

A HIPER TRIBUTAÇÃO DOS POBRES NO BRASIL: um mito influente

Marcos Antonio Köhler



A HIPER TRIBUTAÇÃO DOS POBRES NO BRASIL: um mito influente

Marcos Antonio Köhler¹

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal, do Núcleo de Economia, área de Política Econômica e Sistema Financeiro. E-mail: kohler@senado.leg.br

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Gustavo A. Sabóia Vieira – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Pedro Duarte Blanco

Denis Murahovschi

Foto da Capa: Jefferson Rudy / Agência Senado

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

KÖHLER; Marcos Antonio. **A Hiper Tributação dos Pobres no Brasil: um mito influente**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Abril 2024 (Texto para Discussão nº 328). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 30 abr. 2024.

A HIPER TRIBUTAÇÃO DOS POBRES NO BRASIL: UM MITO INFLUENTE

RESUMO

É muito difundida no País a crença de que os mais pobres são mais tributados proporcionalmente à renda do que as faixas de maior renda. E há diversos trabalhos que buscam comprovar empiricamente essa tese. Entretanto, a análise dos dados não permite chegar a essa conclusão. Neste artigo busca-se demonstrar, por meio da crítica a um trabalho recente que conclui pela hiper tributação dos pobres, as falhas metodológicas que tornam essa conclusão possível. As principais são: não consideração dos subsídios cruzados nos preços públicos de água e eletricidade e das subvenções econômicas em serviços de transporte e na comercialização do gás de cozinha; não consideração na renda não monetária dos serviços de saúde e educação oferecidos gratuitamente pelo Estado e as subvenções à habitação popular; e não imputação às famílias proprietárias da tributação direta das pessoas jurídicas. Quando todas essas falhas são retificadas, é possível demonstrar que a matriz tributária brasileira é progressiva.

PALAVRAS-CHAVE: Tributação direta. Tributação indireta. Subsídios cruzados. Hiper tributação dos pobres.

SUMÁRIO

1	IMPOSTOS INVISÍVEIS E BENEFÍCIOS SUBESTIMADOS	1
2	AValiação INCOMPLETA DA INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA EFETIVA DO CONSUMO..	4
	2.1. SUBVENÇÃO AO TRANSPORTE PÚBLICO	5
	2.2. SUBVENÇÃO AO GÁS DE COZINHA.....	6
	2.3. SUBSÍDIOS CRUZADOS NAS TARIFAS DE ELETRICIDADE E ÁGUA.....	6
	2.4. RELEVÂNCIA REDISTRIBUTIVA DOS SUBSÍDIOS E SUBVENÇÕES	8
	2.5. DESCONSIDERAÇÃO DA RENDA EQUIVALENTE A SERVIÇOS PÚBLICOS GRATUITOS	8
	2.6. POUPANÇA IMOBILIÁRIA E TRIBUTOS.....	13
3	INCONSISTÊNCIAS RELEVANTES NA TABELA DE INCIDÊNCIAS.....	14
4	NÃO IMPUTAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO DAS PJ ÀS FAMÍLIAS PROPRIETÁRIAS	16
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	18
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	19

1 IMPOSTOS INVISÍVEIS E BENEFÍCIOS SUBESTIMADOS

A crença de que, no Brasil, a tributação dos mais pobres seria proporcionalmente maior que a dos mais ricos é muito difundida, sendo apenas mais uma faceta de uma distribuição de renda que estaria entre as piores do mundo¹. Essa assimetria na tributação das várias faixas de renda, em prejuízo dos mais pobres, se daria porque a regressividade na tributação indireta – sobre o consumo – seria tão expressiva que nem mesmo a progressividade dos impostos diretos – os que incidem sobre renda e patrimônio – seria capaz de compensar.

Este texto é uma contestação à tese de hiper tributação dos pobres (em diante, simplesmente “HTP”), por meio da crítica a um artigo recente que busca comprovar empiricamente a tese da HTP: *Tributação indireta: alíquotas efetivas e incidência sobre as famílias*, de Silveira, Palomo, Cornelio e Tonon, publicado em 2022 – Texto para Discussão nº 2.823, do IPEA (TD). Segundo os autores do TD:

a regressividade dos tributos indiretos predomina no efeito redistributivo do sistema tributário como um todo, ou seja, supera o pequeno efeito redistributivo da tributação direta.

Algumas insuficiências e lacunas do TD, tratadas de forma extensa mais à frente, desautorizam – ou até invertem – sua conclusão de que existe a HTP. Essas fragilidades são:

- a) extrair a conclusão de que a matriz tributária brasileira é regressiva com base exclusivamente na análise da renda familiar da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, que **capta somente um terço da carga tributária – ou 12,3% do PIB**, de uma carga total de 33,6% do PIB², desconsiderando como os restantes 21,4% do PIB (quase 2/3) da carga incidem efetivamente sobre a renda das famílias.

¹ “Brazil is one of the most unequal countries in the world, both before and after taxes and government transfers.” (...) “we present evidence that the net effect of the government budget on inequality in Brazil can hardly be said to be a reflection of an effective social contract for redistribution. On the contrary, the patterns of taxation and public spending in Brazil clearly express the failure of the state to redistribute towards the neediest in the Society” (Nogueira, Siqueira e Luna, 2015).

² Referente ao ano de 2018, o mesmo período-base do TD. Disponível em: <https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/29472_989033/Boletim_CTB_2018.pdf?v=4013>. Acesso em: 25 abr.2024.

- b) avaliar de forma incompleta a tributação efetiva do consumo, pois desconsidera os subsídios cruzados em tarifas de eletricidade e água e as subvenções econômicas concedidas ao gás de cozinha e ao transporte coletivo urbano;
- c) não apropriar integralmente, na renda total das famílias, o valor econômico dos bens e serviços providos pelo setor público de forma gratuita ou subvencionada, especialmente saúde, educação e habitação popular, o que contradiz a própria escolha metodológica dos autores – de tomar a renda total, que inclui a renda não monetária, para estimar a incidência tributária das várias faixas de renda;
- d) apresentar inconsistências relevantes em sua estimação das alíquotas indiretas incidentes sobre bens e serviços;
- e) não computar a incidência efetiva, sobre as famílias acionistas e proprietárias, da tributação sobre a renda das pessoas jurídicas – (IRPJ³) e (CSL⁴) – e dos tributos indiretos sobre as exportações.

Ainda que a HTP de fato existisse – e a argumentação seguinte procura demonstrar que não existe – isso não impediria que o arranjo fiscal brasileiro como um todo fosse progressivo – na medida em que as transferências e a provisão de bens e serviços pelo Estado mais que compensasse eventual regressividade na fase de tributação. De fato, há evidências do efeito líquido progressivo do arranjo fiscal brasileiro, consideradas as etapas de tributação e de redistribuição dos recursos arrecadados⁵.

A HTP é um complemento essencial de sua ideia-mãe: a de que a desigualdade no Brasil, mesmo depois de tantos progressos sociais e redistributivos, ainda se manteria na vizinhança dos padrões anteriores à Constituição de 1988. Por essa ótica, a melhoria na desigualdade brasileira teria sido marginal e inexpressiva, demandando sempre medidas adicionais de redistribuição para compensar a suposta HTP. Neste exato momento, aliás, discute-se a possibilidade de elevação da tributação direta – aumento do imposto de renda – para compensar a alegada HTP no consumo. É como se tudo

³ Imposto sobre a renda das pessoas jurídicas.

⁴ Contribuição social sobre o lucro da pessoa jurídica.

⁵ Silveira e Palomo. 2023. Disponível em: <<https://commitmentoequity.org/wp-content/uploads/2024/01/ceq129.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2024.

o que se fez ao longo de mais de três décadas não tivesse movido o ponteiro da desigualdade brasileira.

A força dessa noção é surpreendente porque o já feito desde 1988 não foi pouco: quase universalização da saúde pública e do ensino básico, com concomitante migração da classe média para serviços privados de saúde e educação; acesso inclusivo ao ensino superior; proteção social não contributiva a deficientes e idosos, por meio do BPC⁶; renda básica garantida a dezenas de milhões de famílias; diversos outros benefícios a um contingente ainda mais numeroso, por meio do Cadastro Único; e programas de habitação popular fortemente subsidiados com recursos públicos e do FGTS⁷.

Reais ou supostas, as noções de que “a desigualdade brasileira é das piores do mundo” e “os pobres são hiper tributados” são duas vacas sagradas cuja formidável musculatura política vem empurrando a economia brasileira rumo a um redistributivismo crescente e insustentável, tendência que atrofia o investimento público – por drenar crescentes parcelas do orçamento – e reduz o ímpeto do investimento privado – por induzir juros reais elevados – e, mais recentemente, por estar provavelmente provocando queda na taxa de participação da População Economicamente Ativa (PEA), especialmente entre mulheres e jovens⁸.

A combinação de juros cronicamente elevados e investimento insuficiente trava a economia e impede o aumento da produtividade e a criação de boas oportunidades no mercado de trabalho, condenando parte da população a ocupações de baixa remuneração e à eterna dependência de programas sociais, subvenções e auxílios para compensar a renda medíocre que uma economia de escassa produtividade impõe.

A tese da HTP é o mais importante pilar ideológico do distributivismo em sua fase atual e tem grande apelo acadêmico. O TD é um dos mais recentes exemplos de trabalhos que batem nessa tecla. A crítica ao TD, portanto, é uma crítica a essa linha de argumentação.

⁶ Benefício de Prestação Continuada.

⁷ Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

⁸ Ver em: <https://www18.fgv.br/mailling/2024/ibre/boletim_macro_mar%C3%A7o/22/>.

A seguir são apresentadas de forma extensiva as críticas à metodologia e às conclusões do artigo.

2 AVALIAÇÃO INCOMPLETA DA INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA EFETIVA DO CONSUMO

O TD mensura a tributação incidente sobre os diferentes estratos de renda da população, que é dividida em dez segmentos, chamados decis, ordenados por sua renda média. O primeiro decil corresponde aos dez por cento da população que têm a menor renda. Essa ordenação prossegue até o décimo e último decil, que reúne os dez por cento de renda mais alta. A incidência observada é sobre a renda capturada na POF 2017-2018. A renda gerada e retida nas pessoas jurídicas não é captada nessa avaliação, de modo que a incidência mensurada no TD abarca apenas um terço da carga tributária total. Como as pessoas jurídicas pertencem às pessoas físicas – e são veículos de geração e acumulação de renda em benefício das famílias proprietárias – a desconsideração da incidência tributária sobre as PJ leva o TD a concluir por uma regressividade que, de fato, inexistente na matriz tributária brasileira, como se demonstrará mais à frente.

Para a mensuração da carga tributária sobre cada decil, o TD considera exclusivamente os conceitos jurídicos clássicos de tributação: impostos, contribuições sociais, contribuições de intervenção no domínio econômico etc. Essa é outra deficiência crítica do TD: não computa os subsídios cruzados (em tarifas de eletricidade e água) ou as subvenções (em tarifas de transporte coletivo e no gás de cozinha) como componentes relevantes da matriz tributária brasileira.

O TD parte da matriz insumo-produto para definir as alíquotas de tributos indiretos incidentes sobre os produtos e serviços consumidos pelas famílias, por meio da agregação da tributação que ocorre ao longo das cadeias produtivas até a aquisição pelo consumidor final. Chega-se, assim, a uma estimativa da tributação incidente sobre os preços finais dos bens e serviços. Essas alíquotas inferidas para 126 itens são apresentadas em tabela própria no TD. Depois, é feita uma transposição das alíquotas estimadas dessas grandes categorias para um conjunto mais específico, de 4 mil produtos, por onde esses itens se ramificam. Por exemplo, o item Eletrodomésticos se subdivide nos

produtos específicos captados na composição das cestas de consumo das famílias, como liquidificadores, televisões, ventiladores etc.

O peso da tributação indireta sobre a renda de cada decil é calculado pelo somatório das incidências que recaem sobre os produtos da cesta de consumo representativa do respectivo decil e equivale ao numerador da incidência. Já o denominador desse cálculo não é a renda monetária – aqueles valores efetivamente recebidos em dinheiro pelas famílias antes do pagamento dos impostos – mas a “renda total”. A renda total é a soma da renda monetária e da renda não monetária. A renda não monetária, por sua vez, é a soma do valor imputado do aluguel que seria cobrado da família, caso a residência que ocupa não fosse de sua propriedade. Também formam a renda não monetária os bens produzidos pelas famílias para autoconsumo (geralmente produtos agrícolas) ou bens e serviços oferecidos gratuitamente pelo governo e por organizações sociais. Esses itens, somados à renda monetária, formam a renda total⁹

Nos quatro tópicos seguintes (2.1 a 2.4), demonstra-se quanto os subsídios cruzados e as subvenções reduzem a carga tributária efetiva do transporte coletivo, do gás, da eletricidade e de água. Essa redução é tão significativa que, em alguns casos, supera a tributação nominal e se transforma em imposto negativo. No item 2.5 são analisados os impactos redistributivos dos serviços de saúde e educação pública e dos programas de habitação popular. No item 2.6, são analisadas as distorções que os dispêndios com aquisição ou construção de habitação pelas famílias podem ensejar na apuração de sua carga tributária efetiva.

2.1. SUBVENÇÃO AO TRANSPORTE PÚBLICO

As subvenções pagas pelos municípios e mesmo pelos Estados ao transporte coletivo têm-se elevado ano a ano. No município de São Paulo, a estimativa da SPTrans¹⁰ é de que a passagem cubra apenas 42,1%¹¹ do custo,

⁹ Conforme os autores: “O parâmetro para avaliação da incidência dos tributos indiretos, se a renda ou as despesas em consumo, é o objeto da seção 4, em que se apontam as razões para o emprego da renda total, ou seja, da soma entre rendimentos monetários e não monetários. Sinteticamente, o uso das despesas de consumo implica a redução expressiva da regressividade dos tributos indiretos e, como se sustenta, não reflete a real pressão dos tributos incidentes sobre o consumo para a capacidade contributiva das famílias”.

¹⁰ São Paulo Transporte S/A.

demandando subvenção de R\$ 6,05 por viagem. Supondo-se uma viagem de ida e volta em todos os dias úteis (21), tem-se um “imposto negativo” para cada usuário de R\$ 254 (21 x 2 x 6,05).

Ainda que se considerem os tributos incidentes sobre a tarifa – o TD aponta uma alíquota de 16,52% (item 49002) – a magnitude da subvenção concedida pelo poder público, superior a 50% do custo, elimina a tributação nominal e, indo além, a transforma em imposto negativo. Os usuários recebem subsídio superior à tributação aparente do serviço. O impacto redistributivo desse arranjo é inegável, não importando a taxonomia jurídica que se escolha para classificá-lo.

2.2. SUBVENÇÃO AO GÁS DE COZINHA

O programa de subsídio ao gás do governo federal atende a mais de 5 milhões de famílias. Os beneficiários recebem o valor de um botijão bimestralmente. Assim, se seu consumo for de um botijão por mês, o subsídio equivalerá a 50% do consumo, com custo do botijão a R\$ 100,00 – subsídio bastante superior à tributação, que é de R\$ 32,99 (item 35001). Na hipótese de o consumo ser de meio botijão por mês, o imposto negativo sobre o consumo do gás será de R\$ 67,01, tomando-se essa alíquota de 32,99% e o preço do botijão a R\$ 100. Nesse caso, o imposto negativo é mais que o dobro da tributação nominal.

2.3. SUBSÍDIOS CRUZADOS NAS TARIFAS DE ELETRICIDADE E ÁGUA

As tarifas de eletricidade e saneamento estão submetidas a um modelo de subsídio cruzado, que impõe preços crescentes aos consumidores de maior renda ou consumo. Independentemente de sua classificação jurídica, esse arranjo impõe tributação efetiva adicional aos usuários de maior renda e consumo. Esse excedente de receita é repassado aos usuários de menor renda e consumo por meio de tarifas unitárias menores, configurando novo imposto negativo. O fato de esse arranjo não ser computado como carga tributária

¹¹ Ver em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/09/15/prefeitura-sp-gasto-subsidio-onibus-empresas.htm#:~:text=Sem%20o%20subs%C3%ADdio%2C%20a%20tarifa,%24%204%2C40%20desde%202020>>

formalmente é irrelevante. Substantivamente, os preços mais elevados equivalem a tributação adicional e os preços mais baixos a subsídios governamentais, embora não estejam submetidos a essas tipificações jurídicas e contábeis.

Tomando-se por base o Distrito Federal¹², para um consumo mensal de 150 KWh, a tarifa para as famílias de baixa renda (Cadastro Único) é de R\$ 62,89 – um desconto de 45,3% da tarifa convencional, que é R\$ 114,93. Mesmo sendo um exemplo moderado de transferência de renda – há casos mais extremos, típico dos decis mais baixos – esse subsídio é ainda superior à alíquota de 32,99% (item 35001)¹³, inferida no TD. Embora a determinação do imposto negativo não possa ser feita com precisão absoluta de forma simplificada (a retirada do subsídio reduziria a tarifa convencional, gerando reequilíbrio de preço, cujo cálculo preciso foge ao escopo deste texto), é certo que ele existe, pois o subsídio (45,3%) é muito superior à tributação aparente (32,99%) do serviço em 2018.

Mecanismo parecido é adotado nas tarifas de água. Ainda tomando as tarifas no Distrito Federal¹⁴, a conta para um consumo mensal de 26 mil litros pagando a tarifa convencional é de R\$ 297,02 (R\$ 11,42 por mil litros); a conta para a metade desse consumo (13 mil litros) para consumidores da tarifa social é de R\$ 12,36 (R\$ 2,06 por mil litros). Nesse exemplo, a tarifa social média tem um desconto de 82% em relação à praticada na faixa de maior consumo. Como na energia elétrica, o cálculo preciso do subsídio requer estimativas complexas do preço de reequilíbrio da tarifa convencional. De todo modo, pela magnitude na diferença dos preços unitários, é certo que, para as faixas de consumo mais baixo, o imposto sobre consumo de água e saneamento é negativo. A alíquota de tributação inferida no TD para esse serviço é de 9,42% (item 35001), uma fração insignificante ante o desconto de 82% garantido pelo subsídio cruzado em relação à tarifa de maior consumo.

¹² Ver em: <<https://www.neoenergia.com/web/brasil/sua-casa/composicao-tarifaria>>.

¹³ Essa alíquota não mais prevalece, em função de alterações na tributação da energia elétrica promovidas desde 2018. Atualmente, a tributação da energia elétrica no DF é de 21,96%, divididos entre ICMS (18%) + PIS e Cofins, o que amplifica o imposto negativo para os consumidores de menor renda e consumo.

¹⁴ Ver em: <<https://www.caesb.df.gov.br/tarifas-e-precos.html>>.

2.4. RELEVÂNCIA REDISTRIBUTIVA DOS SUBSÍDIOS E SUBVENÇÕES

As subvenções e subsídios cruzados em preços públicos reduzem significativamente os gastos das famílias de baixa renda com os grupos de orçamento familiar definidos pelo IBGE como Habitação (que capta os gastos com energia elétrica, água e gás) e Transportes (que capta os gastos com transporte coletivo). Esses dois grupos de despesas equivaliam, em 2018, a 29% e a 16% (45%, em conjunto) dos gastos médios das famílias dos primeiros 4 decis de renda, conforme o TD. É de se notar que esses benefícios abrem espaço para que as famílias aumentem seu consumo de outros bens de maior tributação.

Ainda de acordo com o TD, o grupo Alimentação é o segundo com maior peso para as famílias dos quatro primeiros decis: 26% da renda. Dessas despesas, o subgrupo mais importante é o de Alimentação no Domicílio. Assim, a tributação modal da cesta básica é uma boa aproximação da tributação efetiva desses quatro decis no item Alimentação. A cesta básica é isenta de tributos federais e, na maioria dos Estados, sofre incidência modal de 7% no ICMS. Além disso, os hortifrútis são, na maioria dos Estados, totalmente isentos de tributação¹⁵.

Os grupos Habitação, Alimentação e Transportes respondem em conjunto por 71% dos gastos das famílias dos primeiros quatro decis. Os 29% restantes, sobre os quais efetivamente recai a tributação ordinária e mais elevada, se repartem pelos demais itens: Higiene, Assistência à Saúde, Vestuário, Educação, Cultura, Despesas Diversas e Serviços Pessoais.

2.5. DESCONSIDERAÇÃO DA RENDA EQUIVALENTE A SERVIÇOS PÚBLICOS GRATUITOS

Como já citado, os autores do TD optaram por estabelecer a renda total como o denominador do peso da tributação sobre as famílias. Ao fazerem essa escolha metodológica, rejeitaram a opção de inferir o peso da tributação indireta simplesmente comparando a alíquota média de cada classe, o que seria a

¹⁵ Tabela Abras G1. Ver: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/07/04/saiba-como-a-reforma-tributaria-pode-mexer-nos-precos-da-cesta-basica-e-o-que-esta-em-debate.ghtml#1>>.

escolha “natural”. Afinal, a comparação das alíquotas médias de tributação de cada classe pode indicar o grau de aderência da matriz tributária a princípios clássicos de tributação, como o da essencialidade, que, por definição, tem efeito redistributivo.

Os autores descartaram, por outro lado, a opção de mensurar e incluir na renda das famílias o valor econômico dos bens e serviços fornecidos gratuitamente pelo Estado – benefícios em espécie, mesmo diante do grande peso econômico desses benefícios. Desses, os mais importantes são os serviços de saúde e educação e os subsídios à moradia popular. Segundo os autores, haveria dificuldades técnicas quase intransponíveis para apurar os benefícios estatais segundo as classes de renda:

[o] princípio do benefício advoga pela associação do conceito de equidade tributária aos gastos governamentais e, dessa forma, considera como métrica o montante de impostos pagos bem como sua contrapartida, os serviços recebidos por cada indivíduo. Dentre os problemas dessa teoria, a inviabilidade de mensurar a exata quantia de benefícios providos a cada indivíduo pela atuação do Estado – que se faz presente nas mais diversas esferas da vida social bem como de forma heterogênea entre indivíduos e classes sociais – torna esse princípio quase que inaplicável em termos práticos.

Assim, fez-se a escolha de mensurar o impacto da tributação com relação ao total de cada decil.

A preocupação com a dificuldade técnica na apuração dos benefícios em espécie parece exagerada. De fato, é mais complexo apurar a incidência tributária efetiva dos milhares de produtos adquiridos em mercado pelas famílias do que mensurar em termos razoavelmente precisos o valor dos benefícios recebidos em espécie. Como se verá mais à frente, a magnitude desses benefícios, destacadamente a saúde e a educação públicas, mais que justificam o esforço analítico de discriminá-los. Afinal, os tributos não são instituídos arbitrariamente e nem a utilização de seus recursos é aleatória, mas têm por fim custear escolhas públicas, entre elas a promoção de maior igualdade.

Se o uso dos recursos públicos gerados com a tributação fosse mesmo irrelevante e a avaliação de justiça da matriz fiscal pudesse ser feita mirando-se apenas a etapa da tributação, a consequência lógica seria reduzir ou eliminar, de pronto, a tributação indireta, pois isso, por si só, reduziria a alegada

regressividade do sistema tributário. O impacto de tal “melhoria” na matriz tributária, naturalmente, seria devastador para as políticas redistributivas, com grande prejuízo para os mais pobres. Isso demonstra que uma avaliação unilateral – focada apenas na etapa da tributação – não tem muito sentido normativo ou político. E muito menos sentido sob a perspectiva econômica: qualquer agente racional preferiria para si uma tributação líquida negativa, ainda que “injusta”, a uma tributação positiva “justa”.

A escolha dos autores se completou com a definição do tipo de renda a ser utilizada no denominador da incidência: optou-se pela renda total captada na POF 2017-2018, que agrega à renda monetária a chamada renda não monetária. Essa, por sua vez, corresponde aos bens autoproduzidos e os recebidos de organizações sociais, além do aluguel imputado, que é o aluguel de mercado que se cobraria caso o imóvel ocupado pela família não fosse próprio. A renda não monetária não é tributada.

A validade dessa escolha metodológica pode ou não ser aceita, mas, uma vez feita, deveria ser consistente para todo o conjunto de bens e serviços obtidos de forma gratuita pelas famílias. Não há razão para que os benefícios de menor valor recebidos de organizações sociais sejam considerados na renda, mas que os relativos à saúde e a educação públicas e aos subsídios à moradia popular sejam ignorados.

Tais serviços e subvenções têm expressivo valor econômico e forte impacto redistributivo. Os valores de renda não monetária considerados no TD para os decis mais baixos são insignificantes perto do valor econômico dos serviços de saúde e educação e das subvenções à habitação popular.

O custo por aluno da rede pública do ensino básico, em 2017, segundo dados do MEC, foi de R\$ 6.823 em 2017, a preços de 2016¹⁶. Com a devida correção para os preços de 2018, tem-se um gasto unitário de R\$ 7.362, o que representa, para uma família com apenas um estudante na rede pública do ensino básico, uma renda mensal não monetária de R\$ 614. Para uma família com dois estudantes, esse valor sobe para R\$ 1.228.

¹⁶ Disponível em: <<https://www.moderna.com.br/anuario-educacao-basica/2021/financiamento.html>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

Com relação à saúde pública, os gastos das três esferas de governo atingiram R\$ 264 bilhões em 2017¹⁷. Se distribuído de forma homogênea por toda a população, esse valor corresponderia, naquele ano, a um acréscimo de R\$ 330 na renda mensal de uma família de três pessoas.

Assim, o valor econômico dos serviços públicos de educação e saúde no ano de 2018 pode ser estimado de maneira muito conservadora em R\$ 944 mensais para as famílias do primeiro decil de renda. Somente esse acréscimo de renda equivale a quase 5 vezes a renda não monetária familiar considerada no TD para esse grupo (R\$ 203,50) e mais de duas vezes a renda monetária (R\$ 432,50).

Silveira e Palomo fazem constatação semelhante¹⁸. Demonstram que os benefícios de saúde e educação têm grande importância econômica para os decis de menor renda, ao apresentarem a relações entre a soma dos benefícios de saúde e educação públicas e a renda total estimada na POF 2017-2018¹⁹. Essas relações são decrescentes com a renda, conforme a seguinte tabela:

Tabela 1. Serviços de saúde e educação públicos sobre a renda total

Decil	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
(saúde + educação) / renda total	169,5%	79,2%	51,1%	34,2%	25,0%	17,9%	13,0%	9,2%	5,5%	1,8%

Fonte: Silveira e Palomo (2023).

Quando o impacto de 169,5% dos gastos de saúde e educação é somado à renda total do primeiro decil, a alíquota retificada de tributação indireta desse grupo cai de 23,4% para 8,7%, uma queda de praticamente dois terços²⁰. O mesmo exercício pode ser feito para os demais decis, cujos resultados são apresentados na Tabela 2.

¹⁷ Silveira e Gaiger. 2021. *O Gasto em Saúde e suas Bases de Financiamento: dinâmica e tendências para o Brasil*.

¹⁸ Silveira e Palomo. 2023. Disponível em: <<https://commitmentoequity.org/wp-content/uploads/2024/01/ceq129.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2024.

²⁰ Renda per capita do primeiro decil = R\$ 212; renda de uma família modal de 3 pessoas = R\$ 636; renda retificada com ganhos de saúde e educação = $636 * 2,69 = 1.710,84$; carga tributária retificada = $((0,234 * 636) / 1710,84) = 8,98\%$.

Tabela 2. **Impacto de saúde e educação na incidência tributária**

Decil	Incidência Tributária Indireta do TD (A)	(saúde + educação) / renda total (B)	Alíquota retificada (C)	Índice da queda da incidência indireta (1-C/A)
1	23,4%	169,5%	8,7%	0,63
2	17,3%	79,2%	9,7%	0,44
3	15,6%	51,1%	10,3%	0,34
4	14,3%	34,2%	10,7%	0,25
5	14,0%	25,0%	11,2%	0,20
6	13,1%	17,9%	11,1%	0,15
7	12,7%	13,0%	11,2%	0,12
8	12,5%	9,2%	11,4%	0,08
9	11,5%	5,5%	10,9%	0,05
10	8,5%	1,8%	8,3%	0,02

Elaboração do autor. Fonte: Silveira e Palomo (2023).

A alocação dos benefícios de saúde e educação pública na renda dos decis, mesmo sem considerar outras retificações necessárias, já retira a sustentação empírica da tese de HTP. As diferenças de incidência tributária entre as classes extremas (primeiro e último decis) se tornam insignificante e certamente estão na margem de erro da metodologia adotada.

Uma segunda constatação, também muito importante, é a de que o SUS e a educação pública estão, de fato, atendendo os mais pobres. A sua influência na renda não monetária do primeiro decil é muito relevante e essa influência vai caindo à medida que cresce a renda, o que tende a indicar que há boa focalização desses serviços nos segmentos de mais baixa renda. Entretanto, os dados analisados neste artigo são insuficientes para se ter certeza sobre essa última conclusão, que fica como hipótese de trabalho.

Para além desses dois fatores, os subsídios do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) também são muito relevantes na renda das famílias beneficiadas. Ao ocuparem o imóvel adquirido em condições mais favoráveis que as de mercado, passam a ter a renda do aluguel imputado a preços de mercado.

Enquanto a taxa usual do financiamento habitacional com recursos da poupança está em torno de 12% ao ano + TR, a menor taxa do PMCMV é de

4,75% a.a. + TR. Para um financiamento de R\$ 80 mil, em uma aquisição de R\$ 120 mil, esse diferencial de juros equivale a uma renda mensal não monetária de R\$ 483 no primeiro ano do financiamento. Em um financiamento de 20 anos, a média dos subsídios recebidos em duas décadas ficará em torno de R\$ 240 por mês.

Além disso, deve-se considerar o desconto no preço à vista do imóvel combinada à isenção de ITBI, duas características quase universais no modelo de financiamento do PMCMV. Considerando a menor alíquota de ITBI (2%), para um imóvel com valor venal de R\$ 120 mil, o desconto à vista equivale a R\$ 6 mil e a isenção do ITBI, a R\$ 2,4 mil. Se esses valores fossem cobrados nas prestações do financiamento, gerariam uma adicional de R\$ 92 na prestação mensal, por um prazo de 20 anos, à taxa de 12% a.a. Para a taxa subsidiada de 4,75% a.a., esse adicional seria de R\$ 52.

Seria ainda possível estimar os descontos ou isenções de despesas cartorárias, que são benefícios adicionais do PMCMV. Dadas as diferenças entre os emolumentos cartorários nos estados, vale a pena somente registrar a existência desses valores, deixando sua mensuração precisa para futuras investigações.

Em conclusão, parece claro que **os valores imputados pelo TD como renda não monetária para os decis mais baixos são insignificantes perto do efetivo valor dos bens e serviços recebidos por esses grupos**. Essa não imputação é agravada pelo fato de que há um viés de utilização desses serviços: quanto menor a renda, maior sua utilização pelas famílias²¹. A consequência dessa subestimação do denominador é estimar valores muito elevados e irrealistas para a carga tributária efetiva das famílias de menor renda.

2.6. POUPANÇA IMOBILIÁRIA E TRIBUTOS

A principal justificativa para a escolha da renda total como padrão de comparação da carga tributária entre os decis é o fato de as famílias de renda mais alta pouparem parte de sua renda. Nessa linha de raciocínio, a poupança

²¹ Silveira e Palomo. 2023. Disponível em: <<https://commitmentoequity.org/wp-content/uploads/2024/01/ceq129.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

não seria tributada, pois não é consumo. Por isso, sua retirada do denominador da incidência tributária equivaleria a uma elevação espúria da carga aferida para os decis de renda mais alta, o que poderia mascarar a real regressividade do sistema tributário.

Ocorre que é falsa a noção de que a poupança não seja tributada. Por razões contábeis, os gastos das famílias com construção ou aquisição imobiliária não são considerados como consumo, mas como investimento. Assim, todo o gasto que uma família tem ao construir uma casa não é computado para fins de mensuração de sua carga tributária de consumo. Mas ela não desaparece por conta dessa injeção contábil. Tem peso efetivo sobre o orçamento familiar.

Mesmo que a poupança para aquisição ou construção futura não seja tributada nos anos em que é acumulada, ela o será em algum momento do futuro. Para a maioria das famílias, a poupança é quase toda transformada em patrimônio imobiliário – geralmente para uso próprio. Grande parte da riqueza das famílias brasileira é imobiliária, não financeira.

O fato é que, no momento da aquisição ou da construção do imóvel, todos os tributos indiretos que incidem sobre os materiais e serviços serão pagos. Novamente é importante observar que a avaliação do impacto regressivo ou progressivo da tributação não pode ser condicionado às classificações contábeis ou jurídicas. Essas classificações têm objetivos outros que a análise e determinação do impacto concentrador ou redistributivo dos impostos.

3 INCONSISTÊNCIAS RELEVANTES NA TABELA DE INCIDÊNCIAS

A segunda vulnerabilidade do TD é a inconsistência de várias alíquotas de tributação inferidas por sua metodologia. Essas imprecisões em relação à real carga tributária de alguns bens e serviços pode ser feita por simples inspeção, com base nas tabelas de base de cálculo e alíquotas de incidência determinadas legalmente. Não é necessário maior esforço estatístico para esse teste, especialmente nos casos de subestimação.

Em um exame não exaustivo, foram encontradas 11 inconsistências entre os 126 itens da tabela, um índice de praticamente 10%.

A frequência e a relevância dos erros encontrados parecem indicar que a matriz-insumo produto, por seu alto nível de agregação em contraposição à extrema especificidade da legislação tributária, talvez não seja base confiável para o cálculo de alíquotas de incidência. Essa é mais uma fonte de dúvida sobre as conclusões do TD. Vejamos algumas ocorrências.

A alíquota do item Edificações é estimada em 0%, o que não é realista. A construção de um prédio de apartamentos, por exemplo, sofre incidência do regime RET, para as incorporações imobiliárias, mas, principalmente, da tributação acumulada em todos os insumos adquiridos pelo construtor – cimento, tijolos, portas, janelas, pisos e revestimentos, material elétrico, metais etc. –, o que afetará o preço final do imóvel. Para se ter uma ideia da ordem de grandeza da tributação sobre insumos, apontam-se as alíquotas de alguns desses itens conforme a estimativa do próprio TD: vidros, cerâmicos e outros produtos da mineração (item 23003): 27,08%; produtos da exploração florestal e silvicultura (02801): 15,83%; tintas, vernizes, esmaltes e lacas (20923): 15,83%. Muitos materiais largamente utilizados na construção habitacional constam indevidamente com alíquota 0% no TD: cimento (23001), artefatos de cimento, gesso e semelhantes (23002) e máquinas para extração mineral e construção (28002).

Outra inconsistência na tabela é a atribuição de alíquota 0% ao item Peças e Acessórios para Veículos Automotores (29921). Autopeças são insumos de manutenção veicular e têm peso relevante nos orçamentos das famílias de decis mais altos de renda.

Existem outras imprecisões na tabela, mas que não têm necessariamente influência sobre os resultados do TD. Apenas demonstram a inconsistência sistêmica dessas inferências. O item Minério de Ferro (07911) aparece com alíquota 0%, o que demonstra que nem sequer a Compensação Financeira pela Exploração Mineral – CFEM, que equivale a 3,5%, foi computada. De igual modo, os *royalties* também não foram considerados no caso do item Petróleo, Gás Natural e Serviços de Apoio (06801). Somente os *royalties* podem variar de 5% a 15% do valor da exploração. Novamente, pode-se argumentar que a CFEM e os *royalties* não são tributos, mas rendas patrimoniais dos entes públicos. E novamente deve-se alertar que a natureza jurídica ou contábil não afeta a

natureza econômica dessa imposição, que é igualmente transmitida para todos os bens ao longo da cadeia produtiva.

A alíquota indireta inferida para o açúcar (item 10921), de 17,94%, parece elevada, considerando a isenção de tributos federais e a alíquota modal de ICMS de 7% praticada pela maioria dos estados²². O item Ovos (01924) teve alíquota estimada em 11,98%, um produto isento de tributos pela União e por 23 estados que respondem por 96% da população brasileira.

Outros dois produtos com grande peso relativo na cesta dos decis mais baixos – o óleo de soja (item 10932) e o café em pó (item 10933) – tiveram suas alíquotas estimadas acima de 19%, mesmo sendo itens da cesta básica.

À vista da frequência e da magnitude das inconsistências verificadas na tabela de incidências, seria aconselhável a verificação de consistência dessas alíquotas estimadas no TD, especialmente por estarem aparentemente adicionando mais um viés de HTP na avaliação do peso da tributação sobre as várias classes de renda.

4 NÃO IMPUTAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO DAS PJ ÀS FAMÍLIAS PROPRIETÁRIAS

A terceira insuficiência do TD é não mensurar e não imputar às famílias – na condição de acionistas ou proprietárias – os impostos diretos sobre pessoa jurídica e os impostos indiretos sobre exportações.

Como já se fez referência, a renda capturada pela POF não abarca a renda das pessoas jurídicas e seu peso na distribuição da renda nacional – e na tributação dessa renda. Como a alíquota de tributação média sobre a renda das famílias na POF é estimada no TD em 19,2% e a renda correspondente é de 64,2% do PIB, a carga tributária em que o TD fundamenta suas conclusões é de somente 12,3% do PIB ($19,2\% * 64,2\%$), deixando de fora da análise 21,3% do PIB, que é o percentual da carga tributária não gerado pela renda ou dispêndios capturados na POF. Essa lacuna é relevante e prejudica o objetivo do TD de mensurar a distribuição da incidência tributária efetiva sobre as classes de

²² Tabela Abras G1. Ver: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/07/04/saiba-como-a-reforma-tributaria-pode-mexer-nos-precos-da-cesta-basica-e-o-que-esta-em-debate.ghtml#1>

renda, o que enfraquece suas conclusões. Pessoas jurídicas são meros veículos jurídicos de geração de renda e acumulação de patrimônio para as famílias, que são a unidade insubstituível para avaliação da justiça da incidência tributária e da distribuição de renda (e da riqueza) na economia.

A tributação direta sobre a pessoa jurídica incide, do ponto de vista econômico, sobre seus proprietários e acionistas, ainda que não imediatamente. Equivale a uma tributação alternativa à que se poderia aplicar aos dividendos, com o peso adicional de gravar também os lucros retidos.

Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) referentes a 2018, a arrecadação como proporção do PIB do IRPJ foi de 1,74% e a da CSL, de 1,11%, totalizando 2,85% de tributação direta sobre o lucro das PJ. E esses valores não incluem o imposto de renda retido na fonte (IRRF), que basicamente incide sobre aplicações financeiras e renda do trabalho e da pessoa jurídica. O IRRF corresponde a 3,85% do PIB. Sua distribuição entre PF e PJ não é discriminada no relatório da STN. Assim, uma estimativa de 3% do PIB para a tributação sobre a renda das empresas é bastante conservadora, podendo chegar a 4%, a depender de quanto o IRRF corresponde aos rendimentos de serviços ou de aplicações financeiras das PJ²³.

O mesmo pode ser dito da tributação indireta sobre exportações – que não incide na cesta de consumo das famílias residentes. Essa tributação é consequência da não restituição integral dos tributos indiretos recolhidos na cadeia produtiva dos itens exportados, uma espécie de resíduo não intencional provocado pela incapacidade da legislação tributária de garantir a restituição integral aos exportadores da tributação acumulada ao longo da cadeia produtiva. O resíduo é estimado em 8% do valor das exportações²⁴.

O Brasil é tipicamente exportador de *commodities*. Os preços desses itens são determinados no mercado global e as firmas exportadoras são, portanto, “tomadoras de preços”, o que, no jargão econômico, significa que os exportadores não são capazes de elevar seu preço de venda para compensar a

²³ A OCDE tem estimativa de 3,2% para a carga tributária brasileira sobre o lucro das empresas. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/corporate-tax-statistics-first-edition_00123d89-en>. Acesso em: 21 abr. 2024.

²⁴ Segundo a Confederação Nacional da Indústria (CNI), em apresentação feita na Câmara dos Deputados, em junho de 2023, a alíquota de tributos indiretos residuais na exportação é, em média, de 9,7% da receita líquida.

tributação residual. Nessa situação, as firmas produtoras e exportadoras são as que efetivamente arcam com a carga tributária residual sobre exportações. E, em última instância, são as famílias proprietárias e acionistas dessas empresas as contribuintes efetivas.

E qual o volume dessas lacunas na imputação de carga tributária efetiva? A carga tributária sobre exportações, considerando a já citada alíquota residual de 8% e exportações equivalentes a 14,7% do PIB, pode ser estimada em 1,2% do PIB para o ano de 2018. Já a carga relativa a impostos indiretos sobre empresas, como já se adiantou, é de 3% do PIB, em bases conservadoras.

Por um ou outro canal, a parcela da carga tributária não capturada pela renda e pelos dispêndios da POF irá incidir sobre as famílias residentes, com exceção das relativas à renda de não residentes e à tributação residual incidente sobre compras governamentais. A renda capturada na POF é de mais ou menos 2/3 da renda nacional e responde por 1/3 dos tributos, aproximadamente. Se o 1/3 restante da renda responde por 2/3 da tributação não captada na POF e se essa carga incide quase inteiramente sobre os decis mais altos (famílias acionistas e proprietárias), a incidência efetiva sobre essas últimas é, inescapavelmente, maior que aquela proporção capturada na POF. Como as famílias dos decis mais baixos certamente não serão significativamente afetadas pelas incidências não capturadas na POF e, como já demonstrado, não existe regressividade de fato na tributação indireta do consumo, **a conclusão inescapável é de que a matriz tributária brasileira é progressiva.** Mensurar o grau dessa progressividade foge ao escopo deste artigo, mas sua existência é incontestável, pelos argumentos já apresentados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A contestação que se fez aqui pode, sem dúvida, ser aperfeiçoada por meio de exercícios quantitativos mais refinados e mais abrangentes. Entretanto, os pontos levantados parecem suficientes para descredenciar a tese da HTP. Existem imprecisões e insuficiências no TD que mereceriam reavaliação e eventual retificação.

Pela ordem de sua importância quantitativa, as maiores fontes de viés são: a não inclusão dos benefícios de saúde, educação e habitação popular como componentes da renda não monetária dos decis; a não computação dos subsídios cruzados e subvenções econômicas no cálculo da carga efetiva de consumo; a inconsistência nas alíquotas de tributação indireta inferidas no TD; a não imputação da tributação incidente sobre pessoas jurídicas, em especial, da tributação sobre lucros, e da tributação indireta residual sobre a exportação.

Não é possível, depois do exame cuidadoso dos dados, afirmar que há suporte empírico para a tese da HTP.

Talvez de forma inesperada, os apontamentos aqui feitos sugerem que o aumento da eficiência do Estado na prestação de serviços de saúde e educação teria impactos maiores para o bem-estar dos pobres do que novas e sucessivas rodadas de aumento na tributação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Estimativa da Carga Tributária Bruta no Brasil – 2018*. Brasília. 2019.

DUQUE, D. *Transferências de renda e taxas de participação*. Boletim Macro do IBRE da FGV de março de 2024. Rio de Janeiro. 2024.

NOGUEIRA, J. R.; Siqueira, R. B.; Luna, C. F. Taxation, Inequality and the Illusion of the Social Contract in Brazil. *Revista Pesquisa & Debate*. São Paulo. Vol. 26. Número 2 (48). pp. 190 – 209. 2015.

SILVEIRA, F. G.; Gaiger; M. L. C. *O gasto em saúde e suas bases de financiamento - dinâmica e Tendências para o Brasil*. Texto para Discussão nº 74. Fiocruz. Rio de Janeiro. 2021.

SILVEIRA, F. G.; Palomo, T. R.; Cornelio, F. M.; Tonon, M. R. *Tributação indireta: alíquotas efetivas e incidência sobre as famílias*. Texto para Discussão nº 2823. IPEA. Brasília. 2022.

SILVEIRA, F. G.; Palomo, T. R. *Increasing the state's redistributive role in a highly unequal country: evidence from Brazil in the early 21st century*. *Working Paper 129*. Commitment to Equity Equity da Universidade Tulane. New Orleans. 2023.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos e
Pesquisas

Consultoria
Legislativa

SENADO
FEDERAL



ISSN 1983-0645