada indivíduo se submete à tributação (Buchanan & Wagner, 2000, p. 133). Ou seja, os juízos de tais parcelas da população, por si só já são mais susceptíveis a falhas.

Ocorre que, em função da ilusão fiscal existente, a percepção subjetiva nem sempre irá se fundar em estruturas que facilitam a aproximação do sujeito para com a realidade vivida. Isso pois, para que façam um juízo condizente com a real distribuição da incidência fiscal, os indivíduos de baixa renda ainda encontram pela frente o óbice cognitivo inerente ao design normativo de nossa matriz tributária, que ao estruturar suas escolhas, adota uma série de instrumentos que mascaram a incidência regressiva do ônus fiscal, dificultando ainda mais a compreensão de como se distribui a carga tributária em nossa sociedade (Williamson, 2017, p. 14; De la Feria, Walpole, 2020, p. 663). Ou seja, se os juízos de tais parcelas da população, por si só, já são mais susceptíveis a falhas, a matriz tributária em nada contribui para o esclarecimento, apenas reforçando a possibilidade de equívocos através do uso recorrente da ilusão fiscal sobre a população mais pobre.

Tais pessoas, portanto, pela própria condição de pobreza, estão mais vulneráveis à ilusão fiscal e à má compreensão de como se opera nossa matriz tributária. Compreender a tributação se torna uma tarefa duplamente difícil, pois além de se superar o efeito ilusório da opacidade fiscal, tem-se na própria captura mental causada pela pobreza um obstáculo a parte para que tais pessoas se reconheçam enquanto contribuinte.

Ou seja, ao se valer da ilusão fiscal, nossa matriz tributária possivelmente aumenta o ônus cog-

31 Exemplo desta equivocada forma de pensar pode ser extraído, dentro da realidade americana, de um comum argumento elaborado pelo Partido Republicano e que ganhou repercussão na campanha presidencial de 2012, quando o então candidato Mitt Romney afirmou que “ There are 47 percent of the people who will vote for the president no matter what There are 47 percent who are with him, who are dependent upon government, who believe that they are victims, who believe that government has a responsibility to care for them, who believe that they are entitled to health care, to food, to housing, to you name it.... These are people who pay no income tax. Forty-seven percent of Americans pay no income tax.” (ZELENAK, 2014, p 471).

nitivo para percepção da incidência fiscal justamente para as camadas da população que já encontram reduzida capacidade cognitiva para tal compreensão, sujeitas a um ambiente que lhes captura a atenção e nega-lhes a oportunidade de formar juízos racionais. Embora a ilusão fiscal seja um fenômeno que perpassa toda nossa matriz tributária e alcance indistintamente todas as parcelas da sociedade, é possível que seus efeitos sejam mais gravemente sentidos justamente nas parcelas mais vulneráveis de nossa população. A percepção do ônus fiscal deixa de ser visível, ou até mesmo intuitiva para este grupo social, que conseqüentemente deixa de se encarar enquanto contribuintes do Estado, com todas as conseqüências inerentes a essa auto percepção (Williamson, 2018, p. 404).

É necessário compreender, assim, quão excludente pode ser o processo anestesiante de nosso modelo tributário, uma vez que estes indivíduos já possuem uma percepção enviesada da sociedade, se enxergando como sujeitos de segunda categoria. A visão que este grupo social tem da realidade já passa pelas restrições inerentes ao filtro da escassez. A anestesia causada pela ilusão fiscal apenas potencializaria o quadro, colaborando para uma visão deturpada acerca de como se dá o financiamento do sistema de direitos e das políticas públicas (Fredman, 2019, p. 86-87).

Tal preocupação já pode ser percebida em Puviani (1972, p. 204) quando esse autor discorre sobre os efeitos da ilusão fiscal entre as distintas camadas da sociedade. Ainda que não dê enfoque propriamente aos efeitos da escassez cognitiva típica da situação de pobreza, o financista italiano há um século atrás já denunciava como a ilusão fiscal consubstancia uma construção “quase diabólica” que concretizaria a própria espoliação imperceptível aos mais pobres, ao passo que, potencializando a percepção da carga subjetiva dos mais ricos, bloquearia qualquer medida direcionada a promoção de uma justiça redistributiva.

E, ainda que não aborde o tema da ilusão fiscal, ao analisar o contexto social estadunidense, Vanessa Williamson (2017, 49) corrobora tal entendimento demonstrando como uma percepção deturpada sobre a distribuição da atividade financeira se espalha no seio da sociedade e contribui para a propagação de visões equivocadas e estereotipadas quanto aos responsáveis por pagar os tributos.

Isso porque, as figuras abstratas de contribuinte e cidadão costumam estar associadas a pessoas com renda ou propriedade, atraindo para tal percepção a ideia de que apenas contribuem para o erário público aqueles indivíduos que suportam tributos diretos sobre a renda e sobre a propriedade. Tal concepção generalizada, que alcança toda a sociedade daquele país, obscurece o papel dos mais vulneráveis em termos de recolhimento de sua contribuição para a comunidade. Ricos e pobres tendem a excluir a tributação indireta da percepção do ônus suportado, o que traz como conseqüência a exclusão das camadas mais pobres do rol de contribuintes.

Segundo Williamsom (2017, p. 52), essa má compreensão decorreria justamente da natureza anestesiante de certos tributos, que não costumam figurar no imaginário popular como encargos suportados por todos, afetando a condição de contribuinte daqueles grupos proporcionalmente mais onerados, os indivíduos em condição de pobreza.

Mesmo que a construção histórica dos Estados Unidos se diferencie da nossa em vários aspectos, é importante termos em mente os resultados de estudos como os realizados por Williamson, até mesmo porque a alta desigualdade social que vem sendo observada naquele país tem aproximado a experiência de heterogeneidade ali vivida, de certo modo, com a realidade vivenciada no Brasil. As oposições entre ricos e pobres e a opinião pública a respeito de como a sociedade e Estado devem enfrentar a questão por meio da tributação trazem certas proximidades com o cenário aqui observado, aumentando, não apenas as chances de que os achados daquela pesquisa possam ser aqui replicados, como também fortalecendo os indícios de que a regressividade cognitiva ocorre em nosso país.

A assimetria quanto à incidência de estruturas ilusórias pode ainda ser aferida indiretamente a partir de características de tais grupos sociais, como o nível de escolaridade, ocupação profissional, ou mesmo gênero dos entrevistados. Quanto ao nível educacional Kay Blaufus e outros (2015) chegam à conclusão de que quanto mais educado o estrato social, menos suscetível o indivíduo estará aos efeitos de uma matriz tributária ilusória. Resultado similar, quanto ao reflexo do nível educacional, pode ser alcançado na análise realizada por Massarrat-Mashhadi e Sielaff (2020).

Considerando a realidade social brasileira, em que os mais pobres historicamente detêm menores padrões de ensino – quadro esse aprofundado no atual contexto pandêmico (Neri, Osório, 2020) -, é possível que eventual aferição dos graus de ilusão fiscal venha a encontrar uma exacerbação de seus efeitos entre tais parcelas da população.

Mesmo Dell'Anno e Mourão (2012, p.288), ao criarem um índice de aferição da ilusão fiscal, nos apontam que os efeitos não são similares ao redor do globo, de modo que, se há uma diferença entre países, a partir das características de cada sociedade, tal entendimento poderia ser estendido para defender a possibilidade de que, dentro de um país, grupos que desfrutem de padrões de vida diametralmente opostos venham a sofrer efeitos ilusórios distintos.

É por tais razões que acreditamos ser possível que nossa matriz tributária opere nesta dupla perspectiva regressiva, tanto econômica, quanto cognitiva, uma vez que além de arrecadar sem observância à capacidade contributiva individual, ela também se valeria de uma tributação anestesiante para impor um ônus cognitivo maior de quem menos tem capacidade para compreensão de seu papel enquanto contribuinte.

A regressividade cognitiva, portanto, representa a união da assimetria informacional causada pela ilusão fiscal, que opera de maneira diferente a depender do estrato de renda, com uma maior incidência de vieses cognitivos observados nos grupos mais vulneráveis, justamente em razão da vivência inserida em um quadro de escassez. Reflete, assim, a ideia de adotar uma tributação proporcionalmente mais anestesiante, sobre aqueles quem menos possuem condições de apreender o fenômeno tributário, aumentando não apenas o ônus de compreensão de como se dá o fenômeno fiscal no país, mas principalmente interferindo no auto reconhecimento destas pessoas enquanto sujeitos contribuintes.

Tributa-se de uma maneira invisível pessoas que já se encontram com o campo de visão reduzido pelo túnel da escassez, de modo que, para que tais parcelas da população superem este véu e se compreendam enquanto contribuintes demandantes do Estado³², seria necessário que viessem a dispor de uma “largura de banda” que não têm.

Para estas parcelas da população a transparência fiscal não basta. Assim como na definição de outras políticas sociais, as quais devem levar em conta a tributação cognitiva da pobreza (Banerjee & Duflo, 2019 p. 333), desenharmos políticas de transparência direcionadas à compreensão por esta parcela da população acerca de como se distribui o ônus tributário demanda um esforço maior, justamente para que possamos entender a realidade em que inseridos.

32 “Infelizmente, a excessiva carga de tributos indiretos no país, além de regressiva e prejudicial à distribuição de renda, traz ainda outra ordem de problemas para as políticas sociais, no campo do controle social e da legitimidade. A falta de transparência na cobrança dos tributos indiretos, embutidos e disfarçados no preço final dos bens e serviços, faz que os cidadãos de renda mais baixa não tenham plena consciência do seu papel enquanto contribuintes e financiadores das políticas públicas em geral – o que muitas vezes os impede de exercer de modo mais ativo sua cidadania, no sentido de defender seus direitos, de se fazerem representar nos conselhos e nas conferências públicas e de acompanhar junto ao poder público a formulação e a execução das políticas e dos programas realizados em nome dos cidadãos mais pobres.” (IPEA, 2010. p. 93). Em linha similar, e reforçando o esteriótipo de programas assistencialistas, importante trazer a contribuição de Marco Natalino que, ao se debruçar sobre a percepção social quanto ao Programa Bolsa Família, destaca que “a população raramente conecta o Programa Bolsa Família à ideia de garantia de direitos. Nesse sentido particular, o termo direito só foi proferido nominalmente por uma entrevistada de classe média, e com conotação negativa. Em nenhum momento, esse ou outro termo foi utilizado para relatar ou mesmo supor uma experiência de contato entre o cidadão e o Estado em que o primeiro se coloca como sujeito de direitos reivindicáveis perante o segundo.” (Natalino, 2020. p 54).

8. CONCLUSÕES

Conforme apresentado, a matriz tributária brasileira distribuiria regressivamente o ônus cognitivo para percepção da incidência fiscal, sobretaxando proporcionalmente mais as parcelas mais pobres da população que, por estarem em um quadro de escassez, já apresentam reduzida capacidade cognitiva para compreensão de como se dá estrutura fiscal em nosso país.

A partir dos aportes da corrente teórica inaugurada por Amilcare Puviani e desenvolvida por diversos outros autores, é possível identificar um esforço para investigar as causas e efeitos da ilusão fiscal nos processos democráticos ao redor do mundo. O Brasil, como é possível observar, não foge a essa regra.

Temos um sistema tributário altamente complexo, composto pelas mais diversas figuras impositivas, marcado por uma extensa incidência em cascata, assim como largo recurso à tributação indireta. Todos esses elementos são indicados pela literatura especializada como tendentes a aumentar o custo cognitivo de compreensão, bem como distorcer a percepção do contribuinte eleitor acerca do financiamento das prestações sociais.

Esse custo cognitivo, por sua vez tende a ser regressivo ao repercutir de maneira mais gravosa nos indivíduos de menor renda, uma vez que, por estarem em um cenário de escassez, teriam sua capacidade de processamento capturada.

Com isso, a estruturação de nossa matriz por meio de exacerbado recurso à ilusão fiscal, aliada a extensa desigualdade social existente no Brasil - com grandes parcelas da população submetidas a um quadro de escassez de recursos -, possibilita a caracterização de nosso modelo fiscal como regressivo, não apenas em uma perspectiva econômica, mas também sob um viés cognitivo.

O presente trabalho levanta, portanto, uma importante questão atinente aos estudos da ilusão fiscal e da transparência fiscal em sociedades altamente desiguais, como é a sociedade brasileira. Nosso esforço de investigação aponta indícios de que a estruturação do sistema tributário brasileiro se dá de tal modo que as parcelas mais pobres da população se encontram submetidas a uma maior ilusão fiscal, o que em tese prejudicaria a qualidade de nossa democracia. Ainda que penderes de comprovação empírica, as indagações aqui propostas inauguram um promissor caminho na análise de questões atinentes à cidadania fiscal, à transparência tributária.

Isso porque, entendemos que esta percepção equivocada do fenômeno tributário, a qual denominamos regressividade cognitiva, pode representar um verdadeiro risco à própria formação de um Estado tido por democrático. Ao interferir diretamente na auto afirmação dos reais contribuintes enquanto sujeitos de direitos passíveis de demandar na esfera pública, a regressividade cognitiva pode acarretar equívocos na formatação de políticas públicas, assim como entraves ao desenvolvimento de uma atuação positiva do Estado direcionada à superação do quadro de subdesenvolvimento existente em nosso país. Opera, portanto, enquanto força tendente a desarticular o sistema econômico e ameaçar o projeto de redução das desigualdades sociais e erradicação da pobreza, apontados, inclusive, como objetivos inerentes a nossa Constituição Federal.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, José Roberto. et al. (Org.). *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento, 2017.
- AFONSO, Whitney B. *Fiscal Illusion in State and Local Finances: A Hindrance to Transparency*. *State and Local Government Review*, vol. 46, n.3, 219-228, 2014.
- ARAÚJO, J. M.; SIQUEIRA, R. B. *Demanda por gastos públicos locais: evidências dos efeitos de ilusão fiscal no Brasil*. *Estudos Econômicos*, São Paulo, vol.46, n.1, p. 189-219, jan./mar. 2016.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 19. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015.
- BANERJEE, Abhijit; DUFLO, Esther. *Repensar la pobreza: Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Madrid: Penguin Random House Grupo Editorial España, 2019.
- BARBOSA, Rogério J.; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira; SOARES, Sergei S. D. *Distribuição De Renda Nos Anos 2010: Uma Década Perdida Para Desigualdade E Pobreza*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Texto para discussão n. 2610, nov. 2020.
- BEREJO, Alvaro Rodrigues. *Estudo preliminar*. In: PUVIANI, Amilcare. *Teoría de la ilusión Financiera*. Trad. Alvaro Rodrigues Berejo. Trad. Alvaro Rodrigues Berejo. Madrid: Instituto de estudios fiscales, 1972.
- BLAUFUS, K. et al. *Perception of income tax rates: evidence from Germany*. *European Journal of Law and Economics*, vol. 40, pp.457-478, 2015.
- BRASIL. Ministério da Economia. Receita Federal. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. *Grandes Números IRPF – Ano-Calendário 2018, Exercício 2019*. Jun. 2020a. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/grandes-numeros-irpf-2018-2019-completo-1.pdf> > acesso em: 15/08/2021.
- _____. Ministério da Economia. Receita Federal do Brasil. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros (CETAD). *Estudos Tributários Carga Tributária no Brasil – 2018 (Análise por Tributo e Bases de Incidência)*. Mar. 2020b.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE). Efeito Redistributivo da Política Fiscal do Brasil, Brasília, dez. 2017

BUCHANAN, James M. Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice. The Collected Works of James M. Buchanan. Vol. 4. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1999.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. The calculus of consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. The Collected Works of James M. Buchanan. Vol. 3. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1999.

BUCHANAN, James M.; WAGNER, Richard E. Democracy in Deficit: the political legacy of Lord Keynes. Carmel: Liberty Fund, 2000.

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno. Panorama do IPTU: um retrato da administração tributária em 53 cidades selecionadas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Texto para Discussão n. 2419, 2018.

CHETTY, R.; LOONEY, A.; KROFT, K. Salience and taxation: Theory and evidence. American Economic Review, vol. 99, n.4, pp.1145–1177, 2009.

DALLERA, Giuseppe. Amilcare Puviani. Benucci Editore. Perugia. 1987.

DALTON, Hugh. Princípios de Finanças Públicas. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.

DE LA FERIA, Rita and WALPOLE, Michael, The Impact of Public Perceptions on General Consumption Taxes (December 4, 2020). (2020) British Tax Review 67/5, 637-669, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3723750>

DELL'ANNO, Roberto; MOURÃO, Paulo Jorge Reis. Fiscal illusion around the world: an analysis using the structural equation approach. Public Finance Review, vol. 40, n. 2, 2012.

DOLLERY, Brian; WORTHINGTON, Andrew. Fiscal Illusion at the Local Level: An Empirical Test Using Australian Municipal Data. The Economic Record, vol. 75, n. 228, pp. 37-48, 1999.

_____. The empirical analysis of fiscal illusion. *Journal of Economic Surveys*, vol. 10, n. 3, 1996.

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA - ESAF. Observatório da Política Fiscal. Pesquisa de Percepção da Política Fiscal Brasileira. Jun. 2010.

FAGNANI, Eduardo (Org.). *A Reforma Tributária Necessária: diagnósticos e premissas*. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.

FREDMAN, Sandra. Taxation as a human right issue. In: ALSTON, Philip G.; REISCH, Nikki (Org.). *Tax, Inequality, and Human Rights*. New York: Oxford University Press, 2019.

GASSEN, Valcir. Matriz Tributária Brasileira: Uma perspectiva para pensar o Estado, a Constituição e a Tributação no Brasil. In: GASSEN, Valcir (Org.). *Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: Diálogos sobre Estado, Constituição e Direito Tributário*. Brasília: Consulex, 2012.

_____. *Tributação na origem e destino: tributos sobre o consumo e processos de integração econômica*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GASSEN, Valcir; D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales; GASSEN, Francisco. Reforma Tributária: o esforço em manter a matriz tributária brasileira em seu (in)devido lugar. In: SCAFF, Fernando Facury et al. (Orgs.). *Reformas ou deformas tributárias e financeiras: por que, para que, para quem e como? – Vol. 1*. 1.ed. Belo Horizonte: Letramento, 2020.

GASSEN, Valcir; VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. *Tributação nos Estados Unidos e no Brasil – estudo comparativo da matriz tributária (atualizado com a reforma tributária Trump)*. São Paulo: Almedina, 2020.

GOBETTI, S. ORAIR, R. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Texto para discussão n. 2190, 2016.

GODOI, Marciano Seabra de. Finanças públicas brasileiras: diagnóstico e combate dos principais entraves à igualdade social e ao desenvolvimento econômico. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento – RFPTD*, v. 5, n. 5, 2017a.

_____. Tributação do consumo e efeitos redistributivos: alíquotas reduzidas conforme a essencialidade dos produtos/serviços (seletividade versus alíquotas uniformes com transferências financeiras (refundable tax credits) para famílias de baixa renda. In: AFONSO, José Roberto; ORAIR, Rodrigo Octávio; SILVEIRA, Fernando Gaiger. Tributação e desigualdade. FGV Direito Rio. 2017b.

GODOI, Marciano Seabra de; DERZI, Misabel Abreu Machado. Impostos sobre o Consumo e Seu Caráter Regressivo, à Luz dos Últimos Relatórios OCDE. In: Sérgio André Rocha e Heleno Torres (Org.). Direito Tributário Internacional - Homenagem ao Professor Alberto Xavier – Vol. 1. P. 539-557. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

GRZYBOVSKI, Denize; HAHN, Tatiana Gaertner. Educação fiscal: premissa para melhor percepção da questão tributária. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 5, p. 841-864, out. 2006.

HAUG, Peter. Shadow Budgets, Fiscal Illusion and Municipal Spending: The Case of Germany. Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Discussion Paper. n. 9, 2009.

HAUSHOFER, J.; FEHR, E. On the psychology of poverty. Science, v. 344, n. 6186, p.862-867, 22 maio 2014.

HEYNDELS. B.; SMOLDERS, C. Tax complexity and fiscal illusion. Public choice, v. 85, 1995.

HIGGINS, Sean.; PEREIRA, Claudiney. The effects of Brazil's high taxation and social spending on the distribution of household income. Tulane University, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2020a.

_____. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: Análise do consumo alimentar Pessoal no Brasil. Rio de Janeiro, 2020 b.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Perspectivas da política social no Brasil. Brasília: Ipea, 2010.

_____. Comunicado do IPEA n. 92: Equidade fiscal no Brasil: Impactos distributivos da tributação e do gasto social. Rio de Janeiro, 2011a

_____. Comunicado do IPEA n. 112: O uso dos instrumentos de financiamento para a política urbana no Brasil. 20 set. 2011b.

KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e devagar: duas formas de pensar*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KAHNEMAN, D.; TVERSKY A. Julgamento sob incerteza: heurísticas e vieses. In: KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e devagar: duas formas de pensar*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KRISHNA, A.; SLEMROD. J. Behavioral Public Finance: Tax Design as Price Presentation. *International Tax and Public Finance*, vol. 10, pp. 189–203, 2003.

LAHEY, Kathleen A. Taxing for Growth vs. Taxing for Equality – using human rights to combat gender inequality, poverty and income inequalities in fiscal laws. In: ALSTON, Philip; REISCH, Nikki (Org.). *Tax, Inequality, and Human Rights*. New York: Oxford University Press, 2019

LUKIC, Melina de Souza Rocha. A tributação no Brasil analisada a partir da abordagem cognitiva de políticas públicas. *Revista Ética e Filosofia Política*, vol. 1, n. 15, maio 2012.

MANI, A. et al. Poverty impedes cognitive function. *Science*, v. 341, n. 6149, pp. 976-980, 29 ago. 2013.

MASSARRAT-MASHHADI, Nima; SIELAFF, Christian. Testing Taxpayers' Cognitive Abilities - Survey-Based Evidence. *International Journal of Economic Sciences and Applied Research*, vol. 5, n.1, pp. 7-22, 2012. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2038924>. Acesso em: 27 /06/ 2021.

MCCAFFERY, Edward J.; BARON, Jonathan. Heuristics and biases in thinking about tax: Proceedings. In: *Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, vol. 96, 2003.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro; CASTRO, Fabio Avila. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 20, p. 971-986, 2015a.

_____. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). *Dados*, v. 58, n. 1, p. 7-36, 2015b.

MILL, John Stuart. *Principles of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

MORGAN, Marc. Desigualdade de renda e crescimento e tributação da elite no Brasil: novas evidências reunindo dados de pesquisas domiciliares e fiscais. In: AFONSO, José Roberto de et al. (Org.). Tributação e Desigualdade. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2017a.

MOURÃO, Paulo Jorge Reis. Quatro ensaios sobre a ilusão fiscal. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Faculdade de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, 2008.

MOURÃO, Paulo Jorge Reis; D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales; ARAUJO, Ana;. The quiet Portuguese: Are Portuguese taxpayers victims of fiscal illusion?. Revista Galega de Economía, v. 29, p. 1-20, 2020.

MULLAINATHAN, S.; SHAFIR, E. Escassez: uma nova forma de pensar a falta de recursos na vida das pessoas e nas organizações. Rio de Janeiro: Best Business, 2016.

MUSGRAVE, Richard. Problems of the value-added tax. National Tax Journal, vol. XXV, n. 3, 1972.

MUSGRAVE, Richard.; MUSGRAVE, Peggy B. Finanças públicas: teoria e prática. Tradução de Carlos Alberto Primo Braga. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1980.

NATALINO, Marco. Pobreza, Redistribuição e o Programa Bolsa Família na percepção dos brasileiros. IPEA. Boletim de Análise Político-Institucional, n.23, jun. 2020.

NERI, Marcelo. A escalada da desigualdade – Qual foi o impacto da crise sobre a distribuição de renda e pobreza? FGV Social. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2019.

_____. De volta ao País do Futuro: crise europeia, projeções e a nova classe média. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2012.

NERI, Marcelo Côrtes; OSÓRIO, Manuel Camillo. Tempo para a Escola na Pandemia (Sumário Executivo). Rio de Janeiro, RJ – Outubro/2020 – FGV Social – 24 páginas.

NOGUEIRA, J. R., SIQUEIRA, R. B. e LUNA, C. F. Taxation, inequality and the illusion of the social contract. Pesquisa & Debate, vol. 26, n.2, 2015.

OATES, Wallace. On the nature and measurement of fiscal illusion: a survey. In: BRENNAN, G.; GREWEL, B; GROENWEGEN, S.; (ed.). Taxation and fiscal federalism: essays in honour of Russell Mathews. Sydney: Australia University Press, 1988.

O'DRISCOLL, Gerald. The Ricardian Non-Equivalence Theorem. Economic Staff Paper Series, vol.147, 1976.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Human Development Report 2019. Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century. New York: United Nations Development Programme, 2019.

PIKETTY, Thomas. O Capital no século XXI. 1.ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PRADO, P. H.; SILVA, C. Lei de Wagner, Ilusão Fiscal e Causalidade entre Receitas e Despesas: Uma Análise das Finanças Públicas Brasileiras. Economia Aplicada, vol. 22, n.2, pp.115-140, 2018.

PUVIANI, Amilcare. Teoria de la ilusión financiera. Trad. Alvaro Rodrigues Bereijo. Trad. Alvaro Rodrigues Bereijo. Madrid: Instituto de estudios fiscales, 1972.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Desigualdade e tributação na Era da austeridade de seletiva. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

REZENDE, Fernando. Transparência ou ilusão fiscal. In: DE SANTI, Eurico Marcos Diniz et al.(Coord.). Transparência fiscal e Desenvolvimento: homenagem ao professor Isaias Coelho. São Paulo: Fiscosoft, 2013.

SAINZ DE BUJANDA, Fernando. Hacienda y Derecho. Vol. 5. Madrid: Insituto de Estudios Políticos, 1975.

SANANDAJI, Tino; WALLACE, Bjorn. Fiscal Illusion and Fiscal Obfuscation Tax Perception in Sweden. IFN Working Paper n. 837, jun. 2, 2010. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1619268>. Acesso em: 27 /07/ 2021.

SAUSGRUBER, R.; TYRAN, J. Testing the Mill hypothesis of fiscal illusion. Public choice, v. 122, n. 1, p. 39-68, 2005.

SCHMÖLDERS, Günter. La investigacion del comportamiento humano en la hacienda publica. Instituto de Estudios Fiscales. n. 34. 1975.

_____. Lo Irracional en la Hacienda Pública. In: SCHMÖLDERS, Günter; DUBERGE, Jean. Problemas de Psicología financiera. Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1965.

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Pesquisa sobre percepção da população em relação aos tributos e gastos públicos – Região Metropolitana de São Paulo. Análise da pesquisa, 2016, p. 2. Disponível em: http://www.educacaofiscal.sp.gov.br/pages/Noticias/Registro/An%C3%A1lise_Impostos_Escola_Fazendaria_Produto3.pdf. Acesso em: 27/06/2021.

SILVA, A. M. A.; SIQUEIRA, R. B. Demanda por gasto público no Brasil no período pós-redemocratização: Testes da lei de Wagner e da hipótese de Mill de ilusão fiscal. Pesquisa e Planejamento Econômico, n. 43, 2014.

SILVA, Leandro Novais et al. Reduzindo a tributação cognitiva: lições comportamentais para a diminuição dos efeitos psicológicos adversos da pobreza. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 8, n.2, p.287-325, 2018.

SILVEIRA, F.G. Equidade Fiscal: impactos distributivos da tributação e do gasto social. XVII Prêmio Tesouro Nacional, ESAF, 2012

SILVEIRA, Fernando Gaiger et al. Qual o impacto da tributação e dos gastos públicos sociais na distribuição de renda no Brasil? Observando os dois lados da moeda. In: RIBEIRO, José Aparecido Carlos; LUCHIEZI JR., Álvaro.; MENDONÇA, Sérgio Eduardo Arbulu (Org.). Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos: elementos para reflexão. Brasília: Ipea: SINDIFISCO: DIEESE, 2011.

SILVEIRA, Paulo Antônio Caliendo Velloso da. Direito tributário e análise econômica do Direito: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SIMON, Herbert. Bounded Rationality in Social Science: Today and Tomorrow. In Mind & Society. Vol. 1, pp. 25-39, 2000.

_____. Models of Bounded Rationality. MIT Press, Cambridge, EUA, 1990.

SIQUEIRA, Rozane Bezerra et al. O sistema tributário brasileiro é regressivo? In: AFONSO, José Roberto de et al. (Org.). Tributação e Desigualdade. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2017.

SIQUEIRA, Rozane Bezerra de; NOGUEIRA, José Ricardo Bezerra; SOUZA, Evaldo Santana de. A incidência final dos impostos Indiretos no Brasil: efeitos da tributação de insumos. *Revista Brasileira de Economia*, vol. 55, n. 4, 2001.

STIGLITZ, Joseph. *O preço da desigualdade*. Lisboa: Bertrand Editora, 2016.

_____. Sobre a Liberdade, o Direito de Conhecer o Discurso público: o papel da transparência na via pública. In: DE SANTI, Eurico Marcos Diniz et al.(Coord.). *Transparência fiscal e Desenvolvimento: homenagem ao professor Isaias Coelho*. São Paulo: Fiscosoft, 2013.

SUNSTEIN, Cass R; JOLLS, Christine. *Debiasing through Law*. University of Chicago Law School - Chicago Unbound, John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 225, 2004. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1157&context=law_and_economics. Acesso em: 13/06/2021.

TANZI, Vito. *Complexidade na Tributação: origem e consequências*. In: DE SANTI, Eurico Marcos Diniz et al.(Coord.). *Transparência fiscal e Desenvolvimento: homenagem ao professor Isaias Coelho*. São Paulo: Fiscosoft, 2013.

_____. *Government versus markets: the changing economic role of the state*. New York: Cambridge University Press, 2011.

WAGNER, Richard. Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice. *Public Choice*, vol. 25, 1976.

WILDOWICZ-GIEGIEL, Anna; KARGOL-WASILUK, Aneta. The Phenomenon of Fiscal Illusion from Theoretical and Empirical Perspective: The Case of Euro Area Countries In *European Research Studies Journal* Volume XXIII, Issue 2, 2020.

WILKISON, Richard G; PICKETT, Kate E. *O Nível: por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015

WILLIAMSON, Vanessa S. Who are “The Taxpayers”? *The Forum*, vol.16, n.3, pp. 399–418, 2018.

_____. *Read My Lips: Why Americans Are Proud to Pay Taxes*. Princeton: Princeton University Press, 2017.

WINTER, Søren; MOURITZEN, Poul Erik. Why people want something for nothing: The role of asymmetrical illusions. *European Journal of Political Research*, vol. 39, pp.109-143, 2001.

ZELENAK, Lawrence. Mitt Romney, the 47% Percent, and the Future of the Mass Income Tax. *Tax Law Review*, vol. 67, 2014.

ZAMIR, Eyal; TEICHMAN, Doron. *Behavioral law and economics*. New York : Oxford University Press, 2018.

ZOCKUN, M. H. Equidade na tributação. In: AFONSO, J. R. et al.(orgs). *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento, 2017.