

TEXTO P/ DISCUSSÃO GESP- MADE

••• Janeiro 2022 •••

Previdência e assistências sociais, auxílios laborais e tributos

Características redistributivas do Estado
brasileiro no século XXI



Fernando Gaiger Silveira

Theo Ribas Palomo

Felipe Moraes Cornelio

Marcelo Resende Tonon

- **Previdência e assistências sociais, auxílios**
- **laborais e tributos**
- Características redistributivas do Estado brasileiro no século XXI

Fernando Gaiger Silveira*

Theo Ribas Palomo**

Felipe Moraes Cornelio***

Marcelo Resende Tonon****

Resumo

Com a publicação da nova Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) para o período de 2017/18, foi possível identificar com maior precisão como a política fiscal do Estado brasileiro afeta a desigualdade no país. Em conjunto com outras bases de dados, como a matriz insumo-produto de 2015, estimou-se o grau de progressividade bem como a incidência direta e indireta do sistema tributário e das transferências monetárias do governo sobre as famílias por estrato de renda. Aliado a isso, usando as últimas três POFs (2002/03, 2008/09 e 2017/18), foi possível identificar a evolução do papel redistributivo do Estado brasileiro ao longo do século XXI. Em particular, a regressividade da tributação brasileira pouco se alterou, onde a progressividade da tributação direta não é suficiente para compensar a regressividade da tributação indireta. Por outro lado, gastos com transferências previdenciárias, assistenciais e laborais mostraram-se fundamentais para ampliar o papel redistributivo do Estado brasileiro.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da DISOC/IPEA, Prof. Colaborador PPGE/UFF e Pesquisador do MADE.

** Pesquisador do MADE.

*** Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRJ e pesquisador do GESP.

**** Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRJ e pesquisador do GESP.

●●● Introdução

O precursor da análise acerca do impacto redistributivo do Estado foi Tibor Barna, orientando de Nicholas Kaldor, em meados da década de 1940. Desde então, os estudos nessa área usam essencialmente o aparato teórico fundado pelo autor. De modo distinto dos estudos anteriores, Barna (1945) divide a renda em estágios, iniciando sua análise com a contemporaneamente chamada renda primária, isto é, os rendimentos advindos do mercado de trabalho somados à remuneração do capital. A esse estágio, o autor subtrai os impostos diretos e indiretos incidentes sobre as famílias bem como adiciona os benefícios transferidos pelo governo, como as transferências monetárias e os serviços públicos de saúde e educação. Com isso, é possível estimar o impacto redistributivo total ligado à ação do Estado (Glennerster, 2006).

Naquela época, todavia, não havia pesquisas domiciliares como as realizadas usualmente na atualidade, tendo o autor que relegar sua análise a manipulações de dados administrativos e a utilização de pesquisas feitas naquele momento visando mensurar a pobreza no Reino Unido. É na década de 50, por conseguinte, que esse campo avança grandemente a partir do emprego da “Family Expenditure Survey”, uma amostra desenhada originalmente visando a construção de pesos para o índice de preços do consumidor, como base para esses estudos como os desenvolvidos por Barna (Glennerster, 2006).

Dessa forma, tanto o aparato teórico utilizado em avaliações do papel redistributivo do Estado estava fundando, como também sua base estatística havia sido escolhida. Nas décadas seguintes, por sua vez, ocorreram alguns aprimoramentos desse ferramental, e.g. o aumento da amostra das pesquisas domiciliares, dado que as primeiras eram constituídas por poucas observações, especialmente para o topo da distribuição, gerando subestimação para os estratos mais ricos. Ainda, em meados da década de 1970, Dr. L. D. McClements, do departamento de Saúde e Previdência Social (DHSS), inseriu escalas para ponderar os diferentes membros do domicílio de acordo com sua influência nos padrões de gasto das famílias, metodologia que continua sendo empregado por alguns estudos (e.g. Jones, 2006).

A partir desse ferramental delineado anteriormente, emergiram diversos estudos que buscaram avaliar o papel redistributivo do Estado para diversos países. De modo mais recente, Goñi, López & Servén (2008) empregaram dados acerca da incidência de transferências e tributos para avaliar os sistemas fiscais na América Latina. Um resultado curioso encontrado pelos autores é que os Estados latino-americanos apresentam níveis de desigualdade relativamente próximos aos da Europa Ocidental quando avaliados apenas os rendimentos advindos do mercado de trabalho. Todavia, essa diferença

aumenta significativamente no estágio da renda disponível, i.e., após a incidência de tributos e transferências. Enquanto para os países europeus o impacto redistributivo do Estado é expressivo, para a maior parte dos países da América Latina esse efeito é pífio e, quando não o é, advém majoritariamente das transferências do governo do que dos tributos.

Para os países europeus, a redução do Coeficiente de Gini da renda de mercado via transferências monetárias é de, em média, 10% e, para os países latino-americanos situa-se entre 1% e 2%. O mesmo comportamento é observado para os tributos diretos, com impacto de redução da desigualdade em 5% para os primeiros e de cerca de 1% para o segundo grupo. Dentre os fatores que explicam esse pequeno impacto redistributivo observado na América Latina, o estudo enfatiza, por um lado, o pequeno volume dessas transferências – metade da média dos países europeus, em proporção do Produto Interno Bruto (PIB) – bem como a uma baixa progressividade desse montante.

Por outro lado, também se observa uma menor arrecadação tributária como proporção do PIB quando comparado a países com o mesmo nível de renda. Essa menor receita advinda de tributos está ligada a alíquotas menores e, principalmente, a bases tributárias pequenas, esta última relacionada a grandes taxas de evasões fiscais, informalidade no mercado de trabalho bem como a amplas isenções e deduções fiscais. Além disso, os autores observam para todos os países da amostra uma regressividade dos tributos indiretos que, somada ao efeito dos tributos diretos, torna a tributação total relativamente neutra, sendo o Gini da renda pós incidência de impostos muito semelhante ao da renda pós transferências.

O trabalho de Lustig (2015) complementa a análise do impacto na redistribuição de renda dos sistemas fiscais de uma amostra de países em desenvolvimento ao somar a esses tributos e transferências os gastos do governo em saúde e educação. Como forma de mensurar essas transferências não monetárias, a autora emprega como metodologia a valoração desses serviços a partir do custo médio de provisão. Dentre seus resultados, é possível observar que o dispêndio total com transferências, monetárias e na forma de serviços, como parcela do produto tende a crescer conforme aumenta a renda nacional bruta (RDB) per capita. Esse fato é observado especialmente para os gastos em saúde, já que para a educação essa proporção mantém-se constante para o nível primário, aumenta para o secundário e reduz-se para o superior.

No agregado, dessa queda na desigualdade resultante após o recebimento de todas as transferências e incidência de tributos, a contribuição marginal dos gastos públicos em saúde e educação é responsável pela maior parcela dessa redução – 69%. Outro resultado expressivo encontrado pela autora é que, como previsto pelo teorema

do eleitor mediano, países mais desiguais em relação a renda de mercado tendem a ter sistemas fiscais mais redistributivos.

Uma questão relevante na análise do papel redistributivo do Estado é quanto a classificação das rendas provenientes de pensões e aposentadorias dentro dos estágios de renda. Dentro da literatura é predominante a sua inserção tanto dentro do estágio da renda de mercado como entre as transferências monetárias do governo. De um lado, a primeira classificação pressupõe o entendimento desses componentes como transferências intertemporais dos indivíduos, isto é, como um adiamento de consumo presente a partir das contribuições previdenciárias realizadas via mercado de trabalho. Por outro, a segunda leva em conta o caráter intergeracional do sistema previdenciário que, em muitos países, é deficitário, necessitando do aporte de recursos via taxaço e endividamento público. Ou seja, tais benefícios estariam imbricados a transferências estatais, e não apenas a uma transferência entre distintos momentos de tempo feitas pelo mesmo indivíduo. Por essa razão, parece ser mais razoável a classificação das aposentadorias e pensões de forma separada das rendas de mercado, especialmente levando em consideração as características do sistema previdenciário brasileiro, justificando a opção metodológica do presente estudo.

Para comparar os efeitos dessa escolha, Lustig (2018) emprega as duas classificações anteriores para uma amostra de trinta países. Por meio da comparação é possível observar que o declínio da desigualdade via atuação do Estado é observado em ambos os casos. Todavia, esse efeito redistributivo é consideravelmente maior para alguns países quando os benefícios previdenciários são considerados transferências, especialmente para aqueles que apresentam um sistema com elevada cobertura social, como é o caso brasileiro. Na mesma linha, Hanni, Martner & Podestá (2015) também empregam essas duas classificações para os países da América Latina e concluem que, ao se considerar esses benefícios dentro da renda de mercado, os efeitos redistributivos das transferências do governo se reduzem grandemente para Brasil e Uruguai, mas ainda assim esses continuam sendo os países com maior efeito redistributivo na região.

Avançando a análise e, agora, com um enfoque maior para o caso brasileiro, Silveira (2012) foi um dos trabalhos pioneiros a analisar o papel redistributivo do Estado para o país. Dentre seus achados, destaca-se a grande regressividade da tributação indireta, que tem um impacto relativamente maior sobre o orçamento dos mais pobres, onde a maior parte da renda dessas famílias é despendida em consumo. Somando esse efeito com a tímida progressividade da tributação direta, com destaque para os tributos incidentes sobre a renda, é possível caracterizar o sistema tributário brasileiro como regressivo.

Em contrapartida, o gasto social brasileiro mostra-se altamente progressivo e, no período em questão – entre 2002/2003 e 2008/2009 –, a redução das desigualdades a partir desses gastos foi acentuada, sem que para isso fosse necessário alterar-se a carga tributária no país. Enquanto no primeiro período o Gini da renda de mercado era reduzido em 15,04% via transferências e tributos, em 2008/2009 essa redução foi de 21,77%. Dessa forma, o Estado brasileiro se utilizou de uma elevação da progressividade do gasto social como forma de superar o gargalo representado pela regressividade do sistema tributário.

Por outro lado, Higgins & Pereira (2013), diferindo do trabalho de Silveira (2012), tratam as pensões e aposentadorias como rendas de mercado, e não como transferências do governo. Os autores apontam para uma baixa efetividade do gasto brasileiro na redução da desigualdade dada a carga tributária do país. Em especial, quando consideradas as linhas de ultra pobreza (US\$1,25 PPP), extrema pobreza (US\$2,50 PPP) e pobreza moderada (US\$4,00 PPP), é possível perceber o impacto deletério da tributação indireta sobre as camadas mais pobres. Apesar de um impacto considerável das transferências diretas na redução da parcela pobre, ao se considerar tais impostos, que atuam majoritariamente sobre o consumo, o resultado são pequenas reduções na ultra e extrema pobreza e, espantosamente, um aumento da pobreza moderada. Ou seja, considerando essa linha mais elevada de pobreza, os estratos mais baixos da distribuição acabam, em média, pagando uma quantidade superior de tributos em relação às transferências recebidas e, por consequência, se tornando mais pobres.

Ainda, os autores apontam que o Brasil destina grandes montantes de recursos em saúde e educação se comparado aos demais países analisados pelo Commitment to Equity (CEQ), sendo esses gastos majoritariamente progressivos, com exceção do gasto com educação no ensino superior – estudos mais recentes como o de Silveira et al (2021) indicam que a regressividade desse nível já foi revertida, especialmente a partir das políticas de ações afirmativas adotadas nas universidades federais. Por fim, o estudo indica uma redução da desigualdade em 19% a partir da atuação da política redistributiva do Estado, em consonância com os resultados dos estudos anteriores.

Adentrando mais profundamente na atuação do Estado, Medeiros & Souza (2013) investigaram o quanto o Estado brasileiro contribui para a desigualdade observada no país. Utilizando-se da decomposição do índice de Gini, o estudo conclui que um terço da desigualdade é ocasionada pela atuação do Estado via transferências e tributos. Destaca-se aqui os salários do funcionalismo público, altamente concentrados e regressivos devido, em sua maioria, ao efeito composição, i.e., esses trabalhadores possuem características mais valoradas no mercado de trabalho, bem como ao efeito do prêmio salarial. Além disso, o sistema previdenciário também contribui com uma parte da

concentração de renda no país, especialmente a partir do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) que, diferentemente do regime para os trabalhadores formais do setor privado, não apresentava um teto para seus benefícios.

Por fim, é importante explicitar uma limitação da metodologia construída por Barna e empregada nos estudos supracitados. O cômputo dos Índices de Gini para cada estágio de renda sofre de uma endogeneidade inerente. Ao se avaliar o efeito que determinada transferência e tributo tem sobre a desigualdade considera-se, implicitamente, um contrafactual onde os agentes manteriam seu comportamento constante na inexistência da política. É evidente que tal hipótese é muito forte. Tome como exemplo a extinção de um grande programa de transferência de renda, que ao colocar milhões na miséria poderia gerar um rompimento no tecido político no país, ou até mesmo a implementação de um auxílio creche, possibilitando uma inserção maior dessas mães no mercado de trabalho e, portanto, influenciando seu comportamento em relação a busca por empregos.

É por esse motivo que essas mensurações têm maior utilidade quando empregadas para comparações, seja entre momentos distintos no tempo, ou até mesmo para diferentes países. De modo análogo, ao se avaliar os impactos de um programa específico sobre a desigualdade, é preferível realizar a avaliação quanto ao seu efeito sobre a desigualdade a partir de mudanças marginais no montante transferido ou arrecadado pela política. Para tal fim, emprega-se a decomposição do Gini para estimar o impacto marginal de cada fator sobre a desigualdade total, como desenvolvido por Lerman & Yitzhaki (1985) e Stark, Taylor & Yitzhaki (1986).

Se aproveitando da divulgação da nova Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) para o ano de 2017-2018, em conjunto com dados da matriz insumo-produto de 2015, este trabalho busca estimar e analisar a incidência da tributação direta e indireta sobre as famílias, bem como os gasto social via transferências monetárias – previdência, assistência e trabalho. Para enriquecer a análise será amplamente discutido o perfil da tributação e o padrão de consumo por estrato de renda como forma de ter elementos para avaliar o grau de progressividade ou regressividade da estrutura tributária brasileira. Ao término, espera-se reunir elementos para um melhor diagnóstico da situação das famílias brasileiras, bem como contribuir para um melhor desenho de novas políticas econômicas e potenciais reformas tributárias.

Sendo assim, além dessa introdução, o trabalho apresenta três seções bem como as considerações finais. A seção 1 descreve quais serão as fontes dos dados e os procedimentos para obtenção de alíquotas e da incidência sobre as famílias. Nela é exposto a metodologia para a obtenção dos dados dos tributos, diretos e indiretos, dos

gastos sociais, as transferências monetárias, bem como das etapas da renda empregadas no estudo. Ainda, há a apresentação de como captar os efeitos dos gastos e tributos sobre medidas de concentração de renda, como o coeficiente de Gini, e do debate acerca de qual parâmetro usar para avaliar a incidência, renda ou gastos.

Já a seção 2 aborda os resultados da estimação da incidência da tributação e dos gastos do governo. De modo preliminar, será apresentada a estrutura e a incidência dos tributos diretos, para na subseção seguinte realizar procedimento semelhante para os tributos indiretos. Deste modo, a terceira subseção une esses dois resultados objetivando obter a análise completa da incidência do sistema tributário brasileiro sobre as famílias. Em particular, enquanto na parte dos tributos diretos há o detalhamento sobre as contribuições por tipo de tributo, na dos indiretos há um destaque para a relevância dos impactos de acordo com a cesta de consumo e a renda das famílias. Por fim, a última parte dessa seção é dedicada para a outra ótica, os gastos públicos em transferências previdenciárias, assistenciais e laborais, que apresentam um papel imperativo na distribuição de renda.

Em continuidade, a seção 3 será destinada à discussão sobre os impactos distributivos dos dados calculados anteriormente. A principal métrica adotada é o coeficiente de Gini, como forma de identificar o potencial de progressividade ou regressividade de mudanças na estrutura do sistema tributário e das transferências governamentais. Em seguida, na segunda subseção, são discutidos os impactos nas diferentes etapas da renda (primária, inicial, disponível e pós tributação) e nos diferentes períodos das edições mais recentes da POF (2002/03, 2008/09 e 2017/18). A última subseção é dedicada para a análise da evolução dos resultados obtidos, retratando como o papel redistributivo do Estado brasileiro alterou-se ao longo do século XXI.

Por fim, nas considerações finais, discutem-se os principais resultados do estudo, em que se sobressai, os ganhos redistributivos das transferências monetárias públicas ao longo do período – previdência, assistência e trabalho –, a regressividade do sistema tributário e a estabilidade de seus efeitos concentradores. Desse modo, aponta-se que o principal espaço para a elevação da progressividade no país recai sobre o instrumento da tributação.

1. Bases de dados e procedimentos de estimação

Os dados empregados neste estudo advêm da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2017-2018. Tal pesquisa tem como objetivo principal fornecer informações acerca da composição do orçamento doméstico e dos rendimentos da população brasileira e, desta forma, atualizar a estrutura dos índices de preços ao consumidor e

fornecer um perfil das condições de vida da população. O desenho amostral da pesquisa permite inferências para todo o território nacional, para o meio rural das grandes regiões, para os estados e seus meios urbanos e para as regiões metropolitanas.

1.1. Tributos

1.1.1. Tributação direta

Dentre as despesas discriminadas pela POF, o presente estudo se debruçará sobre os gastos com tributos diretos, diferenciados na pesquisa entre incidentes sobre o patrimônio e sobre a renda das famílias. Na primeira categoria estão os impostos cobrados sobre propriedades, IPTU, e sobre veículos automotores, IPVA. Nesta última rubrica ainda foram incluídas outras obrigações relacionadas aos veículos, e.g. despesas com emplacamento, licenciamento, multas, seguro obrigatório, taxas de transferência do veículo, de carteira de habilitação e de perícias.

Já as deduções incidentes sobre os rendimentos do trabalho, principal ou secundário, são discriminadas pela pesquisa em três grupos principais: contribuições previdenciárias (INSS); imposto de renda (IR) e; outras deduções. Em especial, não há muita transparência quanto a natureza total desse último grupo, sendo descrita tanto no dicionário de variáveis como nos instrumentos de coleta apenas como “dedução do ISS e outros impostos” incidentes sobre os rendimentos brutos do informante.

Quanto ao registro outros rendimentos, estão computados nessa base os valores de outros rendimentos que não os do trabalho, como programas de transferência de renda, aposentadorias, pensões, auxílios, aluguel, direitos autorais e doações. Também estão incluídos os outros recebimentos, i.e., abono e adiamento de férias, 13º e 14º salário, saque do PIS/PASEP e FGTS, indenizações, vendas, restituições, lucros, heranças e participação nos lucros (dividendos). À vista disso, a pesquisa agrupa todas as deduções incidentes sobre os rendimentos supracitados em apenas uma variável, sem discriminação quanto a sorte desses diversos vazamentos. Dessa forma, contribuições previdenciárias, IR, ISS e outras deduções não ligadas a tributação estão todas computadas conjuntamente nessa variável.

Prosseguindo esta análise, é possível extrair dos registros de despesas da POF outras informações tributárias, além das já citadas anteriormente. No quadro de serviços domésticos, sinalizado nos instrumentos de coleta, é mostrado o recolhimento da parcela correspondente às contribuições à previdência social dos empregados do domicílio. Já as despesas com contribuição sindical, conselho e associação de classe, imposto sobre

operação financeira (IOF) e previdência pública (INSS) são expostos no quadro que trata de encargos financeiros, previdências, contribuições e transferências.

Destarte, em posse das informações contidas na POF, podemos dividir os valores dos pagamentos de tributos diretos nos seguintes grupos: contribuições previdenciárias, IRPF, outras deduções sobre rendimento do trabalho, deduções de rendimentos que não trabalho, IPVA, IPTU e outros diretos. Neste último encontram-se as várias formas de contribuições classistas e o imposto sobre operações (IOF). No apêndice, encontra-se quadro onde se detalha essa categorização com seus respectivos códigos e descrições advindos da POF 2017/18 (Quadro A.1.).

1.1.2. Tributação indireta

A estimativa da incidência tributária empregando-se os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares é desenvolvida por meio da aplicação das alíquotas dos diversos tributos (ICMS, Pis-Cofins, IPI, ISS, Cide) sobre as despesas monetárias com bens e serviços. A primeira possibilidade é se aplicar as regras legais relativas a cada um desses tributos sobre o dispêndio dos bens e serviços. Nesse caso se depara com duas dificuldades: i) o grande dispêndio de tempo necessário para o levantamento de todos os regulamentos do ICMS e do ISS assim como para determinar o regime de tributação do Pis-Cofins; ii) a necessidade de imposição da hipótese de que os tributos “funcionam” perfeitamente, isto é, de que não há cumulatividade, elisão, evasão e se aplica o princípio de destino – o que já não se sustenta para o principal tributo indireto, o ICMS. Os trabalhos de Silveira (2008); Silveira (2012); Pintos-Payeras (2010) utilizaram esse procedimento aplicando as regras de tributação de unidades da federação selecionadas e/ou de municípios mais importantes economicamente para diminuir esse tempo de levantamento das regulações.

Outra forma é estimar as alíquotas efetivas por meio do manuseio da Matriz Insumo-Produto e aplicá-las aos gastos monetários com bens e serviços apurados pela POF. Esse método foi empregado por Siqueira, Nogueira e Souza (2001; 2010) para analisar a incidência dos tributos indiretos e, conforme esses autores, as alíquotas médias apuradas segundo tal metodologia não diferiram das estimativas de Silveira (2012), com ambos os caminhos apontando para resultados similares. Portanto, decidiu-se cotejar os resultados para a POF 2017/18 com os realizados por Silveira (2012) para as POFs de 2002/03 e 2008/09. Para esse procedimento foi necessário categorizar os milhares de produtos da POF nas categorias de produtos da Matriz Insumo-Produto, reduzindo assim a heterogeneidade de alíquotas aplicável ao universo de despesas da POF. A seção seguinte apresenta uma metodologia alternativa aos trabalhos anteriores para obter as alíquotas de tributação indireta.

1.1.3. Estimação das alíquotas efetivas da tributação indireta

Como a tributação indireta incide sobre as famílias pela demanda (final) de bens e serviços, e não diretamente sobre a remuneração da população, é necessária uma metodologia que explique as relações entre bens, serviços e os setores institucionais (notadamente famílias, governo e setor externo). A matriz insumo-produto (MIP) é a principal ferramenta para se abordar uma economia do ponto de vista destas inter-relações entre bens, serviços e indivíduos. Inclusive, algumas metodologias já foram elaboradas baseadas na MIPs brasileiras, sendo os trabalhos mais notórios os de Siqueira, Nogueira e Souza (2001; 2010) que, por sua vez, são adaptações de uma metodologia aplicada para a Austrália por Scutella (1999). No entanto, carecem de estimativas para as matrizes mais recentes, já no sistema de contas nacionais mais atual (IBGE, 2016).

O principal ganho em atualizar as estimativas das alíquotas de incidência é aproximar temporalmente esses dados em relação à Pesquisa Orçamentária Familiar (POF), de forma a ter resultados mais fidedignos sobre a relação entre consumo e estrutura tributária. A MIP mais recente está disponível para o ano de 2015 (IBGE, 2018), enquanto a POF foi divulgada com base em 2017-2018¹. Além disso, pela matriz insumo-produto é possível separar a tributação que incide sobre a demanda final e sobre a demanda intermediária (que incide sobre bens e serviços usados no processo produtivo de algum bem ou serviço final).

Antes de entrar no cálculo dos impactos é necessário esclarecer uma questão central da análise insumo-produto, que é a forma de precificação dos produtos. Existem, principalmente, duas formas: *preços ao consumidor* e *preços básicos*. Pelo primeiro, os preços são definidos tal como chegam ao consumidor final, em que parte dessa estrutura de preços não é relacionada diretamente com o seu processo produtivo, mas adicionados por setor que operam como margem. Em geral, estes tipos de setores contemplam atividades como comércio e transporte. A outra opção, amais precisa do ponto de vista de identificar a cadeia produtiva, é retirar a parte do valor final de um dado produto referente às margens e redirecioná-la para os setores “margens”. Com essa estrutura de valoração dos fluxos obtém-se as informações a preços básicos.

No cálculo da incidência final da tributação indireta, é imperativo pensar sobre como esse tipo de precificação pode afetar os resultados. Esse é um dos cuidados levantados por Scutella (1999) ao propor uma metodologia alternativa ao invés de usar os dados da matriz insumo-produto diretamente. Usando a forma tradicional, valorada a

¹ Apesar de não serem dados do mesmo ano, ambas as pesquisas apresentam dados mais estruturais da economia, de forma que os dois anos que as separam são mais que suficientes para o cruzamento dos dados

preços básicos, os impostos seriam repassados de forma indevida, com um peso excessivo da carga tributária recaindo sobre os setores que ofertam serviços de margem (notadamente comércio e transporte). Para contornar essa questão, Scutella propõe realizar uma redistribuição das margens, transferindo as transações dos setores ofertantes de margem para os demandantes de margem. Importante destacar que não se trata simplesmente de usar a matriz a preços do consumidor excluía a parte de tributação sobre os produtos, pois na proposta de Scutella (1999), os insumos usados na oferta dos serviços margem também estão distribuídos para os setores demandantes.

Outra possibilidade, a qual será adotada neste trabalho, é, ao invés de redistribuir as margens dos setores ofertantes para os setores demandantes, é associar as margens incidentes sobre a demanda final com cada um dos seus produtos. Dessa forma, os valores dos impostos incidentes sobre os serviços de margem, e os seus insumos, seriam repassados para os setores demandantes sem renunciar a um tratamento mais preciso da estrutura produtiva. O vetor da demanda final pode ser apresentado da seguinte forma:

$$F^Y = \begin{pmatrix} f_1 & 0 & \dots & 0 & 0 & \dots & 0 \\ 0 & f_2 & \dots & 0 & 0 & \dots & 0 \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ f_1^{com} & f_2^{com} & \dots & f_{com} - (i' f^{com}) & 0 & \dots & f_n^{com} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ f_1^{tra} & f_2^{tra} & \dots & 0 & f_{tra} - (i' f^{tra}) & \dots & f_n^{tra} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ 0 & 0 & \dots & 0 & 0 & \dots & f_n \end{pmatrix}$$

A interpretação desta matriz é da seguinte forma: para cada componente da demanda final, cria-se uma matriz (produto por produto) em que cada coluna j é referente a demanda final do produto j acrescido das margens². Por sua vez, a diagonal principal de F^Y fornece a demanda final doméstica à preços básicos, exceto para os setores ofertantes de margem, no qual são descontados o valor total dos serviços de margem associados àquele componente da demanda final. Este valor subtraído é distribuído ao longo da linha dos produtos associados à oferta de margem. Ao pré-multiplicar essa matriz pela Inversa de Leontief, e a Market-Share, se leva em consideração a produção dos insumos para os serviços de margem demandados por cada produto, sem transferir esse efeito total para os setores ofertantes de margem. Perceba que os resultados podem ser obtidos ao nível do produto (com melhor compatibilidade

² Seria um passo intermediário à transformação de preços básicos para preços ao consumidor, dado que não estão incluídos os impostos.

com a POF), ao contrário da metodologia proposta por Scutella (1999), que necessita de uma matriz quadrada (setores por setores).

Resolvida a questão da precificação da matriz insumo produto, o passo seguinte é realizar de fato o cálculo da incidência final. Aqui há a necessidade de realizar uma escolha metodológica acerca do tratamento de um dos componentes da demanda final: a formação bruta de capital fixo (FBCF), que é a representação do investimento produtivo. Duas hipóteses podem ser adotadas. A primeira é a hipótese de *curto prazo* em que a FBCF é vista como um componente da demanda final. Já a segunda, a de *longo prazo*, a FBCF é assumida como um componente da demanda intermediária, de forma que a tributação que incide sobre esse item é repassada para os demais componentes da demanda final.

As informações dos tributos na MIP estão separadas entre as que incidem sobre a demanda intermediária (na forma de uma matriz produto por atividade) e sobre a demanda final (separada por produtos para cada componente da demanda final). Além disso, ambos componentes distinguem aqueles que incidem sobre produção nacional (subscrito “n”) ou sobre importações (subscrito “m”). Podemos representar os totais desses componentes da seguinte forma:

$$T^U = T_n^U + T_m^U$$

$$T^F = T_n^F + T_m^F$$

Onde T^U é o total de tributos que incidem sobre o consumo intermediário e T^F o total de tributos que incidem sobre a demanda final. A soma destes totais forma a incidência estatutária, em que a parte destinada à demanda intermediária terá seus efeitos repassados para os componentes da demanda final de acordo com seus usos como insumos. Esta tributação inicial sobre a demanda intermediária é denominada incidência de primeiro estágio, enquanto seus efeitos a serem repassados são a incidência de estágios superiores.

Um primeiro passo da metodologia é calcular coeficientes de tributação que relacionam a tributação indireta da demanda intermediária e da demanda final em relação aos seus respectivos totais:

$$t_n^U = T_n^U \oslash U_n i$$

$$t_m^U = T_m^U \oslash U_m i$$

$$t_n^F = T_n^F \oslash F_n i$$

$$t_m^F = T_m^F \oslash F_m i$$

Em que U_n, U_m, F_n e F_m são, respectivamente, as demandas intermediárias e finais (por produção doméstica e importações), \oslash representa a divisão de Hadamard em que as operações são realizadas célula a célula (e não matricialmente) e i é um vetor unitário (de valores um) para realização de somatórios.

Modelo de Curto Prazo

Em posse dos coeficientes de tributação o passo seguinte é avançar no cálculo do repasse da tributação sobre consumo intermediário, assumindo inicialmente a hipótese de curto prazo (FBCF como componente da demanda final). Com base no modelo de Leontief simples:

$$g = U_n + Df = DB_n g + Df$$

Pela qual o valor da produção (g) é explicado por uma matriz de coeficientes técnicos³ (B_n) pela demanda final ao nível da produtos (f) e pela D sendo a matriz de market-share (que apresenta a proporção dos setores que produzem cada produto). A pré multiplicação da D pelos vetores e matrizes ao nível do produto os transforma ao nível da atividade com, por exemplo, a matriz de Leontief convencional (quadrada) sendo obtida por DB_n .

Recorrendo novamente ao vetor de somatório, podemos escrever o total da tributação sobre a produção como

$$i'T = i'T_n^F + i'T_m^F + i'T_n^U + i'T_m^U$$

Com $i'T^F = i'T_n^F + i'T_m^F$ sendo o total da tributação sobre a demanda final e $i'T^U = i'T_n^U + i'T_m^U$ o total da tributação sobre a demanda intermediária. Este segundo item pode ainda ser decomposto usando a matriz de coeficientes técnicos domésticos (B_n) e importados (B_m), em que $i'T_n^U = t_n^{U'} B_n g$ e $i'T_m^U = t_m^{U'} B_m g$. Dessa forma, podemos manipular as equações é chegar à:

$$i'T = i'T^F + t_n^{U'} B_n g + t_m^{U'} B_m g = i'T^F + (t_n^{U'} B_n + t_m^{U'} B_m)g$$

³ A matriz B é uma alternativa à matriz de coeficientes técnicos tradicional (A) que fornece mais informações dado que é calculada pela relação entre produtos e atividades. Ou seja, é uma matriz retangular (mais linhas que colunas, no caso) ao contrário da matriz A que é quadrada (mesmo número de linhas e colunas). Neste caso, os coeficientes seriam interpretados como a proporção dos produtos que são usados como insumo para a produção de uma unidade de bem ou serviço final.

O valor da produção (g) é explicado pelo modelo de Leontief em termos do multiplicador de Leontief ($L = [I - DB_n]^{-1}$) e da demanda final ao nível da atividade (Df), resultando em: $g = [I - DB_n]^{-1}Df = LDf$. Substituindo na equação anterior, chegamos à seguinte distribuição dos tributos:

$$i'T = i'T^F + ((t_n^{U'}B_n + t_m^{U'}B_m)LDf)$$

Ou de forma mais simples ao somar a tributação total sobre bens intermediários (somando oferta doméstica e importada):

$$i'T = i'T^F + (t_{int}LDf)$$

$$\text{em que } i'T^U = i'T_n^U + i'T_m^U = t_{int}[I - DB_n]^{-1}Df = t_{int}LDf.$$

Agora para a obtenção da incidência final dos tributos indiretos de curto prazo (IFT_{CP}), em que toda a tributação está

$$IFT_{CP} = T^F + i'T^U \otimes (F^Y \oslash F^Y i)$$

Finalmente, para obter as alíquotas de incidência final de curto prazo basta dividir a IFT_{CP} pelos componentes da demanda final:

$$t_{IFT_{PC}} = IFT_{CP} \oslash F$$

Modelo de longo prazo

A diferença no tratamento de longo prazo é retirar a formação bruta de capital fixo (FBCF) da demanda final e incorporá-la como um componente da demanda intermediária. Nesse caso, a matriz de coeficientes técnicos será expandida com mais um componente e retirada da demanda final, além de modificar a distribuição entre os vetores de tributação. O procedimento que será realizado é semelhante ao da metodologia original, mas com uma variação aproximando ao que Miyazawa (1976) faz para a consumo das famílias, mas aqui sendo aplicado sobre a FBCF no lado da demanda e o Excedente Operacional Bruto (EOB) como uma aproximação dos lucros associados ao investimento⁴. Sendo assim, a coluna da demanda final correspondente ao investimento

⁴ Outra alternativa seria usar as matrizes de absorção do investimento (MAI). Mais precisamente, a MAI fornece informações sobre quais os setores produtivos que estão demandando cada tipo de equipamento de capital (ao nível dos produtos da matriz insumo-produto). No entanto, além de faltar estimativas ao nível da divulgação das contas nacionais (SCN 2010), há

(f_n^{FBCF}) pode ser explicado em termos do valor da produção e de uma matriz de coeficientes de investimento (B_n^k) que se relaciona com a formação bruta de capital fixo:

$$f_n^{FBCF} = B_n^k g$$

Para construir a matriz B_n^k , precisa-se de duas informações: a primeira, é a própria entre f_n^{FBCF} ; a segunda h_{EOB} é a proporção do EOB de cada atividade em relação ao total. Essa segunda informação é também dividida pelo valor da produção. Ou seja, a matriz seria gerada por:

$$B_n^k = f_n^{FBCF} (h_{EOB} \oslash g)'$$

Conseqüentemente, será obtida uma nova matriz de impacto expandida com o investimento:

$$L_K = [I - (DB_n + DB_n^k)]^{-1}$$

Criada a nova matriz de impacto, o passo seguinte é retirar o vetor da FBCF da matriz de demanda final e da tributação. Vamos nomear essas variáveis descontadas a FBCF por um asterisco (*). No caso, reescrevendo as equações, obtém-se agora:

$$i'T = i'T^{F*} + (t_{Int}^* L_k D f^*)$$

Por fim, a Incidência Final Total de Longo Prazo (IFT_{LP}) e suas respectivas alíquotas ficam da seguinte forma:

$$IFT_{LP} = T^{F*} + i'T^{U*} \otimes (F^{\gamma*} \oslash F^{\gamma*}i)$$

$$t_{IFT_{LP}} = IFT_{LP} \oslash F^*$$

Importante destacar que a razão entre parênteses ($F^{\gamma*} \oslash F^{\gamma*}i$) soma 1 em cada linha de forma que representa a participação da demanda de cada produto para cada setor institucional (demanda final) no seu respectivo total. Ou seja, ao término toda a incidência estatutária sobre a demanda intermediária é distribuída para a demanda final.

a dificuldade adicional da redistribuição das margens nessa matriz, que dificultam a aplicação nesta metodologia. Mais detalhes ver Miguez (2016).

Resultados

Na Quadro A.2 do Anexo estão as alíquotas de curto e longo prazo para o consumo das famílias, a serem usadas conjuntamente com a POF. Perceba que os resultados estão disponíveis em ambas as hipóteses, deixando a cargo do leitor usar a que for mais razoável para a questão a ser respondida. Os resultados são para o total de tributos indiretos, dado que a MIP não abre a matriz de tributação desses impostos, estando disponíveis apenas os totais de cada tipo de tributo nas Tabelas de Recursos e Usos (TRU)⁵. Ou seja, mesmo realizando a divisão desses tributos, as relações intersetoriais seriam as mesmas e não justificariam calcular as alíquotas separadamente por tipo de tributo.

1.2. Gastos sociais: transferências monetárias

Além da investigação acerca dos tributos diretos e indiretos, o estudo também colocará sob escrutínio os gastos sociais via transferências monetárias para as pessoas e famílias. Os dados relativos a esses gastos, sob a forma de transferências monetárias, encontram-se bem discriminados na POF, com informações sobre as aposentadorias, pensões, auxílios, programas de transferências de renda e benefícios em suporte aos trabalhadores e ao estudentado.

Quanto às aposentadorias e pensões, desde a POF de 2008-2009 é possível identificar, separadamente, os regimes públicos previdenciários. De um lado, o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), obrigatório a todos os trabalhadores regidos pela CLT e gerido pelo governo federal por meio do INSS e, de outro, os Regimes Próprios da Previdência Social (RPPSs), destinado aos servidores públicos civis e militares. Vale ressaltar que, apesar da semelhança entre a natureza das transferências desses dois regimes, o RPPS conta com um maior número de auxílios, alguns deles inexistentes para trabalhadores do setor privado, como também com valores de benefícios mais elevados.

Outra forma de transferência delimitada pela POF são os auxílios, divididos neste estudo em dois grupos: auxílios exclusivamente públicos e auxílios de natureza dúbia, podendo ser tanto públicos quanto privados. No primeiro estão os auxílios por reclusão, acidente e doença, englobando os benefícios do RGPS e aqueles destinados aos servidores públicos. Já, no tocante aos auxílios público/privados, tem-se, a título de exemplo, os destinados à alimentação, transporte, combustível, qualificação e funeral.

⁵ Os tributos indiretos na TRU estão abertos em: imposto de importação, IPI, ICMS e outros impostos menos subsídios.

Por fim, adiciona-se a essa miscelânea as transferências do governo voltadas à assistência social, à proteção do trabalhador e ao fomento de pesquisas. No primeiro estão o Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), destinado a idosos e deficientes de baixa renda, e os programas de transferência de renda destinados à população em situação de pobreza e como proteção social a jovens e crianças. E, nos dois últimos itens estão, respectivamente, o seguro-desemprego e as bolsas universitárias da CAPES e CNPQ.

À vista do que foi exposto acima, pode-se sintetizar as informações contidas na POF referentes as transferências monetárias em oito rubricas: aposentadorias e pensões do RGP e do RPPS; auxílios públicos e mistos (públicos/privados); Bolsa Família e outros programas de transferência de renda; BPC; bolsas de estudo; e seguro-desemprego. Quadro no apêndice apresenta as categorias com as rendas (descrições e códigos) da POF (Quadro A.3.).

1.3. Renda *versus* gastos

Ainda nesta seção, é preciso delimitar o parâmetro que será usado para as análises acerca da incidência dos tributos sobre as famílias. O debate acerca da estrutura tributária perpassa conceitos fundamentais como o de equidade e bem-estar. Nesse sentido, uma das principais problemáticas que emerge dessa discussão é a definição do montante de tributo que seria considerado “justo” para cada contribuinte arcar. Duas teorias se destacam na literatura com o intuito de responder essa questão.

A primeira, denominada 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. Além disso, a constatação que indivíduos que recebem maiores benefícios deveriam arcar com maiores montantes de tributos ignora diversas outras facetas, especialmente a questão redistributiva.

Por outro lado, há a corrente que coloca como conceito chave para a definição do montante tributado a capacidade de pagamento. De forma simples, indivíduos com uma maior capacidade de pagamento deveriam arcar com maiores montantes de tributos e aqueles com a mesma capacidade de pagamento deveriam ser taxadas em um mesmo valor, em outras palavras, a garantia da equidade vertical e horizontal, respectivamente

(e.g. Murphy e Nagel, 2002). Devido a essa segunda corrente levar em conta a desigualdade de rendimentos, ser mais difundida na literatura econômica e, considerando as problemáticas da teoria anterior, o presente texto irá empregar o princípio da capacidade de pagamento como forma de avaliação da tributação indireta no país.

Feita tal consideração metodológica, a questão que emerge de modo direto dessa escolha se refere ao parâmetro escolhido para medir a capacidade contributiva. No Gráfico 1 é possível observar os tributos indiretos pagos por cada décimo da população como proporção dos parâmetros mais comumente empregados na literatura: as rendas e as despesas de consumo, totais e monetárias. Cabe agora delimitar qual seria o melhor parâmetro para avaliar a incidência desses impostos sobre as famílias.

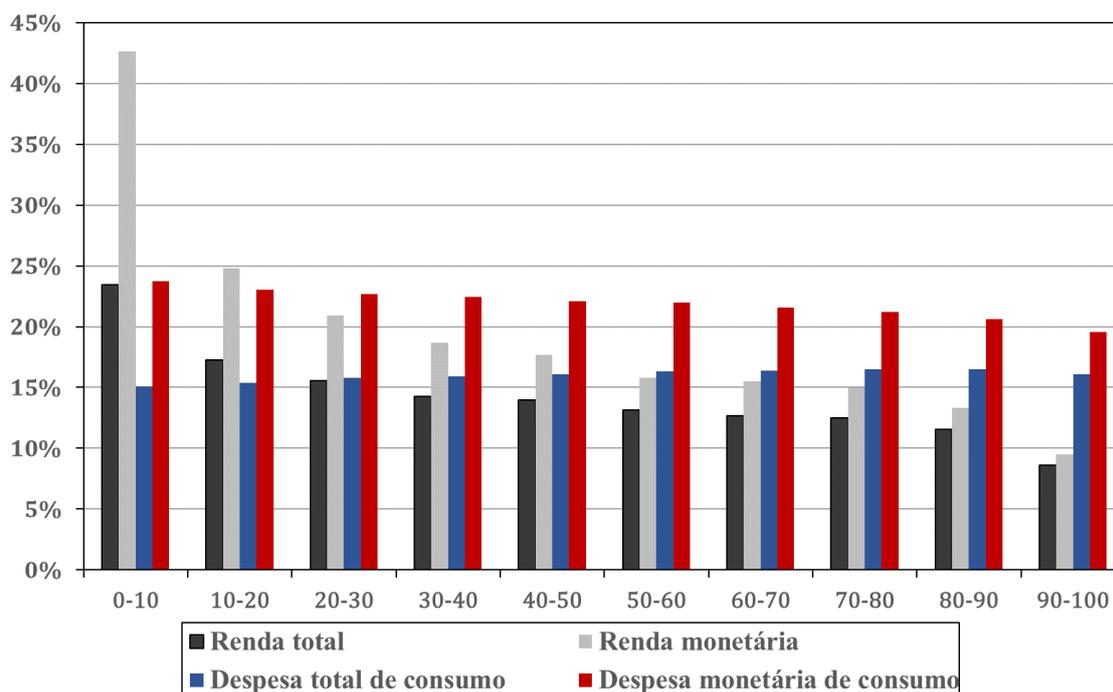
Os autores que defendem a utilização do parâmetro consumo, como Siqueira, Nogueira e Souza (2012), argumentam que esse refletiria de forma mais adequada o padrão de vida das famílias ao longo do ciclo da vida, i.e., se apropriam da hipótese da renda permanente para tal escolha. Também afirmam que a renda dos estratos mais pobres é grandemente sub-reportada em pesquisas como a POF, apontando o déficit orçamentário observado nos primeiros décimos para reforçar sua argumentação. Logo, como grande parte dos tributos indiretos estão associados aos gastos de consumo e, também, é possível observar uma maior proximidade entre as cestas de consumo dos mais pobres com a dos mais ricos ao longo das pesquisas, é quase que tautológica a constatação de uma proporcionalidade da distribuição da carga a partir desse parâmetro, conforme o Gráfico 1.

Todavia, há algumas objeções substanciais em relação a essa argumentação. Em primeiro lugar, o parâmetro consumo inibe os objetivos redistributivos dos sistemas tributários ao ofuscar a abissal desigualdade brasileira. Enquanto os estratos mais pobres da distribuição mal conseguem satisfazer as suas necessidades de consumo mais básicas, consumindo grande parte de sua renda, os estratos mais ricos alocam uma significativa parcela de seus rendimentos em poupança. Logo, ao considerar apenas o consumo, deixa-se de fora a sua contrapartida, a parcela da renda que é alocada na forma de poupança, relevante especialmente para os mais ricos. Como consequência, as disparidades entre os rendimentos dos estratos inferiores da pirâmide com os do topo são subestimadas e, dessa forma, não há dúvidas quanto à renda ser o parâmetro que melhor capta os rendimentos das famílias como também a desigualdade na distribuição.

Além desse argumento teórico, há também a questão prática que envolve a agregação dos efeitos redistributivos da tributação como um todo, sendo a renda o parâmetro utilizado na mensuração da incidência dos tributos diretos bem como de

outros indicadores como pobreza e desigualdade. Por fim, quanto à colocação dos autores acerca da sub-reportação dos rendimentos dos mais pobres, na realidade, isso é observado ao longo de toda a distribuição, inclusive entre os mais ricos, onde a concentração de renda é substancialmente maior que a relatada nos dados das pesquisas domiciliares, como apontado por Medeiros, Souza e Castro (2015). Nesse sentido, um ajuste de renda feito apenas para os estratos mais pobres não se sustenta teoricamente.

Gráfico 1 – Incidência de tributos indiretos por décimos, segundo diversos parâmetros



Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2017-2018.

Evidenciada a escolha da renda como parâmetro frente às despesas de consumo, é preciso definir de qual renda estamos tratando: monetária ou total, esta última que considera também os rendimentos não monetários. Conforme a constatação das subestimação dos rendimentos das famílias nas pesquisas domiciliares, a escolha da renda total minimiza esse problema se comparada a utilização somente de sua parcela monetária, como feita por alguns autores (Ribeiro et al., 2009; e.g. Zockun, 2016). Enquanto o emprego da última aponta para um sistema extremamente regressivo, onde a incidência de tributos indiretos para o primeiro décimo de renda é de 42,66% de sua renda monetária e, para o décimo mais rico, 9,50%; o emprego da renda total também indica um sistema regressivo, no entanto, com tais incidências em 23,42% e 8,62% da renda total, respectivamente. Tal diferença mostra-se acentuada nas camadas mais pobres devido a maior importância da parcela não monetária sobre os rendimentos das famílias se comparado aos demais grupos.

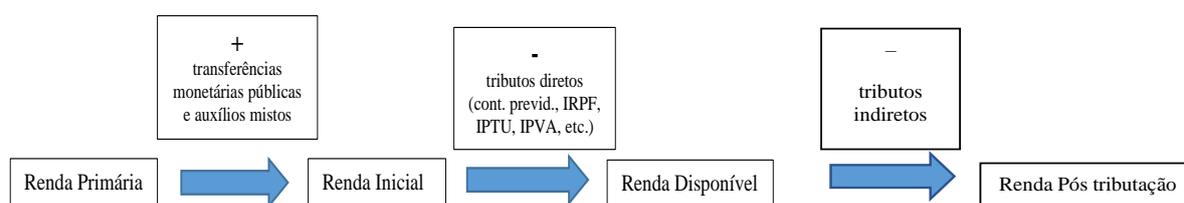
Portanto, a renda total como parâmetro da capacidade contributiva parece a escolha mais sóbria. Situando-se entre esses dois extremos onde, de um lado, ao atenuar as desigualdades brasileiras, as despesas de consumo apontam para uma proporcionalidade na incidência dos tributos indiretos e, por outro, o uso da renda monetária, ao subestimar significativamente o rendimento das famílias mais pobres, deriva uma tributação extremamente regressiva.

1.4. Decompondo a renda: benefícios monetários e tributos

A avaliação dos impactos distributivos dos diferentes tipos de transferências e dos tributos sobre a renda das famílias é realizada por meio dos indicadores usuais de concentração da renda: os índices de Gini e os Coeficientes de Concentração. A comparação entre o índice de Gini da renda anterior e posterior à concessão dos benefícios ou ao recolhimento dos impostos é relevante para a compreensão dos impactos distributivos dessas políticas. Cabe, no entanto, ter presente que a mudança nos índices de concentração – no caso do Gini – resulta de dois componentes: o primeiro, relativo ao grau de progressividade ou regressividade do benefício/tributo ponderado por seu peso na renda e, o segundo, concernente aos rearranjos que tais intervenções provocam no ordenamento das famílias pela renda. Nesse texto, além dos Ginis antes e depois, serão apresentados os índices de progressividade e as contribuições marginais à desigualdade, que captam o quão redistributivo é um benefício ou tributo sem considerar esses efeitos de reordenamento. Isso porque mensura-se o efeito de uma mudança marginal na política, sem implicações na ordenação das famílias ao longo da distribuição.

Para essas avaliações emprega-se um esquema de estágios de renda, com a primeira, denominada *renda primária*, composta dos rendimentos auferidos no mercado de trabalho, com aluguéis e vendas, com doações e pensões alimentícias e com os ganhos na poupança e no mercado financeiro. Ou seja, todos aqueles rendimentos auferidos pelos membros das famílias antes da adição dos benefícios monetários públicos ou da dedução dos impostos. Em um segundo momento, adicionam-se à renda primária os benefícios monetários concedidos pelo Estado - previdenciários, assistenciais, laborais e educacionais -, obtendo-se a chamada *renda inicial*. Deduzindo-se desta os impostos sobre a renda, as contribuições previdenciárias e os impostos sobre patrimônio – imóveis e veículos – chega-se à *renda disponível*. Por fim, com a incidência dos tributos indiretos sobre renda disponível, obtém-se o último estágio, isto é, a *renda pós tributação*. A Figura 1 ilustra esse esquema de renda, que será a base para a avaliação dos impactos das transferências e dos tributos diretos e indiretos.

Figura 1 – Estágio da renda: primária, inicial e disponível.



Fonte: Elaboração dos autores.

Considera-se que a renda x_i – posterior ao benefício ou ao tributo, ou mais amplamente a renda *ex post* – está ordenada de maneira que:⁶

$$x_1 \leq x_2 \leq \dots \leq x_n$$

O índice de Gini dessa distribuição pode ser calculado por meio da expressão

$$G_x = \frac{2}{n^2\mu} \sum_{i=1}^n ix_i - \left(1 + \frac{1}{n}\right) \quad (1)$$

ou

$$G_x = \frac{2}{n\mu} \text{cov}(i, x_i) \quad (2)$$

$$\text{com } \mu = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i$$

Admite-se que a renda x_i é formada por k parcelas, considerando os tributos, como parcelas negativas:

$$x_i = \sum_{h=1}^k x_{hi} \quad (3)$$

A média da h -ésima parcela é:

⁶. A apresentação a seguir está baseada em Silveira (2008).

$$\mu_h = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_{hi} \quad (4)$$

E a respectiva participação na renda total é:

$$\varphi_h = \frac{\mu_h}{\mu} = \frac{\sum_{i=1}^n x_{hi}}{\sum_{i=1}^n x_i} \quad (5)$$

Sendo para os tributos, participações negativas da renda.

Substituindo (3) em (2), se obtém

$$G_x = \frac{2}{n\mu} \sum_{i=1}^k \text{cov}(i, x_{hi})$$

ou

$$G_x = \frac{2}{n} \sum_{h=1}^k \varphi_h \frac{1}{\mu_h} \text{cov}(i, x_{hi}) \quad (6)$$

De modo semelhante a (2), pode-se definir a razão de concentração da h -ésima parcela como:

$$C_h = \frac{2}{n\mu_h} \text{cov}(i, x_{hi}) = \frac{2}{n} \text{cov}\left(i, \frac{x_{hi}}{\mu_h}\right) \quad (7)$$

Deve-se ter presente, como dito, que as razões de concentração são definidas com base na ordenação pela renda final.

Como resultado de (6) e (7), tem-se que:

$$G_x = \sum_{h=1}^k \varphi_h C_h \quad (8)$$

Como se pode depreender, a razão de concentração é proporcional à covariância entre as posições de ordem i e as rendas relativas x_{hi}/μ_h . Assim, a razão de concentração não é afetada pela troca de sinal da parcela, uma vez que as rendas relativas permanecerão as mesmas. Pode-se verificar que:

$$-1 + \frac{1}{n} \leq C_h \leq 1 - \frac{1}{n} \quad (9)$$

Impactos distributivos da política fiscal: índices de progressividade e efeitos de reordenamento

A avaliação de mudanças no índice de Gini devido a alterações muito pequenas – marginais – no valor dos benefícios ou dos tributos aponta os reais efeitos dessas intervenções, dado que, nesse caso, não ocorrem reordenamentos das famílias. Ou seja, busca-se identificar as contribuições marginais dos benefícios e tributos na desigualdade.

Seja b o benefício e t o tributo e considerando que x seja a renda *ex post*, sendo a inicial para as transferências e a disponível para os tributos. Então, a relação entre o valor dos benefícios e o valor da renda anterior – no caso, a primária é:

$$\beta = \frac{\sum b}{\sum(x-b)} \quad (10)$$

E entre o valor dos tributos, a relação entre o valor dos tributos e a renda anterior – a inicial é:

$$\gamma = \frac{\sum t}{\sum x+t} \quad (11)$$

Lembrando (8) $G_x = \sum_{h=1}^k \varphi_h C_h$, o índice de Gini das rendas *ex post* (x) após a concessão dos benefícios e a tributação são:

$$G_x = \frac{1}{1+\beta} C_{x-b} + \frac{\beta}{1+\beta} C_b \quad (12)$$

e

$$G_x = \frac{1}{1-\gamma} C_{x+t} - \frac{\gamma}{1-\gamma} C_t \quad (13)$$

respectivamente.

A exposição a seguir emprega o exemplo dos benefícios, sendo similar no caso dos tributos. Supondo-se uma alteração proporcional no valor dos benefícios o novo valor pode ser descrito como:

$$b_d = \theta b \quad (14)$$

com $\theta = 1 + \delta$, em que δ é positivo e arbitrariamente pequeno, a ponto de não causar a reordenação das rendas *ex post*, o que implica as razões de concentração C_{x-b} e C_b continuarem as mesmas.

O novo valor de β é

$$\beta_D = \theta\beta \quad (15)$$

Assim, o novo índice de Gini da renda *ex post* é

$$\frac{1}{1 + \theta\beta} C_{x-b} + \frac{\theta\beta}{1 + \theta\beta} C_b$$

e a variação de G_x é:

$$\Delta G_x = \left(\frac{1}{1 + \theta\beta} - \frac{1}{1 + \beta} \right) C_{x-b} + \left(\frac{\theta\beta}{1 + \theta\beta} - \frac{1}{1 + \beta} \right) C_b \quad (16)$$

Após alguma manipulação algébrica, usando (11), obtemos:

$$\frac{\Delta G_x}{\theta - 1} = \frac{\Delta G_x}{\delta} = \frac{\beta}{1 + \theta\beta} (C_b - G_x) \quad (17)$$

Pode-se definir o nível de variação do índice de Gini advindo do incremento marginal do benefício como:

$$\lim_{\delta \rightarrow 0} \frac{\Delta G_x}{\delta} = \frac{\beta}{1 + \beta} (C_b - G_x) \quad (18)$$

Retomando a apresentação inicial da seção, relativa à decomposição do índice de Gini, onde foi visto que, quando a renda final x_i é formada por k parcelas - expressão (3) -, o índice de Gini pode ser decomposto em k parcelas — expressão (8) —, que pode ser expressa do seguinte modo:

$$\sum_{h=1}^h \varphi_h (C_b - G_x) = 0 \quad (19)$$

Assim como em (17), a intensidade da variação de G_x decorrente de um pequeno aumento proporcional na parcela x_{hi} é dada por $\varphi_h (C_h - G_x)$, sintetizando o potencial de cada parcela – no caso dos benefícios – em colaborar na alteração da desigualdade.

Hoffmann propõe como índice de progressividade, a seguinte expressão

$$II_h = (\text{sinal de } \varphi_h)(G_x - C_h) \quad (20)$$

em consonância com o tratamento dado por Lerman e Yitzaki de “privilegiar” a avaliação da progressividade pela renda posterior, tendo validade tanto para benefícios como para tributos, dado que os tributos são parcelas negativas da renda final x

De (19) e (20) segue-se que

$$\sum_{h=1}^k |\varphi_h| II_h = 0 \quad (21)$$

Essa expressão mostra que, havendo parcelas progressivas ($II_h > 0$), obrigatoriamente as outras parcelas serão regressivas, de tal maneira que a soma ponderada das medidas de progressividade seja nula.

2. Incidência tributária e prevalência dos benefícios previdenciários e assistenciais

2.1. Incidência da tributação direta

Nesta seção serão explorados os perfis de incidência da ação do Estado brasileiro por meio dos tributos e das transferências monetárias públicas. Para este fim, foram empregados os dados da edição mais recente da POF, isto é, 2017/18, de forma a fornecer um panorama próximo do observado contemporaneamente. Ainda, na presente subseção, a análise concentrou-se no sistema de arrecadação do governo via tributos diretos, que será completada pela análise dos indiretos e, por fim, por meio da ótica do gasto por meio das transferências monetárias.

Nessa linha, na Tabela 1 é possível observar a incidência dos tributos diretos sobre a renda das famílias, aqui segmentadas em décimos de renda total familiar *per capita*. Uma das principais conclusões dessa análise é quanto a baixa progressividade desses impostos, já que enquanto os 10% mais pobres, isto é, o primeiro décimo, são tributados em 3,1% de sua renda total, o grupo mais rico aloca 10,6%. Uma vez que a renda dos 10% mais ricos é 36,4 vezes a dos 10% mais pobres, pode-se concluir que a progressividade desses tributos é relativamente baixa.

Tabela 1 - Participação percentual dos tributos diretos e outras deduções sobre a renda total inicial por décimos de renda total familiar per capita. Brasil, 2017/18

Décimo	renda	Contribuições previdenciárias	IRPF	Outras deduções trabalho	Deduções não trabalho	IPTU	IPVA	Outros
1	212,05	0,8%	0,0%	0,0%	0,2%	0,6%	1,3%	0,2%
2	409,31	1,7%	0,0%	0,0%	0,2%	0,5%	1,5%	0,1%
3	581,62	2,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,4%	1,1%	0,1%
4	761,38	2,3%	0,1%	0,0%	0,4%	0,5%	1,2%	0,1%
5	962,18	2,6%	0,1%	0,0%	0,4%	0,6%	1,3%	0,1%
6	1.195,80	2,6%	0,3%	0,0%	0,4%	0,5%	1,2%	0,1%
7	1.490,74	2,9%	0,5%	0,0%	0,5%	0,5%	1,2%	0,1%
8	1.934,19	3,2%	0,9%	0,0%	0,6%	0,6%	1,4%	0,1%
9	2.818,05	3,3%	1,8%	0,0%	0,8%	0,7%	1,5%	0,1%
10	7.717,58	2,8%	4,2%	0,1%	1,7%	0,7%	0,9%	0,1%
Média	1.808,46	2,8%	2,2%	0,1%	1,1%	0,7%	1,2%	0,1%

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2017-2018.

No entanto, a incidência de cada tributo sobre os estratos da população varia profundamente. Para o grupo mais pobre da população, os impostos sobre o patrimônio, IPVA e IPTU, representam entre 41% e 19% do total de tributos diretos pagos por esses grupos, respectivamente. No estrato mais rico, por outro lado, esses percentuais são de 9% e 7%, muito abaixo dos mais pobres e, também, em dissonância com a reconhecida alta desigualdade das riquezas no país. Já no caso dos décimos intermediários, as contribuições previdenciárias ocupam uma elevada parcela dos tributos pagos por esses grupos, o que não é observado para os décimos mais ricos, onde as contribuições ocupam 27% dos tributos totais pagos, que também é a mesma proporção observada para o primeiro décimo.

Outra possível abordagem para essa análise é fornecida pela Tabela 2, que expõe quanto cada estrato contribui em relação ao montante total arrecadado. A título de exemplo, o IR incide especialmente para os três últimos grupos, isto é, os 30% mais ricos da distribuição são responsáveis por 97% do total arrecadado com esse imposto. Esse comportamento se deve ao predomínio das baixas rendas no mercado de trabalho formal e que, portanto, são isentas desses tributos, assim como ao mercado informal. No entanto, para o topo da distribuição, o IR perde seu impacto redistributivo já que o 1% mais rico paga proporcionalmente menos tributos que o grupo logo abaixo.

Tabela 2 - Estrutura de distribuição da renda total, da renda monetária primária, dos tributos diretos, do IR, das contribuições previdenciárias e do IPTU, por estratos selecionados de renda familiar per capita. Brasil, 2017/18.

Estratos de renda	renda total	renda primária monetária	tributos diretos	IRPF	contribuições previdenciárias	IPTU
40-	11%	9%	6%	0%	7%	8%
30 seguintes	20%	18%	13%	3%	20%	16%
20 seguintes	26%	26%	25%	17%	30%	27%
9 abaixo 1+	30%	32%	40%	55%	34%	36%
1+	12%	15%	16%	25%	9%	13%

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2017-2018.

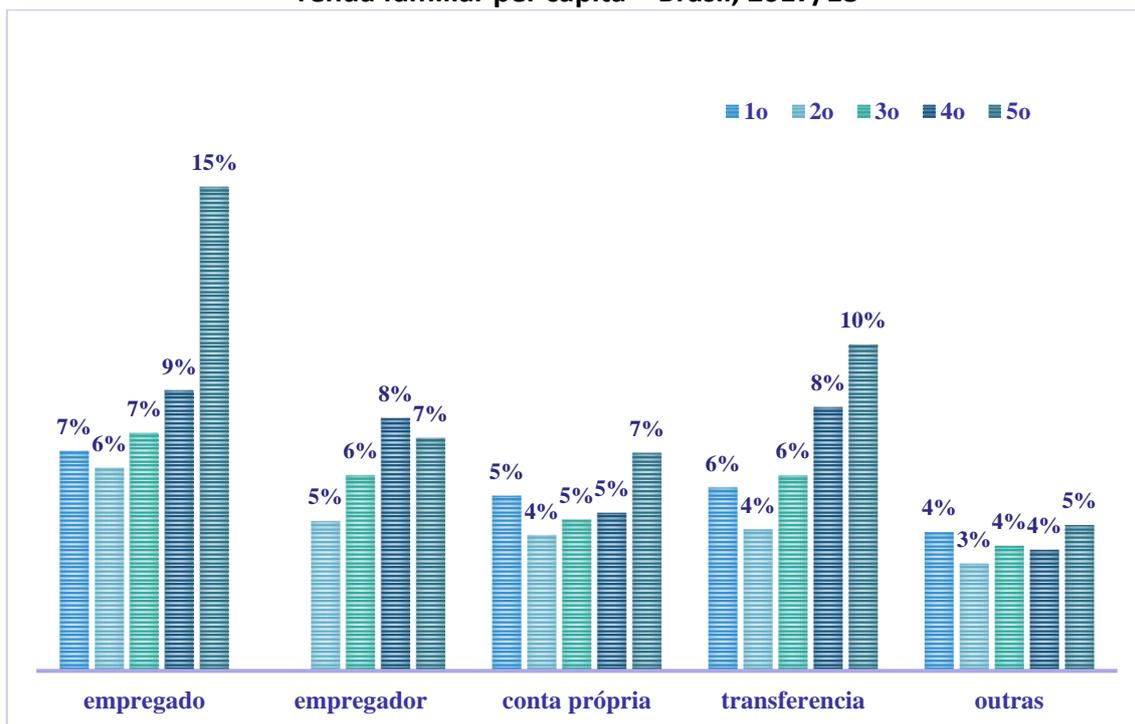
Ao considerar-se a razão entre a participação do estrato na renda primária total com sua participação na arrecadação do total de tributos, é possível constatar mais uma vez a baixa progressividade da tributação direta. No grupo situado no topo da pirâmide, essas proporções são de 15% e 16%, respectivamente, resultando em uma razão de 1,1. Para os 9% abaixo desse grupo, esta mesma razão altera-se para 1,3. Isto é, a progressividade direta diminui grandemente quando se caminha em direção aos grupos mais ricos da distribuição. Para que os tributos diretos tenham um perfil mais progressivo é necessário que a participação dos mais ricos na arrecadação supere em grande medida a parcela que eles se apropriam da renda. Nesse sentido, o perfil mais progressivo é observado no caso do IRPF, já que os 70% mais pobres não são, grosso modo, alcançados pelo tributo, e com os 10% mais ricos respondendo por 80% do total arrecadado.

No caso das contribuições previdenciárias não se observa discrepância frente à distribuição da renda primária monetária, mostrando que a parcela do financiamento da previdência a cargo das famílias não se afasta do perfil distributivo da renda. Assim, fica patente que a previdência desenhada como seguro social ligado a formalização laboral tem limites claros em termos de impactos redistributivos.

Assim como no caso das contribuições previdenciárias, o IPTU apresenta uma distribuição da arrecadação junto às famílias próximas à da renda primária e total, ou seja, tem um perfil de incidência/concentração neutro. Essa situação destoaria do que se espera de tributos patrimoniais, não se observando quadro similar em países tanto centrais como em desenvolvimento. Essa situação aponta para a existência de espaço para a ampliação da progressividade desses tributos, em especial do IPTU. A atualização constante de valores dos imóveis mais aderentes aos valores de mercado, a aplicação de alíquotas progressivas, permitidas com a EC nº 29, e regras de isenção menos abrangentes e voltadas aos imóveis de pequeno valor em localidades com infraestrutura precária são medidas que implicariam na mudança desse quadro. Essas ocorrências, a baixa participação dos tributos sobre a renda e o patrimônio e bem como

seus reduzidos efeitos redistributivos, mostram os bloqueios que as elites e as classes médias erigem contra a progressividade tributária. Bloqueios que se fazem presentes no legislativo, onde mudanças no IPTU são usualmente rechaçadas, e no judiciário, que em várias ocasiões se julgou contrariamente à aplicação da noção de capacidade contributiva ao IPTU e ao ITCD/ITCMD.

Gráfico 2 - Incidência dos tributos diretos segundo principal fonte de rendimento e por quintos de renda familiar per capita – Brasil, 2017/18



Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2017-2018.

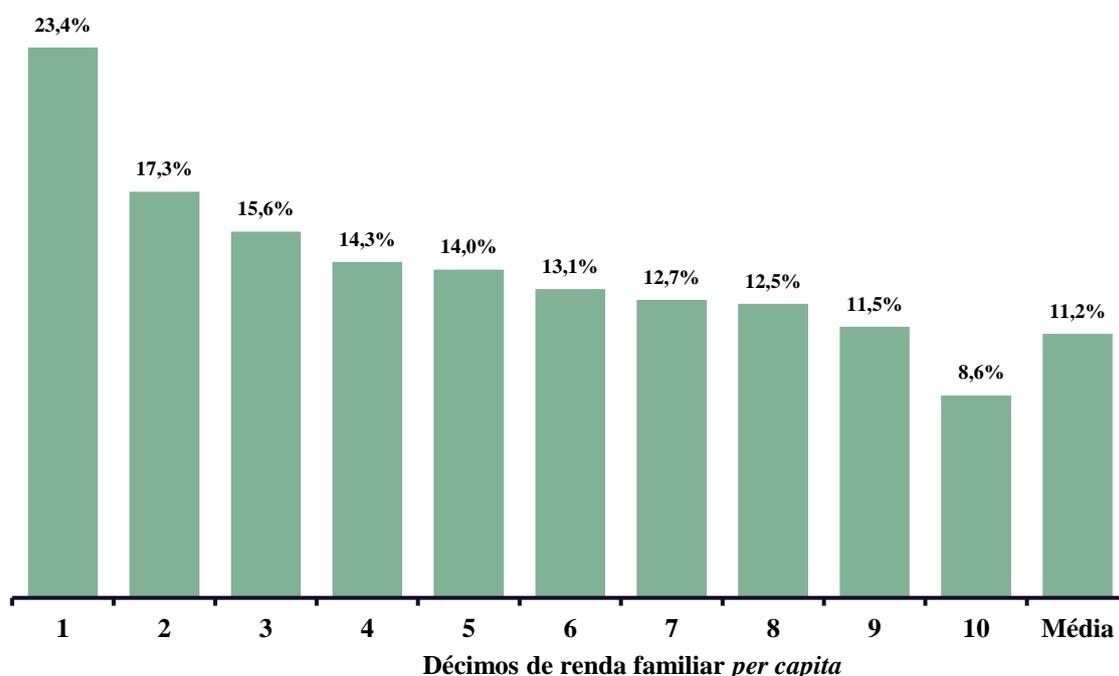
Com o intuito de melhor apurar as razões da baixa progressividade dos tributos diretos, o Gráfico 2 apresenta as alíquotas desses tributos sobre a renda total segundo a principal fonte de rendimento e por quintos de renda total familiar per capita. O cenário apresentado pelo gráfico decorre, em grande medida, do perfil de incidência do IRPF, que mostra menores alíquotas efetivas no topo da distribuição pela menor incidência do tributo sobre os ganhos no mercado financeiro.

Como se pode notar, a população cuja principal fonte de renda são os rendimentos oriundos de aluguéis, doações e do mercado financeiro apresentam incidência dos tributos diretos inferiores à observada para as famílias, que têm nos rendimentos do trabalho ou das transferências a principal fonte. Fica evidente, assim, que a progressividade dos tributos diretos e, como dito, do IRPF se faz presente para aqueles que têm por principal fonte os rendimentos do trabalho de empregados e os originários das transferências.

2.2. Tributação indireta: tributos, incidência e carga sobre a renda e o consumo

Como resultado da aplicação das alíquotas estimadas aos dispêndios monetários apurados pela POF, é possível estimar o valor dos impostos indiretos incidentes sobre a renda das famílias. No Gráfico 3 é exposta a incidência desses tributos, isto é, a razão entre o volume de impostos indiretos e a renda total para cada estrato, segundo décimos de renda familiar *per capita*. Uma possível questão acerca desses dados recai sobre o motivo da incidência mostrada ficar muito aquém das alíquotas nominais (legais) modais dos tributos indiretos. Em primeiro lugar, conforme apresentado anteriormente, o emprego da renda total e não das despesas monetárias de consumo, sobre as quais incidem tais tributos, é responsável em parte por essa menor incidência. Sabe-se que a renda total supera em 17,2%, em média, as despesas monetárias de consumo, justificando essa redução. Ademais, como supracitado, as alíquotas efetivas estimadas “incorporam” a produção/consumo de caráter informal, ou seja, que não recolhe os impostos. Logo, as estimativas aqui desenvolvidas, sejam para as alíquotas sejam para a incidência, consideram a informalidade, a evasão e a elisão fiscal.

Gráfico 3 – Incidência dos tributos indiretos sobre a renda total, segundo décimos de renda familiar per capita – Brasil 2017-18



Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2017-2018.

Ainda, neste gráfico fica bem clara a regressividade da tributação indireta, especialmente quando se cotejam os extremos da distribuição, com os impostos

indiretos representando para os 10% mais pobres quase $\frac{1}{4}$ da renda total, enquanto nos décimos superiores esse peso passa a ser inferior a 9%. Ademais incidência dos indiretos na metade mais pobre varia entre 14,0% e 23,4% ao passo que na metade mais rica o peso dos tributos indiretos na renda passa de 13,1% no sexto décimo para 8,6% nos 10% mais ricos. Vale notar ainda que, na média, os tributos indiretos representam 11,2% da renda total.

A elevada regressividade da tributação indireta está ligada, de um lado, à inexistência de poupança entre os mais pobres, a pequena folga orçamentária nas classes intermediária e a expressiva parcela da renda entre os mais ricos não destinada às despesas de consumo. Concretamente, nos 20% mais pobres observa-se déficit na relação entre as despesas de consumo e a renda de 15,9%, enquanto nos 20% mais ricos, a renda é 1,7 vezes superior às despesas de consumo. De outro lado, as diferentes cestas de consumo entre os décimos de renda podem responder por parte da regressividade se, por exemplo, no orçamento dos mais ricos for maior a participação de produtos e atividades menos oneradas, como os serviços. Todavia, pode-se reduzir a regressividade quando se tem isenções ou desonerações sobre produtos essenciais, como no caso da cesta básica, que conta com tais benefícios tanto para o ICMS como para o Pis-Cofins. Essas questões serão melhor desenvolvidas na próxima subseção.

Há que observar também que a regressividade da tributação indireta ilustrada no gráfico não destoa do que se verifica na maior parte dos países, assim como é muito similar às estimativas desenvolvidas para as POFs 2002/03 e 2008/09. A grande diferença entre o caso brasileiro e o dos países desenvolvidos ou centrais é o peso dos tributos indiretos na carga tributária, muito mais elevada no Brasil. E é essa participação expressiva da tributação indireta que potencializa seu perfil concentrador, ou seja, a sua regressividade. Concretamente, enquanto no Brasil os tributos sobre a produção e o consumo respondem por 45% da carga, nos países da OCDE essa participação é de 32% (Receita Federal, 2020).

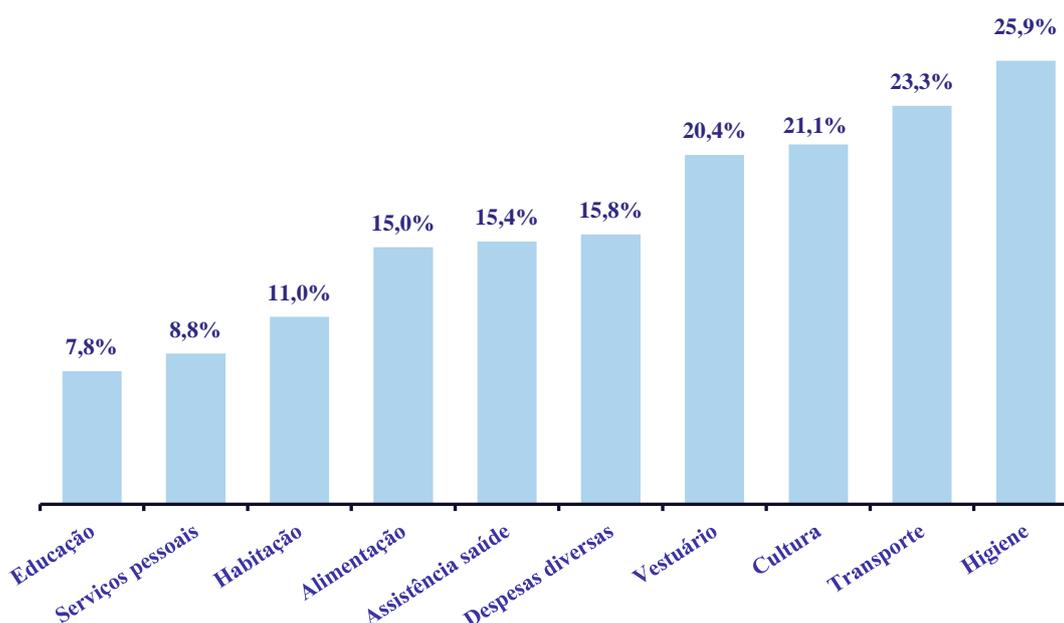
2.2.1. Incidência sobre os grupos de consumo

A análise sobre a incidência da tributação indireta sobre as despesas por rubricas de consumo aponta aqueles grupos de bens e serviços mais e menos onerados, permitindo apontar razões relacionadas ao desenho da tributação indireta, seus benefícios, falhas e escolhas políticas realizadas. De outra parte, essa identificação do grau de oneração segundo rubricas de consumo deve ser examinada considerando as diferenças de estrutura orçamentária das famílias pela renda. Essas duas análises serão o objeto desta seção.

O Gráfico 4 discrimina essa incidência por rubricas utilizando cada despesa como parâmetro. É possível observar que nas rubricas em que predominam os serviços - educação, serviços pessoais e saúde - e nas que contam com benefícios fiscais - como agricultura, saúde (medicamentos) e educação (livros didáticos) – a carga tributária é inferior à 15,5%, com destaque para educação e serviços pessoais. Já quanto a carga baixa também observada na rubrica habitação, essa se deve ao fato de que parte importante das despesas serem em serviços – condomínio, aluguéis, manutenções dos imóveis e de bens duráveis – bem como aos benefícios concedidos, como por exemplo, para produtos da construção civil.

No caso da Cultura, chama a atenção a sua carga e a posição que ocupa, uma vez que em outras rubricas com cargas em níveis semelhantes ou pouco superiores – vestuário, higiene e transporte – há o predomínio de bens industriais e combustíveis. Grande parte dessa incidência de mais de 20% advém da presença dos gastos com assinaturas de pacotes de internet e tv nesta rubrica, isto é, serviços de telecomunicação. Este setor, assim como o de energia elétrica e o de combustíveis são majoritariamente sobre onerados, respondendo por parcela expressiva da arrecadação total do ICMS, principal tributo indireto. Isto explica também o motivo da incidência observada sobre o setor de transporte no gráfico anterior. No entanto, apesar do peso dos tributos incidentes sobre energia elétrica e telecomunicação também estar presente em habitação, a incidência neste setor se mostra menor devido à grande heterogeneidade dessa rubrica, com serviços sub onerados, e devido ao seu grande peso na renda das famílias, responsável por mais de ¼ do gasto de consumo das famílias.

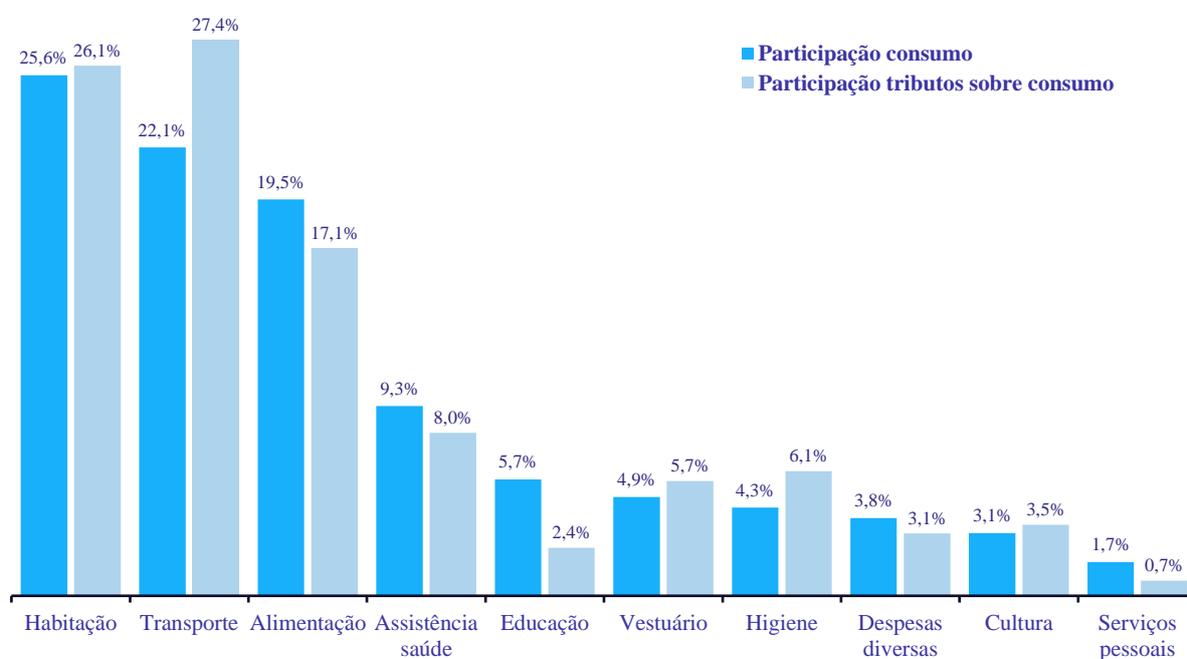
Gráfico 4 – Carga tributária indireta, segundo rubricas das despesas de consumo – Brasil 2017/18



Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2017-2018.

A comparação entre a importância nas despesas de consumo e nos tributos indiretos das diferentes rubricas de despesa também serve como ferramenta para observar quais rubricas são mais ou menos oneradas. Como se pode notar no Gráfico 5, somente para habitação a participação de suas despesas no consumo e a contribuição nos tributos indiretos “recolhidos” são semelhantes – 26%. A maior oneração se observa nas despesas de transporte, vestuário, higiene e cultura. Rubricas menos tributadas são, em ordem decrescente de diferença relativa participação no consumo *versus* participação nos tributos: educação, serviços pessoais, saúde e alimentação. A rubrica despesas diversas é um agregado com pouca homogeneidade entre os tipos de bens e serviços, predominando os serviços, o que responde pela relativa baixa tributação.

Gráfico 5 – Participação das rubricas de consumo nas despesas totais de consumo e no total de tributos indiretos – Brasil, 2017/18



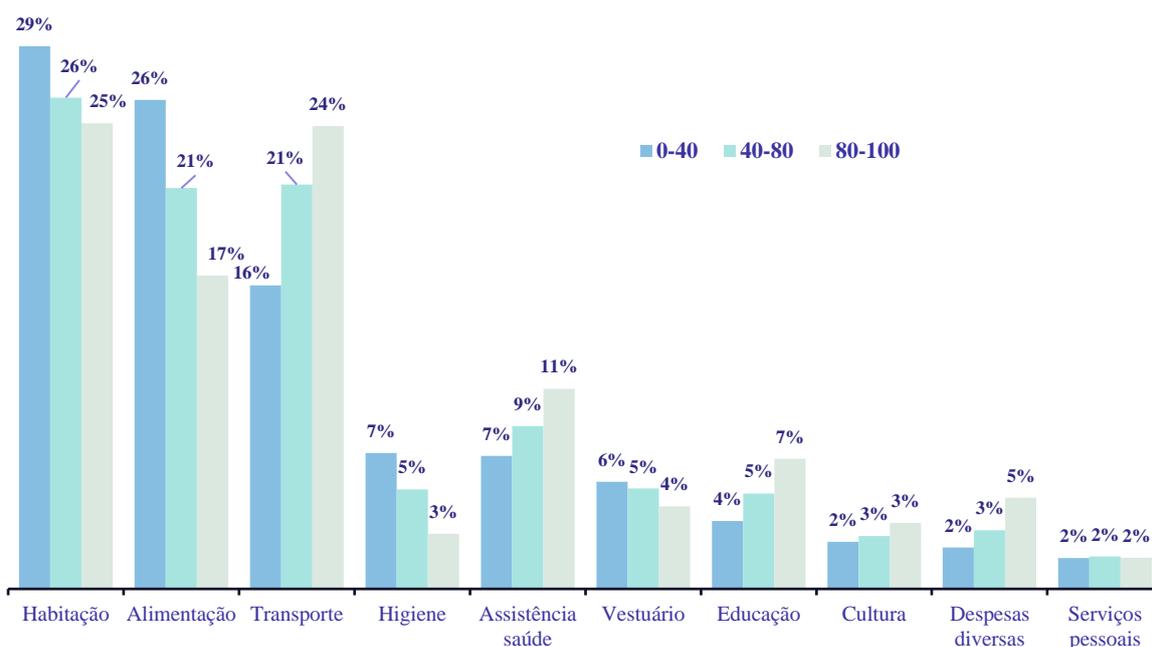
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2017-2018.

Um dos instrumentos sempre enunciados de tratamento tributário diferenciado ao consumo é as desonerações ou isenções dos chamados produtos de primeira necessidade, com os alimentares se destacando nesse tipo. Espera-se que a concessão desse alívio tributário alcance os mais pobres via redução dos preços relativos desses bens e, com isso, o incremento da sua renda real, uma vez que tais bens respondem por parcela substancial do orçamento desse estrato da população. Esse instrumento é empregado no Brasil tanto a nível federal como estadual, com a isenção do PIS-Cofins da cesta básica pela Lei 10.865/04 e se fazendo presente em várias unidades da federação por meio de isenções, deduções da base de cálculo, desonerações e outras modalidades.

de diminuição da alíquota. Já os outros bens são mais onerados, especialmente aqueles produzidos pelo setor industrial, que contam com um imposto próprio – IPI. Por outro lado, os serviços mostram-se menos tributados seja pelas alíquotas seja por lacunas na definição das bases de incidência. Lukik (2018: 50) afirma que “a separação das bases relativas ao consumo em diversos produtos causa problemas de indefinição entre a incidência do ISS, ICMS e IPI”. E, dado que as alíquotas do ISS são inferiores (cuja razão é desconhecida), se amplia os espaços para o planejamento tributário.

Tendo feito essa rápida síntese do perfil de oneração segundo rubricas, bens e serviços, fica evidente os efeitos distintos nas famílias dadas as diferenças de composição dos orçamentos segundo características sociodemográficas, notadamente a renda. O gráfico 6 apresenta a composição das despesas de consumo pelas 10 rubricas de despesas definidas pelo IBGE para três estratos de renda domiciliar per capita, onde, a título de exemplo, o 0-40 representa os 40% mais pobres da distribuição. Nesse gráfico é possível observar que há tanto similaridades quanto diferenças entre esses grupos de renda. Os gastos com habitação perfazem entre 25% e 29% das despesas em consumo, sendo a principal rubrica de despesas nos três estratos considerados. A outra rubrica com participação semelhante entre os estratos são os serviços pessoais, com vestuário e cultura não exibindo participações tão destoantes, apenas comportamentos distintos, já que enquanto o vestuário é mais elevado para os mais pobres, na cultura o comportamento é o invertido.

Gráfico 6 – Composição das despesas de consumo por grupo de despesa e segundo estratos de renda familiar per capita selecionados – Brasil, 2017/18



Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2017-2018.

Em contrapartida, as diferenças mostram que, entre os pobres, alimentação e higiene são rubricas cujo peso é bastante superior ao dos outros estratos ricos e os de renda média. Com isso, alimentação torna-se a segunda rubrica de consumo mais relevante para os 40% mais pobres e a higiene se aproxima grandemente da saúde e supera tanto vestuário como educação, comportamento não observado nos estratos superiores.

No caso dos estratos medianos, a alimentação tem um peso similar ao transporte – ao redor de $1/5$ – e saúde – com cerca de $1/10$ – se isola como quarta rubrica de consumo. Educação, higiene e vestuário exibem parcelas semelhantes – 5%. Nos 20% mais ricos é a elevada participação dos transportes em patamar semelhante aos gastos com habitação (da ordem de $1/4$), a participação inferior a $1/5$ da alimentação, e saúde, educação e cultura perfazendo juntamente $1/5$ do orçamento em consumo o que os diferencia frente aos outros estratos.

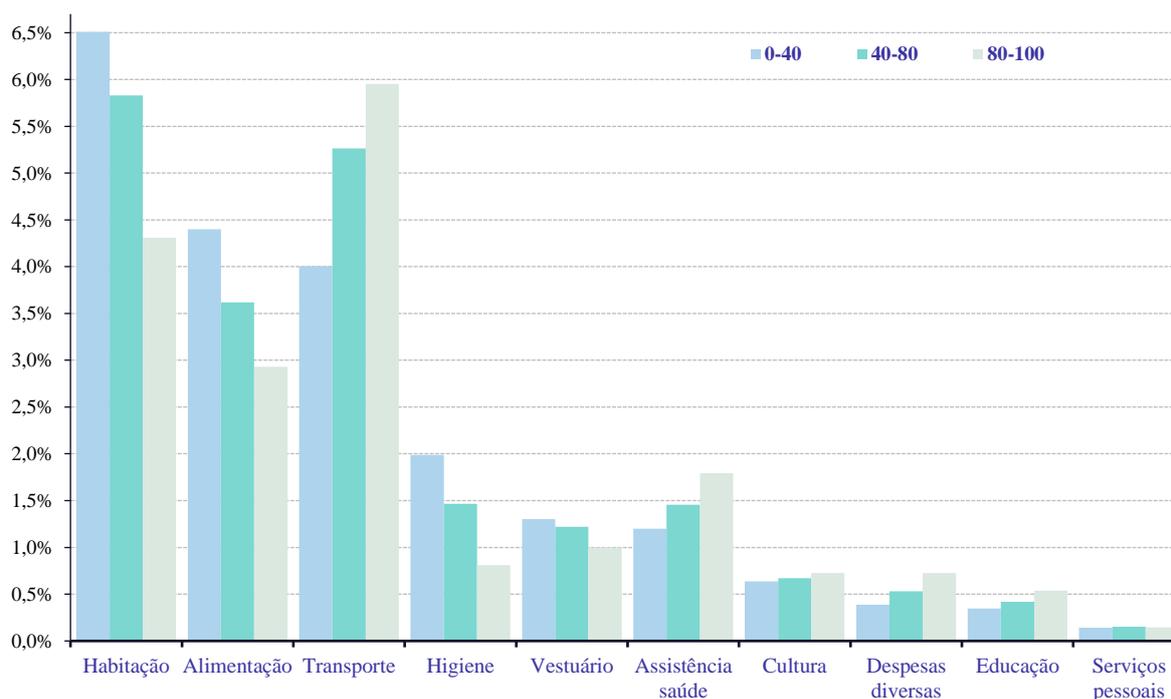
Essa heterogeneidade nas composições das despesas de consumo em associação aos perfis de incidência dos tributos indiretos pelas rubricas de consumo implica na regressividade da tributação indireta sobre as despesas de consumo. Os dados do Gráfico 1 mostram que a incidência dos tributos indiretos sobre as despesas de consumo decresce à medida que a renda aumenta – décimos de renda domiciliar per capita. Efetivamente, a carga dos indiretos sobre o consumo passa de 23,8%, no primeiro décimo, para 22,1% no quinto, não superando 20% no décimo mais rico – 19,6.

O Gráfico 7 exhibe quais rubricas respondem pela regressividade da tributação indireta no consumo, mostrando, ainda, as rubricas de despesas com incidência semelhante. Rubricas essas que exibem perfis de gasto bem distintos e, em alguns casos, tem seu consumo apoiado por subsídios fiscais. Habitação, alimentação, higiene, vestuário e cultura exibem claramente perfis regressivos de incidência, dado o peso declinante que exibem no orçamento conforme a renda aumenta. Ademais, itens centrais nas despesas de habitação e da cultura como energia elétrica e telecomunicações são sobre oneradas, potencializando a incidência dos indiretos e a regressividade.

Cotejando as participações orçamentárias das rubricas (Gráfico 6) com suas participações nos tributos indiretos pode-se melhor caracterizar os grupos de despesas segundo seu grau de regressividade. Os gastos de habitação, os de maior peso orçamentário nos três estratos de renda, tem sua incidência mais pronunciada no estrato mais pobre. Em razão das composições dessa rubrica por itens de despesa serem distintas conforme a renda, é observado um peso proporcionalmente maior dos tributos na camada mais pobre que entre os mais ricos. Essa situação é mais presente ainda nas rubricas da Educação e da Saúde, uma vez que o crescimento de suas participações no

consumo conforme a renda aumenta é mais pronunciado que o aumento no peso dos tributos indiretos. Em realidade, no caso da saúde, enquanto a participação orçamentária passa de 7,0%, nos 40% mais pobres, para 8,6%, no grupo intermediário, alcançando 10,6% nos 20% mais ricos, a incidência dos tributos dessa rubrica sobre as despesas de consumo decresce de 6,2% para 5,9% e, no estrato rico, atinge a 5,3%. Vale notar, então, que os benefícios fiscais concedidos para o consumo de medicamentos – desoneração do Pis-Cofins, no nível federal, e do ICMS, a nível estadual – não conseguem mitigar a sub oneração que se verifica nos serviços, no caso, de saúde, que abrangem a maior parte dos gastos em saúde nas famílias nos estratos intermediários e superiores. Soma-se a esse perfil regressivo da tributação nessas rubricas de consumo, que, ademais, tem maior expressão nos orçamentos dos mais ricos, os benefícios fiscais ligados ao consumo dessas rubricas concedidos via deduções do IRPF. Ou seja, ampliam ainda mais a regressividade tributária ligada ao consumo privado de bens e serviços em saúde e educação.

Gráfico 7 – Incidência tributos indiretos sobre as despesas de consumo por rubricas de despesas de consumo, segundo estratos de renda familiar *per capita* selecionados – Brasil, 2017/18



Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2017-2018.

No caso da alimentação observa-se que as políticas de desoneração da cesta básica implicam uma importância menor dessa rubrica na incidência dos indiretos. Efetivamente, o peso da tributação indireta com os bens e serviços alimentares é inferior à importância que apresentam em termos orçamentários, notadamente nos 40% mais pobres, com o impacto sendo menos expressivo nos estratos intermediários e superiores.

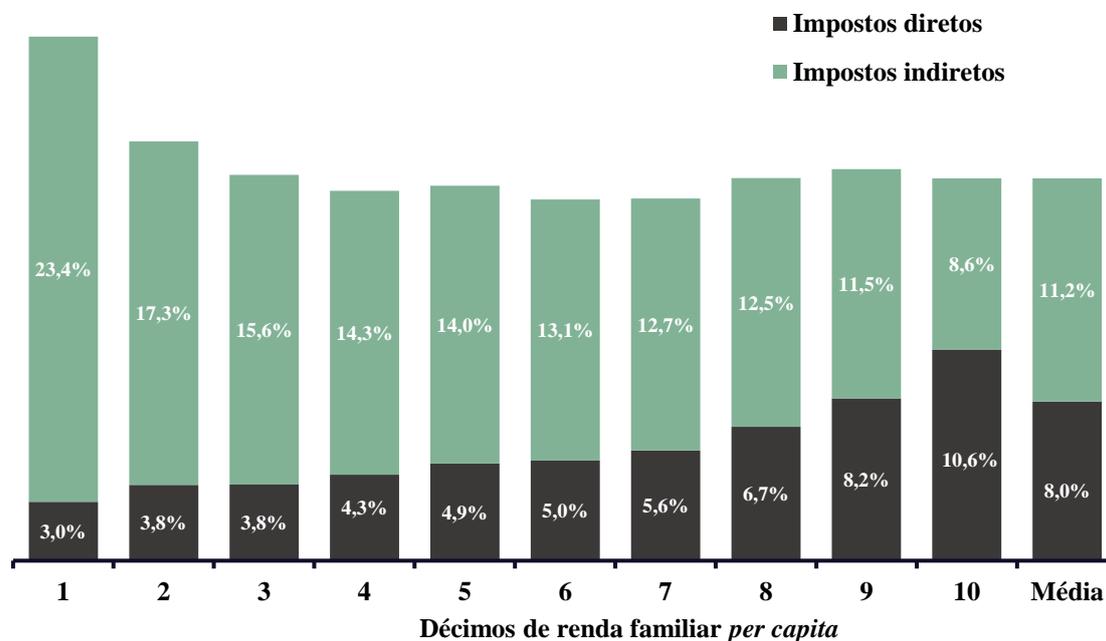
No caso dos gastos em transporte, observa-se que a incidência tributária é mais expressiva em comparação ao seu peso orçamentário. E essa sobre oneração dos bens e serviços em transporte se mostra progressiva, com a incidência dos tributos indiretos dessa rubrica no orçamento sendo a maior nos 20% mais ricos, superando tanto habitação como a alimentação. Tal fato se deve às maiores alíquotas e tributos que incidem sobre os combustíveis, sendo que, nos estratos superiores, os gastos com esses produtos é o principal item das despesas de transporte.

Por fim, no caso da cultura, a incidência dos tributos daí oriundos sobre o orçamento se situa em patamar semelhante nos três estratos de renda, diversamente do que se verifica no caso da composição do consumo, onde tal rubrica tem sua importância aumentada conforme cresce a renda. Parece que a maior oneração dos serviços de telecomunicação e o fato de ser o item da despesa em cultura que se sobressai no orçamento dos mais pobres implicam na neutralidade da incidência dos gastos em cultura, não obstante esta ser uma rubrica com perfil pró-rico.

2.3. A carga tributária total

A incidência tributária sobre as famílias, considerando ambos os tributos diretos e os indiretos, segundo décimos de renda familiar per capita e tendo por parâmetro a renda total, é mostrada no Gráfico 8. Verifica-se que a progressividade dos diretos não mitiga a regressividade dos indiretos, com a incidência nos 10% mais pobres alcançando 26,4% ao passo que nos 10% mais ricos os tributos representam 19,2% da renda. E, como será analisado na seção 4, a regressividade do sistema tributário se deve, de modo especial, a pouca progressividade dos diretos e a composição entre diretos e indiretos, com participação menor dos primeiros frente aos últimos. Esse resultado não destoia dos achados de Silveira e Passos (2017) para as POFs anteriores (2002/03 e 2008/09), devido ao fato das alterações nas regras tributárias não terem afetado a regressividade do sistema.

Gráfico 8 – Incidência da tributação direta e indireta na renda total segundo décimos de renda familiar per capita – Brasil 2017-18



Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2017-2018.

2.4. Previdência e assistência: participação na renda e estrutura de distribuição

Após a análise do sistema tributário brasileiro, esta subseção destina-se a análise da prevalência do gasto público via transferências previdenciárias, assistenciais e laborais, sinalizando o papel redistributivo da proteção social do Estado. Dessa forma, a Tabela 3 mostra a composição das fontes de renda para cada décimo de renda total familiar per capita. Os dados mostram que a composição da renda total inicial por décimos de renda tem diferenças bem marcantes entre os estratos baixos, médios e altos de renda. Assim, nos décimos inferiores, a renda não monetária é bem mais expressiva que nos estratos superiores, com a renda monetária exibindo um peso menor. No caso da renda primária, nota-se seu perfil muito regressivo, chegando a representar $\frac{3}{4}$ da renda total no décimo superior. Para a renda média, essa parcela de renda representa mais de $\frac{2}{3}$ da renda, como $\frac{1}{10}$ proveniente de ganhos não monetários e o restante das transferências públicas monetárias.

Tabela 3 - Valor da renda total domiciliar per capita e sua composição pelos rendimentos privados monetários, pelas rendas não monetárias e por transferências governamentais e mistas, por décimos de renda domiciliar per capita. Brasil, 2017/18.

décimos	Renda total	Renda primária	RGPS	RPPS	Bolsa Família e outras transferências	Auxílios, seg desemprego e bolsa estudo	BPC	Renda não monetária
1	212	44%	5%	0%	14%	1%	2%	32%
2	409	55%	9%	0%	5%	2%	3%	26%
3	582	57%	13%	1%	2%	3%	2%	22%
4	761	58%	14%	1%	1%	3%	2%	21%
5	962	61%	13%	1%	1%	3%	2%	19%
6	1.196	59%	18%	1%	0%	3%	2%	18%
7	1.491	61%	15%	2%	0%	3%	1%	18%
8	1.934	64%	14%	3%	0%	3%	0%	16%
9	2.818	66%	13%	4%	0%	2%	0%	14%
10	7.718	74%	7%	9%	0%	1%	0%	10%
média	1.808	67%	11%	5%	1%	2%	1%	15%

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2017-2018.

É possível depreender dos dados da tabela que algumas das transferências do governo são grandemente regressivas, especialmente no caso do RPPS. Conforme se avança em direção aos estratos mais ricos, a participação dessa transferência sobre a renda total dos décimos é crescente, constituindo 9% da renda do décimo mais rico. Os fatores responsáveis por essa regressividade são, em boa medida, a ausência de um teto para os benefícios concedidos assim como para as contribuições, a benevolência quanto às regras de definição do valor da transferência como também o grande número de auxílios concedidos.

Por outro lado, para o caso do RGPS, devido à grande informalidade presente nos mais pobres, esses benefícios se concentram especialmente nos estratos de renda intermediários. Como majoritariamente os auxílios e o seguro-desemprego são vinculados ao mercado de trabalho, essa última observação também explica boa parte do comportamento dessas rubricas. Dessa forma, como a população mais pobre enfrenta grandes dificuldades de inserção no mercado formal, essa parcela acaba permanecendo fora dessa rede de proteção social fornecida pelo Estado.

A análise dos rendimentos dos décimos mais pobres permite a constatação da grande progressividade da rubrica Bolsa Família e outras transferências, constituindo 14% da renda total para os 10% mais pobres da distribuição e diminuindo sua participação na renda nos demais estratos, sendo apenas 2% da renda total no 3º décimo. A Tabela 4 reforça esses argumentos quanto ao elevado grau de focalização desses

benefícios na população mais pobre. O BPC, por sua vez, apresenta uma certa constância quanto a sua participação na renda total, ao redor de 2%, até o 6o décimo e, após esse grupo, essa proporção decresce, exibindo, como será mais bem apontado, um perfil progressivo e redistributivo

Tabela 4 - Estrutura de distribuição da renda total, da renda monetária primária, de aposentadorias e pensões públicas – total, RGPS e RPPS – Bolsa Família e rendas não monetárias por estratos selecionados de renda familiar per capita. Brasil, 2017/18.

Estratos de renda	renda total	renda primária monetária	aposentadorias e pensões públicas	RGPS	RPPS	bolsa família	renda não monetária
40-	11%	9%	8%	12%	1%	82%	18%
30 seguintes	20%	18%	22%	29%	6%	14%	25%
20 seguintes	26%	26%	28%	32%	20%	3%	28%
9 abaixo 1+	30%	32%	31%	23%	47%	1%	23%
1+	12%	15%	11%	4%	26%	0%	7%

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2017-2018.

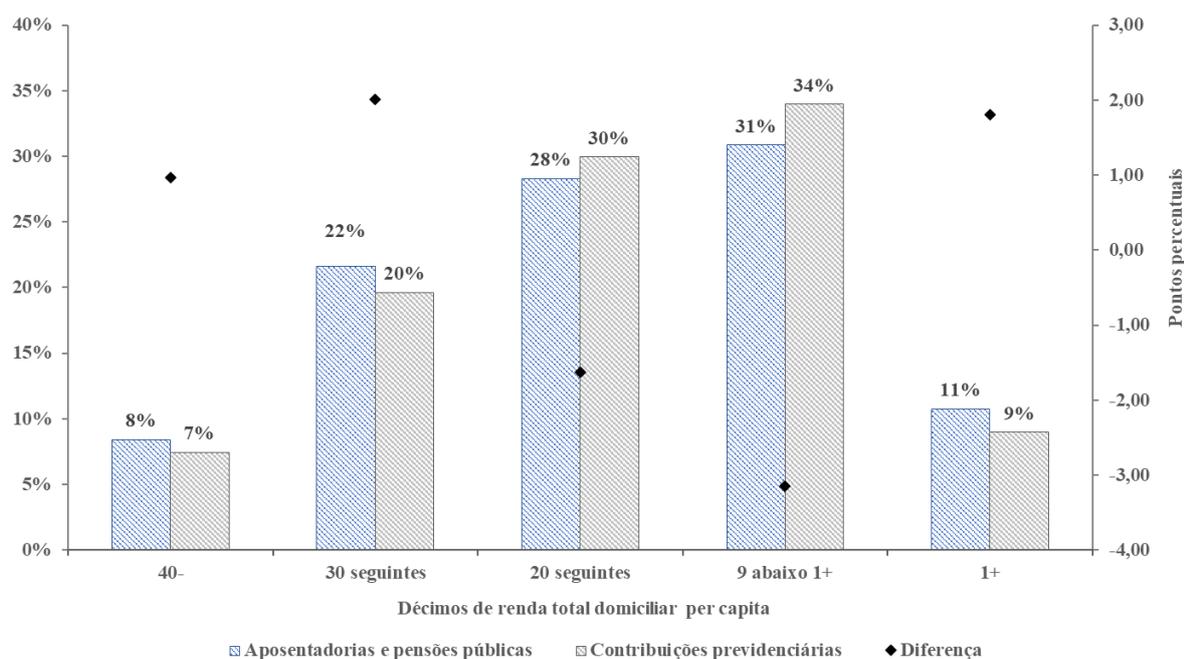
Outra rubrica significativa para os grupos inferiores e intermediários de renda são os rendimentos não monetários, representando 15% da renda média familiar per capita. Para os 40% mais pobres, esses rendimentos são superiores a 1/5 da renda total e, para o décimo mais pobre, corresponde a cerca de um terço do total. Os principais componentes dessa rubrica são o aluguel estimado para as famílias que não pagam aluguel como também a produção própria, relevante especialmente para o caso dos mais pobres. A soma dos rendimentos advindos do Bolsa Família, das aposentadorias e pensões do RGPS e dos rendimentos não monetários correspondem entre 36% e 51% da renda nos primeiros quatro décimos.

Na Tabela 4 é possível identificar a progressividade de cada transferência a partir da comparação de sua distribuição com a distribuição da renda entre os estratos. Para as aposentadorias e pensões do sistema público, nota-se uma pequena progressividade. De um lado, o RPPS é altamente concentrador, com 73% do total dos benefícios distribuídos para o décimo mais rico que, por sua vez, se apropria de 47% da renda monetária total. Por outro, o RGPS é progressivo, especialmente para os grupos intermediários de renda, com os 10% mais ricos da distribuição se apropriando de 27% do total de benefícios, enquanto para a renda monetária essa proporção é de 47%. Um adendo importante é que a progressividade do RGPS não é tão elevada devido aos benefícios serem de caráter contributivo, não englobando uma grande parcela da população, especialmente nos mais pobres onde há maiores taxas de informalidade e uma trajetória laboral mais instável e precária.

Ainda, a já supracitada progressividade do Bolsa Família é reforçada por essa tabela, com os 40% mais pobres se apropriando de 82% desses benefícios, enquanto essa proporção é de 9% para a renda monetária. Todavia, apesar do elevado grau de focalização observado, o impacto redistributivo do programa é reduzido pelo seu baixo peso na renda.

A renda não monetária mostra uma estrutura de distribuição pelos estratos de renda bem menos concentrada que as das rendas primária total e monetária, ainda que distante de uma distribuição equânime. Como se analisará com mais detalhes, esse perfil bem menos concentrado exibe potencial redistributivo bem expressivo, ainda mais que tem um peso expressivo na renda dos estratos pobres.

Gráfico 9 – Estrutura de distribuição das aposentadorias e pensões públicas e das contribuições previdenciárias por estratos selecionados de renda total familiar per capita. Brasil, 2017/18.



Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2017-2018.

Da mesma forma que as aposentadorias e pensões – os dois regimes juntos -, as contribuições previdenciárias guardam grande similaridade com a estrutura de distribuição da renda primária total e, em especial, a monetária (Tabela 2). O gráfico 9 apresenta as estruturas de distribuição das contribuições previdenciárias e das aposentadorias e pensões, explicitando a semelhança entre ambas, ou seja, a previdência social tanto pela ótica do financiamento pelas famílias como pela do recebimento dos benefícios reflete, em grande medida, as desigualdades da renda primária, onde os rendimentos do trabalho predominam. Ou seja, há relativa rigidez em termos

redistributivos na previdência social construída com base no seguro social dos empregados formais. Tal quadro se reflete, como se verá, em impactos reduzidos na desigualdade.

3. Evolução dos efeitos redistributivos da tributação e das transferências monetárias

3.1. Concentração e efeitos redistributivos das transferências e tributos em 2017/18

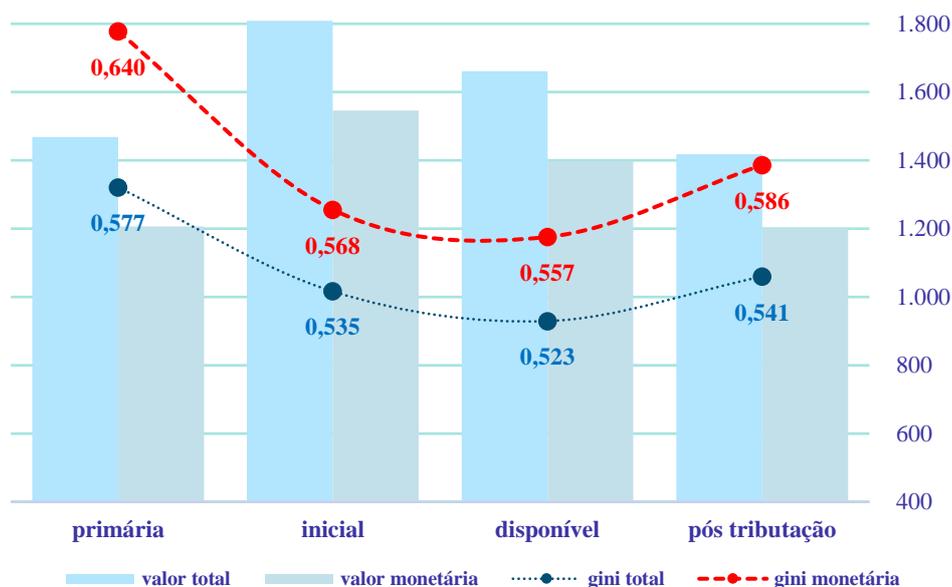
A análise da incidência tributária e da prevalência das transferências monetárias públicas aponta como o financiamento e os benefícios chegam às famílias, requerendo investigar os determinantes da maneira como se distribuem tributos e transferências. Há que prosseguir na identificação dos impactos redistributivos dos diferentes tributos, da previdência e assistência sociais, dos auxílios laborais e de outras transferências, se iniciando pela mais simples: o comportamento do Gini segundo as etapas de renda. Como ilustrado na introdução, essa avaliação apresenta diversos problemas metodológicos, como o da endogeneidade, sendo preferível avaliar o impacto de um incremento marginal nos tributos ou nas transferências, via decomposição do índice de Gini da renda. No entanto, a análise das mudanças na desigualdade entre cada estágio pode ser um ferramental útil em termos de comparações entre distintos momentos no tempo ou mesmo entre países.

A evolução do índice de Gini segundo as etapas de renda encontra-se ilustrada no Gráfico 10, tanto para renda monetária como para a renda total. De modo inicial, é muito expressiva a mudança no Gini dentro do estágio da renda primária ao se comparar a renda monetária com a renda total. Concretamente, o Gini se reduz em 0,063 ou, em termos relativos, em 9,8% da primeira renda para a segunda, mostrando o perfil bem menos concentrado da renda não monetária. Como apontaram Silveira et al (2020), esse quadro deixa patente a importância de políticas habitacionais e de apoio à produção própria, uma vez que a maior parcela desses rendimentos não monetários é o aluguel imputado e, em menor grau, a retirada do negócio e a produção para autoconsumo.

O segundo aspecto que deve ser destacado é o fato de que a tributação é, ao fim e ao cabo, neutra em termos do índice de Gini para a renda total e concentradora quando se trata da renda monetária. Efetivamente, o índice de Gini da renda total depois dos tributos, de 0,541, pouco supera o da renda antes dos tributos, de 0,535. Já na renda monetária o Gini aumenta, de 0,568 para 0,586. Como tributos se relacionam às rendas

e despesas monetárias, pode-se concluir que um dos resultados do sistema tributário nacional é a elevação da desigualdade de renda.

Gráfico 10 – Índice de Gini e valor médio da renda – total e monetária - familiar per capita em cada etapa da renda: primária, inicial, disponível e pós tributação – Brasil, 2017/18



Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2017-2018.

Já a redução do índice de Gini entre a renda primária e a inicial, isto é, após a inclusão das transferências públicas monetárias, é bastante expressiva, especialmente no caso da renda monetária – com uma queda do Gini em 0,072, uma redução em 11,3%. No caso da renda total, a redução é de 0,042 ou, em termos relativos, de 7,3%.

Ao se considerar o efeito final da ação do Estado via tributos e transferências sobre a renda primária, nota-se que, para o caso da renda monetária, o valor médio da renda pós tributação é muito similar ao primeiro estágio, uma redução de apenas de R\$ 3, aliado a uma queda não muito expressiva do Índice de Gini – em 0,054 ou 8,4%. No caso da renda total, a renda cai mais, em R\$ 50, e a concentração se reduz de maneira ainda mais tênue – em 0,042 ou 6,2%.

Nas próximas tabelas (5, 6 e 7) encontram-se as decomposições do índice de Gini para as rendas monetárias familiares per capita inicial, disponível e pós tributação para 2017/18. Assim, pode-se identificar isoladamente as fontes concentradoras e redistributivas da renda e seu impacto sobre a desigualdade, como mostra a Tabela 5 para o caso das transferências monetárias.

Tabela 5 – Decomposição do Gini da renda monetária inicial pelas transferências monetária públicas e pela renda primária – Brasil, 2017/18.

Renda e Tributos	% na renda inicial	Coefficiente de Concentração e Gini	Índice de Progressividade	Contribuição para o Gini	% do Gini	Contribuição marginal
	(s)	(g)	(g - G)	(s * g)	(s*g)/G	(g-G) * s
Renda monetária primária	78,0	0,5911	0,0237	0,4608	81,2	0,0185
RGPS	12,6	0,4219	-0,1455	0,0530	9,3	-0,0183
RPPS	5,8	0,8229	0,2555	0,0481	8,5	0,0149
BPC	0,7	-0,0993	-0,6666	-0,0007	-0,1	-0,0047
Bolsa Família e similares	0,6	-0,5440	-1,1113	-0,0032	-0,6	-0,0066
Auxílios públicos	0,6	0,1564	-0,4110	0,0010	0,2	-0,0025
Auxílios mistos	1,4	0,5278	-0,0396	0,0072	1,3	-0,0005
Bolsa de estudo	0,1	0,5710	0,0037	0,0008	0,1	0,0000
Seguro-desemprego	0,2	0,2135	-0,3539	0,0005	0,1	-0,0008
Renda monetária inicial (G)	100,0	0,5674		0,5674	100,0	

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2017-2018.

Uma maneira de classificar a transferência segundo seu efeito no Gini da renda inicial, isto é, o quão ela é concentrada frente a renda, é cotejar sua participação na renda com a do Gini. Parcelas com peso maior na renda do que no Gini são menos concentradas, logo apresentam potencial redistributivo, enquanto o inverso indica transferências concentradoras de renda. Nesse sentido, os maiores descompassos observados entre essas participações estão nos regimes previdenciários e nos auxílios assistenciais, com o RPPS mostrando-se altamente concentrado, enquanto RGPS, BPC e Bolsa Família são bem menos concentrados que a renda.

No caso do BPC e do Bolsa Família, essas transferências contribuem negativamente no Gini, ou seja, são claramente redistributivas, enquanto o RGPS mostra uma participação no Gini bastante inferior à da renda, 9,3% versus 12,6%, também podendo ser caracterizado como redistributivo. Por outro lado, os benefícios dos RPPS respondem, em média, por 5,8% da renda, mas participam em 8,5% do índice de Gini, tendo um efeito final concentrador sobre a distribuição.

Os auxílios relacionados à atividade laboral têm comportamentos bem distintos a depender da origem, se público ou misto. Os auxílios mistos estão ligados a benefícios concedidos pelo empregador como resultado de acordos trabalhistas ou de regras contratuais, já os públicos têm, em sua grande parte, caráter de substituição da renda para os riscos sociais: doença, acidente, gravidez, etc. Como esses benefícios têm grande ligação com o mercado de trabalho, relacionando-se aos regimes previdenciários, é preferível analisá-los junto com o seguro-desemprego. Dessa forma, é possível notar que ambas as transferências são fontes com peso superior na renda do que no índice de Gini,

ou seja, são parcelas redistributivas – somadas respondem por 0,8% da renda e 0,3% do Gini.

Uma possível forma de mensurar o grau de progressividade dessas transferências é a partir do emprego dos índices de progressividade, que caracterizam as parcelas segundo seu grau de concentração frente ao Gini da renda, com o sinal apontando em que sentido atuam, se concentradoras (sinal positivo) ou redistributivas (sinal negativo). Assim, as parcelas mais progressivas são em ordem decrescente: Bolsa Família e outros programas de transferência de renda; BPC; auxílios públicos; seguro-desemprego e RGPS. Os auxílios mistos, a renda primária monetária e, especialmente, as bolsas de estudos exibem índices de progressividade, grosso modo, nulos – ou seja, são neutros em relação à concentração de renda. Portanto, o RPPS é a única fonte da renda monetária inicial que é claramente regressiva.

Há, contudo, que ter presente que a progressividade/regressividade, isto é, a diferença entre a concentração da fonte e a da renda, tem diferentes níveis de intensidade a depender do peso que essas transferências têm sobre a renda. O impacto assim considerado é apurado pela contribuição marginal, que, em termos formais, indica o efeito sobre o Gini decorrente de um acréscimo marginal na transferência. Observando os valores da contribuição marginal, nota-se que parcelas progressivas como o Bolsa Família e o BPC apresentam contribuições marginais menos expressivas que o RGPS que, como visto, é bem menos progressivo. Isso se deve ao fato da participação do RGPS sobre a renda das famílias ser muito mais significativa que a dos outros dois benefícios assistenciais. Situação similar se observa no caso do efeito redistributivo do RGPS frente ao concentrador do RPPS, pois enquanto a regressividade desse último é mais elevada que a progressividade do primeiro, o impacto concentrador de um aumento marginal do RPPS é inferior ao redistributivo do RGPS, devido ao seu maior peso na renda. Isso mostra que as alterações nos perfis de concessão de benefícios previdenciários e assistenciais podem focar tanto na sua concentração como na magnitude com vistas à redução da desigualdade.

A Tabela 6 apresenta as informações da decomposição do índice de Gini da renda monetária disponível familiar per capita, considerando, além de cada um dos tributos diretos apurados, as transferências monetárias e a renda monetária primária. A comparação entre as participações dos tributos na renda e no Gini, deve, primeiramente, levar em conta que os tributos são parcelas negativas da renda, o que implica que os tributos mais redistributivos apresentam participações negativas no Gini superiores – em valores absolutos – que as na renda, ou seja, seu impacto sobre a redução da desigualdade deve ser maior que a ocasionada sobre a renda.

Tabela 6 – Decomposição do Gini da renda monetária disponível pelos tributos diretos, transferências monetárias e pela renda primária – Brasil, 2017/18.

Renda e Tributos	% na renda disponível	Coefficiente de Concentração e Gini	Índice de Progressividade	Contribuição para o Gini	% do Gini	Contribuição marginal
	(s)	(g)	(g - G)	(s * g)	(s*g)/G	(g-G) * s
Renda monetária primária	86,3	0,5854	0,0287	0,5052	90,7	0,0247
Transferências monetárias	24,4	0,4939	-0,0628	0,1204	21,6	-0,0153
IPVA	-1,5	0,3899	-0,1668	-0,0059	-1,1	0,0025
IPTU	-0,9	0,5399	-0,0168	-0,0046	-0,8	0,0001
INSS	-3,8	0,5666	0,0098	-0,0213	-3,8	-0,0004
IR	-3,0	0,8526	0,2958	-0,0253	-4,5	-0,0088
Outros diretos	-0,1	0,5537	-0,0031	-0,0006	-0,1	0,0000
Outros descontos trabalho ativo	-0,1	0,7804	0,2236	-0,0006	-0,1	-0,0002
Desconto rendimentos não trabalho ativo	-1,4	0,7547	0,1979	-0,0106	-1,9	-0,0028
Renda monetária disponível	100,0	0,5568		0,5568	100,0	

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2017-2018.

De modo específico, o IRPF tem participação na renda disponível de -3,0% e, sobre o Gini, de -4,5%, isto é, esse tributo apresenta efeitos redistributivos. Esse mesmo comportamento é observado, em menor grau, para as deduções sobre os rendimentos não originários do trabalho ativo – onde se destacam as deduções relativas ao IRPF. Por outro lado, o IPVA bem como o IPTU reduzem proporcionalmente mais a renda que o Índice de Gini, sendo caracterizados como tributos com efeitos concentradores. Isso fica patente nas suas contribuições marginais positivas, especialmente no caso do IPVA, implicando que aumentos marginais desses tributos geram elevações na desigualdade. Ao considerar que o Brasil é um país extremamente desigual e, também, que a concentração de riqueza tende a ser ainda maior que a de renda, o fato desses tributos patrimoniais se mostrarem regressivos é ainda mais alarmante.

Como se pode notar, o IRPF apresenta um coeficiente de concentração elevado (0,826) e, assim, um índice de progressividade expressivo, o que não se reflete, contudo, em uma contribuição marginal grandemente redistributiva. Isto porque sua participação na renda é reduzida, de apenas 3,0% em módulo, ou seja, sua progressividade é atenuada pela baixa incidência do tributo. Mesmo quando somadas as participações das outras deduções sobre os rendimentos (outros descontos do trabalho ativo e deduções dos rendimentos que não do trabalho ativo) com a do IRPF, ainda é baixa a incidência, o que acaba mitigando a progressividade que tais deduções exibem. Portanto, cabe ressaltar que há espaço para tornar o IRPF ainda mais progressivo, pois, como apontado anteriormente, há tanto uma sub oneração dos rendimentos do capital recebidos pelas pessoas físicas bem como uma redução substantiva da progressividade desse imposto conforme se avança ao topo da distribuição.

Outro importante dado que a tabela fornece é o caráter neutro das contribuições previdenciárias frente a renda monetária disponível, ou seja, seu índice de progressividade e sua contribuição marginal são quase nulas. Isso vem ao encontro do que se concluiu na seção anterior de que o sistema previdenciário seja em seu financiamento seja na concessão de benefícios acompanha, grosso modo, a desigualdade da renda primária, de mercado.

A decomposição do índice de Gini da renda monetária pós tributação familiar per capita nas transferências monetárias públicas, nos tributos diretos e indiretos, bem como na renda monetária primária encontra-se na Tabela 7. Os tributos indiretos mostram-se bastante regressivos, com o maior valor absoluto para o índice de progressividade e para a contribuição marginal. Na verdade, das quatro parcelas de renda consideradas, os tributos indiretos são a única com contribuição marginal positiva, ou seja, um acréscimo marginal desses tributos implica um crescimento do índice de Gini da renda pós tributação. Além disso, sua contribuição marginal é a mais expressiva em termos absolutos, superando as contribuições marginais redistributivas. Isso ocorre pois os tributos indiretos, além de bastante regressivos, têm uma participação na renda de quase 1/5, bastante superior à dos tributos diretos. Dessa forma, o resultado é um sistema tributário que, como se observou, aumenta a desigualdade, como observado ao se comparar o Gini da renda inicial com o da pós tributação.

Tabela 7 – Decomposição do Gini da renda monetária pós tributação pelos tributos indiretos e diretos, pelas transferências monetárias e pela renda primária– Brasil, 2017/18.

Renda e Tributos	% na renda pós tributação	Coefficiente de Concentração e Gini	Índice de Progressividade	Contribuição para o Gini	% do Gini	Contribuição marginal
	(s)	(g)	(g - G)	(s * g)	(s*g)/G	(g-G) * s
Renda monetária primária	101,0	0,5767	-0,0090	0,5825	99,5	-0,0091
Transferências monetárias	28,5	0,4993	-0,0864	0,1425	24,3	-0,0247
Tributos diretos	-12,5	0,6245	0,0388	-0,0781	-13,3	-0,0049
Tributos indiretos	-17,0	0,3592	-0,2265	-0,0612	-10,4	0,0386
Renda monetária pós tributação	100,0	0,5857		0,5857	100,0	

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2017-2018.

3.2. Estágios de renda e mudanças no Índice de Gini: 2002/03, 2008/09 e 2017/18

Nesta subseção, foram comparados os resultados obtidos a partir das últimas três POFs realizadas, sendo possível construir um panorama de como o papel redistributivo

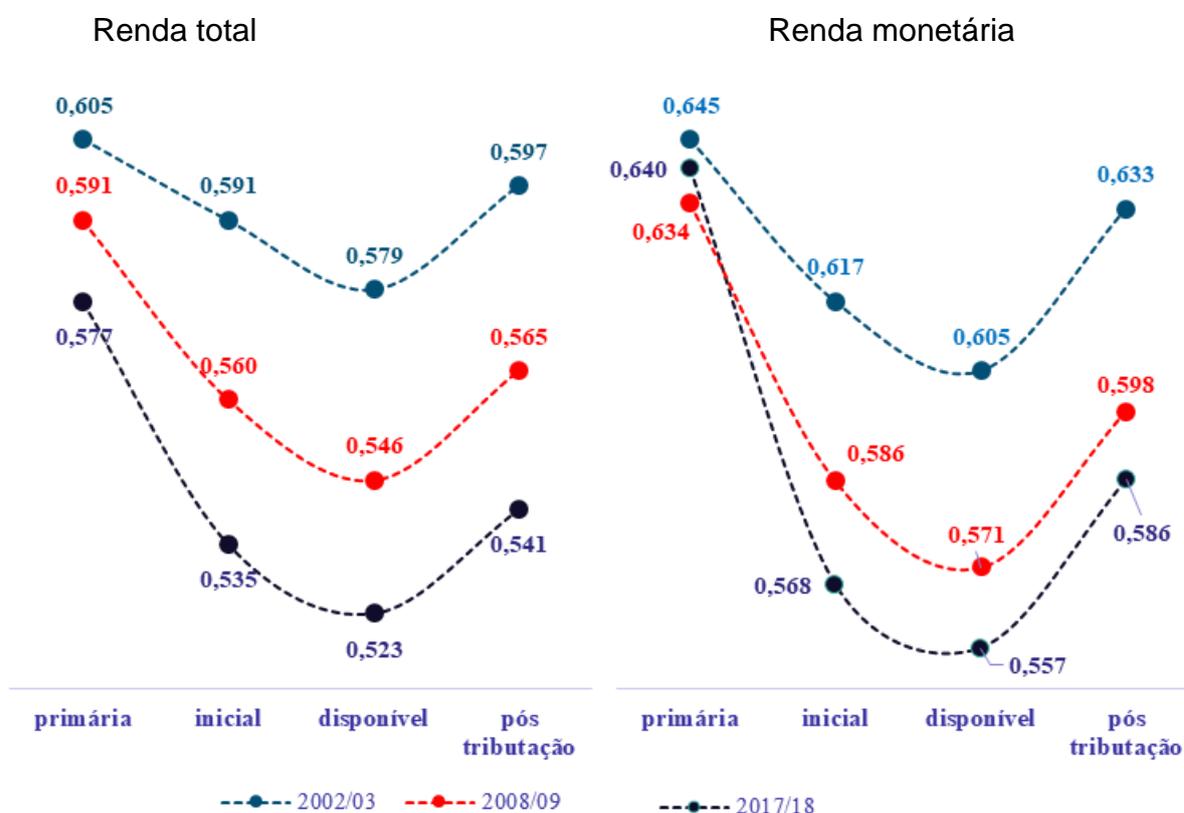
do Estado brasileiro alterou-se ao longo do século XXI. Em primeiro lugar, a similaridade do patamar da desigualdade, com Gini ao redor de 0,64, observada na renda primária monetária é um aspecto que se destaca na comparação intertemporal das últimas pesquisas. Em outras palavras, a desigualdade da renda constituída pelos rendimentos do mercado de trabalho, doações, aluguéis, variação patrimonial, ganhos de capital e venda de bens permaneceu em nível bastante elevado.

No caso da renda total observa-se uma maior diferença no nível da desigualdade, onde o Gini em 2017/18 difere em 0,028 quando comparado ao observado no período de 2002/03. Logo, a renda não monetária ampliou seu efeito redistributivo tanto pelo crescimento de sua participação como por uma maior progressividade. Tais mudanças podem estar relacionadas à melhor captação desses rendimentos e despesas, dado que a inclusão desses gastos e rendas se iniciou em 2002/03 e, com a experiência, foi possível melhorar os instrumentos bem como ampliar seu escopo. De toda sorte, a importância crescente dos rendimentos não monetários tanto em valor como em impacto redistributivo mostra que se deve ampliar as políticas de habitação para as famílias de baixa renda bem como o apoio e fomento à agricultura de autoconsumo, principais componentes desses rendimentos.

Na avaliação do comportamento das rendas total e monetária pelas etapas de renda fica claro que, enquanto o gasto público previdenciário, assistencial, com auxílios laborais e outras transferências têm impacto redistributivo relativamente expressivo, o sistema tributário é levemente regressivo. Mais especificamente, os ganhos redistributivos com a tributação direta são perdidos pelos efeitos concentradores dos impostos indiretos. Dessa forma, os desenhos da evolução dos Ginis pelas etapas de renda são bem similares, com o nível final se reduzindo a cada POF por meio de um impacto redistributivo das transferências cada vez mais pronunciado, especialmente na renda monetária.

Enquanto o Gini da renda monetária inicial em 2017/18 é 11,2% inferior ao da renda monetária primária, para as pesquisas de 2008/09 e 2002/03 essa diferença é de, respectivamente, 7,6% e 6,2%. E, como se pode notar, a renda monetária primária em 2017/18 mostrou-se levemente mais concentrada que em 2008/09, mesmo assim o crescimento da progressividade das transferências mais do que compensou essa mudança, sendo o Gini da renda monetária inicial da última POF inferior em 3,1% quando comparado com a penúltima edição. Pode-se inferir, portanto, que a proteção social ampliou seu potencial redistributivo no período entre as POFs, se mostrando eficaz em reduzir a acentuada e resiliente desigualdade da renda primária.

Gráfico 11 -Evolução do índice de Gini das rendas total e monetária pelas etapas de renda - primária, inicial, disponível e pós-tributação – Brasil 2002/03, 2008/09 e 2017/18



Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2017-2018 e Silveira (2012)

Já no que diz respeito aos tributos diretos e indiretos pouco se alterou em termos de resultado no índice de Gini: o efeito redistributivo dos tributos diretos é mais do que anulado pela regressividade dos tributos indiretos. E, como será analisado mais minuciosamente para as demais edições da POF, os tributos diretos têm sua progressividade reduzida, em especial, devido ao pequeno peso que apresentam em relação à renda, especialmente para o caso do IRPF, como visto para a POF 2017/18.

Sabe-se que, por meio das últimas reformas previdenciárias, que aumentaram a progressividade dessas transferências por meio da unificação dos regimes, regras mais restritas de concessão de pensões, instituição de idade mínima de aposentadoria, entre outros; o espaço para ganhos de progressividade nessas transferências diminuiu. Desse modo, o incremento do papel redistributivo dos tributos se coloca como o principal caminho para a continuidade da redução na desigualdade a que se assistiu nos últimos anos.

3.3. Concentração e redistribuição de transferências e tributos de 2002/03 a 2017/18

As próximas tabelas – 8, 9 e 10 – mostram os dados da decomposição do Índice de Gini da renda monetária familiar per capita nas etapas de renda inicial, disponível e pós tributação para as três POFs nacionais – 2002/03, 2008/09 e 2017/18. Com isso se tem um panorama das mudanças redistributivas e como as parcelas – renda primária, gastos monetários públicos e tributos – operaram e se modificaram nesse período. Como se observou no Gráfico 11, o índice de Gini da renda monetária primária se reduziu muito pouco entre as POFs, passando de 0,645, em 2002/03, para 0,634, em 2008/09, e aumentando levemente para 0,640, em 2017/18. Assim sendo, parte-se de nível de desigualdade semelhante “antes” do gasto social previdenciário, assistencial e de apoio ao trabalhador bem como dos tributos a serem incorporados ou retirados da renda.

Tabela 8 – Decomposição do índice de Gini da renda monetária inicial pelas transferências monetárias e pela renda primária - 2002/03, 2008/09 e 2017/18

Rendas e transferências	Participação na renda (%)			Coeficiente de concentração			Contribuição marginal		
	02/03	08/09	17/18	02/03	08/09	17/18	02/03	08/09	17/18
Renda monetária primária	86,3	81,4	78,0	0,6304	0,6044	0,5911	0,0054	0,0110	0,0185
RGPS	7,6	11,7	12,6	0,3837	0,4701	0,4219	-0,0184	-0,0141	-0,0183
RPPS	5,1	5,4	5,8	0,9062	0,8243	0,8229	0,0145	0,0127	0,0148
Auxílios públicos	0,1	0,3	0,6	0,3090	0,2151	0,1536	-0,0004	-0,0011	-0,0025
Bolsa de Estudo	0,4	0,1	0,1	0,9356	0,7101	0,5710	0,0012	0,0002	0,0000
Bolsa Família	0,2	0,5	0,6	-0,2244	-0,4768	-0,5440	-0,0021	-0,0056	-0,0067
Seguro-desemprego	0,1	0,2	0,2	0,3044	0,2749	0,2172	-0,0003	-0,0007	-0,0007
BPC		0,3	0,7		-0,1068	-0,0993		-0,0024	-0,0047
Auxílios mistos			1,4			0,5278			-0,0006
Renda monetária inicial	100	100	100	0,6241	0,5909	0,5674			

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2017-2018 e Silveira (2012)

Em primeiro lugar, observa-se um incremento expressivo da participação das transferências monetárias públicas na renda monetária inicial entre 2002/03 e 2017/18, de quase 10 p.p. Entre 2002/03 e 2008/09 o aumento foi ao redor da metade – 5 p.p. Com isso, a renda monetária primária perdeu importância na renda inicial, reduzindo sua participação de 86,3% para 78,0% no período, e com o coeficiente de concentração também caindo, mas sem acompanhar a redução do Gini da renda inicial, de 0,0567. Dessa forma, a renda primária aumentou sua regressividade que, não compensada pela redução de seu peso na renda, implicou em aumento na contribuição marginal ao Gini – em 2017/18, um aumento marginal na renda primária monetária significa um crescimento de 0,0185 no índice de Gini, enquanto, para 2002/03, esse valor era de 0,0054.

Decorre, assim, que as transferências monetárias além de aumentarem sua participação na renda também se mostraram mais progressivas, levando a essa redução no Gini da renda inicial. Todavia essa redução no coeficiente de concentração não se observa na principal parcela das transferências, o RGPS. Em verdade, há que se analisar o índice de progressividade (sinal da parcela * [coeficiente de concentração – Gini da renda posterior]) dessa transferência, cujo comportamento é de redução de sua progressividade entre 2002/03 e 2008/09 (de -0,2404 para -0,1208) e relativa estabilidade entre as duas últimas POFs. Verifica-se que esse movimento de redução da progressividade se faz acompanhar de crescimento bem expressivo (4,1 p.p.) da importância das aposentadorias e pensões do RGPS na renda. Tal dinâmica está intimamente relacionada à valorização do salário mínimo e, portanto, do piso previdenciário, que “arrasta” o conjunto dos beneficiários a posições mais elevadas na estrutura distributiva. Essa estratégia de ampliação da participação do RGPS, tem como contrapartida a perda de progressividade do benefício, dado que os beneficiários são levados a posições superiores na distribuição da renda

Já no período 2008/09 e 2017/18, o crescimento da participação é bem mais reduzido, próximo a 1 p.p., mas com uma progressividade levemente superior. Como apontam as contribuições marginais do RGPS nas três POFs, as aposentadorias e pensões de trabalhadores do setor privado são as transferências com maior potencial redistributivo, uma vez que aumentos marginais nesses benefícios implicam reduções maiores no índice de Gini.

Por sua vez, o BPC tem comportamento semelhante para o período que se tem informações, com sua participação na renda mais do que dobrando – 0,3% para 0,7% entre 2008/09 e 2017/18 – e sua progressividade se reduzindo, mas continuando a ter um perfil pró-pobre – coeficientes de concentração negativos. O resultado de um aumento expressivo na participação de um benefício pró-pobre na renda com uma leve redução em sua progressividade implica em um incremento em sua contribuição marginal. Cotejando os dados do BPC com os do Bolsa Família e programas correlatos de transferência de renda, fica claro que o maior potencial redistributivo do Bolsa Família se deve ao seu caráter fortemente pró-pobre, que supera o do BPC, dado que ambos os programas exibem participações semelhantes na renda. Assim como o BPC, o Bolsa Família apresentou dois movimentos para uma maior efetividade redistributiva: a participação na renda aumentou e o coeficiente de concentração, bem como o índice de progressividade, tornaram-se ainda mais negativos.

Quanto aos auxílios ligados ao mercado de trabalho, verifica-se que os claramente públicos, ligados ao sistema previdenciário, e o seguro-desemprego exibem perfil de concentração semelhantes, sendo progressivos e, portanto, redistributivos. Como os

primeiros exibem uma participação na renda mais elevada e se tornaram mais progressivos entre as POFs, assiste-se a um aprofundamento de seu efeito redistributivo, com a redução de sua contribuição marginal. No caso do seguro-desemprego, sua menor participação implica contribuições marginais bastante reduzidas.

Para a última POF, foram discriminados aqueles auxílios ao trabalhador que podem ser tanto concedidos pelo poder público como pelo setor privado, se caracterizando por serem, em sua grande maioria, benefícios resultantes das demandas e pautas dos trabalhadores, e.g. formalizadas em dissídios coletivos ou negociações salariais. Como se pode notar, tais auxílios exibem coeficientes de concentração bem próximos do Índice de Gini, resultando na quase neutralidade do seu impacto na desigualdade. Na verdade, esses benefícios espelham, em grande medida, a desigualdade dos rendimentos no mercado de trabalho, mostrando, assim como no caso da previdência, os limites redistributivos de auxílios e benefícios ancorados sobre a inserção dos indivíduos na força de trabalho formal.

Ainda, tais auxílios tem uma participação na renda similar à soma de Bolsa Família e BPC e quase o dobro do agregado auxílios públicos e seguro-desemprego. É importante ressaltar que uma parcela importante desses auxílios não provém do fundo público, sendo que, alguns deles, contam com subsídios fiscais, via IRPJ. Assim, medidas que reduzam tais benefícios e que limitem a concessão de benefícios laborais aos empregados públicos implicariam em diminuição de sua participação na renda, sem implicar em impactos redistributivos expressivos.

Já as bolsas de estudo e, em maior grau, as aposentadorias e pensões dos RPPSs, são as transferências monetárias públicas com natureza regressiva. As aposentadorias e pensões do RPPSs exibem contribuições marginais bastante elevadas rivalizando, em termos absolutos, com a renda primária – concentradora – e aposentadorias e pensões do RGPS – redistributiva. O comportamento das aposentadorias e pensões dos RPPSs entre as POFs mostra relativa estabilidade tanto da participação na renda como na progressividade, ou seja, contribuições marginais bastante próximas. Vale notar que a estabilidade em termos de regressividade ocorre simultaneamente à queda expressiva da desigualdade da renda, o que permite apontar que o perfil dos beneficiários vem se tornando menos desigual. De outra parte, as alterações nas regras de concessão pelos RPPSs, notadamente, o federal, têm “controlado” o crescimento do volume de recursos aí alocados frente à renda total.

Na Tabela 9 são apresentados os resultados da decomposição do índice de Gini da renda monetária disponível, ou seja, tem-se por foco o perfil dos tributos em termos de progressividade e efeitos redistributivos. Resgatando os dados aportados no Gráfico 11,

a dedução dos tributos diretos da renda monetária inicial implicou uma redução do Gini de tão somente 1,9%, em 2002/03, de 2,6% em 2008/09, e de 1,9% na última POF.

Tabela 9 – Decomposição do índice de Gini da renda monetária disponível pelos tributos diretos e pela renda inicial - 2002/03, 2008/09 e 2017/18

Rendas e transferências	Participação na renda (%)			Coeficiente de concentração			Contribuição marginal		
	02/03	08/09	17/18	02/03	08/09	17/18	02/03	08/09	17/18
Renda monetária inicial	110,4	110,9	86,1	0,6211	0,5890	0,5856	0,0070	0,0124	0,0299
Cont. previdenciárias	-3,3	-3,6	-3,7	0,6018	0,6294	0,5643	0,0004	-0,0019	-0,0005
IRPF	-2,3	-2,4	-2,9	0,8821	0,8905	0,8528	-0,0061	-0,0075	-0,0088
IPTU	-1,6	-1,4	-0,8	0,5097	0,5431	0,5405	0,0017	0,0005	0,0001
IPVA	-0,7	-0,9	-1,5	0,6811	0,6328	0,3920	-0,0005	-0,0005	0,0024
Outros diretos	-2,6	-2,6	-0,1	0,7121	0,6904	0,5538	-0,0025	-0,0029	0,0000
Outras deduções da renda do trabalho			-0,1			0,8041			-0,0003
Deduções de renda não trabalho			-1,4			0,7566			-0,0029
Renda monetária disponível	100,0	100,0	100,0	0,6148	0,5778	0,5509			

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2017-2018 e Silveira (2012)

Chama a atenção, de imediato, o fato dos tributos patrimoniais – IPTU e IPVA – não implicarem alterações na desigualdade, visto que suas contribuições marginais são bastante reduzidas. Mostram-se, inclusive, com efeitos concentradores em determinadas POFs, como no caso do IPTU em 2002/03 e do IPVA em 2017/18. Esse quadro requer alterações, dada a alta desigualdade da renda e, por conseguinte, da riqueza, entre as quais, a atualização da planta de valores, a redução de isenções e deduções que têm sido capturadas pelas classes médias e altas e a aplicação de alíquotas progressivas, permitida constitucionalmente com a EC no 29/2004.

O IRPF como se pode notar é o tributo direto com maior impacto redistributivo, devido aos coeficientes de concentração relativamente elevados, que com a redução da desigualdade entre as POFs implicaram em índices de progressividade maiores. O que leva aos ganhos redistributivos do IRPF serem modestos não é, portanto, a sua progressividade, mas, de modo especial, a pequena importância que apresenta sobre a renda.

As deduções sobre os rendimentos do trabalho ativo, que não as contribuições previdenciárias e o IRPF, e os descontos sobre os rendimentos que não do trabalho (aposentadorias, pensões, doações, aluguéis, variação patrimonial, financeiros) apurados conjuntamente foram agregados junto com outros tributos diretos na mesma rubrica para as POFs 2002/03 e 2008/09. Já para a POF 2017/18 preservou-se a discriminação. No caso dos descontos dos rendimentos que não do trabalho ativo estão aí incluídos o IRPF e, em alguns casos, a contribuição previdenciária, o que se reflete em um coeficiente

de concentração situado entre o do IRPF e o das contribuições previdenciárias. Esses descontos se mostram relativamente progressivos, cujos efeitos redistributivos são mitigados pela baixa importância na renda. Analisando esses descontos juntamente com o IRPF, tem-se que esses dois “tributos” representavam 4,3% da renda disponível monetária, incidência reduzida frente a outros países de nível de renda semelhante, mostrando haver espaço para sua ampliação e, com isso, de seus efeitos redistributivos.

Ademais, ainda que os coeficientes de concentração sejam relativamente elevados, os dados de incidência, segundo a origem do rendimento, e os estudos com base nos dados da receita federal mostram existir espaço para o aprofundamento da progressividade do IRPF e, portanto, dos descontos dos rendimentos do não trabalho onde tal tributo é muito importante.

Os dados relativos às contribuições previdenciárias vêm reafirmar o perfil, grosso modo, neutro do sistema previdenciário em seu elemento do financiamento. Como se observa, os coeficientes de concentração se mostram pouco superiores ao índice de Gini da Renda disponível, ou seja, são levemente progressivos. No que se refere à participação na renda, nota-se um crescimento entre as duas primeiras POFs que pode ser creditado ao incremento da formalização do trabalho que se observou nesse período. Conclui-se, então, mais uma vez que o potencial redistributivo da previdência social quando desenhada sob o signo da formalização da relação trabalhista, ou seja, como seguro social, é reduzido, uma vez que reflete a desigualdade existente no mercado de trabalho.

Por fim, a Tabela 10 apresenta a decomposição do índice de Gini da renda pós tributação nas três POFs, tendo por parcelas da renda a renda monetária primária, as transferências monetárias, os tributos diretos e os tributos indiretos. Verifica-se, no caso das transferências, tanto o crescimento de sua participação na renda pós tributação da ordem de 10 p.p. como o aumento – em valor absoluto – da progressividade, especialmente entre as duas últimas POFs. Concretamente, o índice de progressividade de $-0,0713$, em 2002/03, se reduz para $-0,0864$ em 2017/18, tornando-se mais progressivo.

Não se verificam alterações expressivas no comportamento dos tributos diretos, preservando sua participação na renda de cerca de 13%, com pequenas alterações em sua progressividade. Enquanto, em 2002/03, os tributos diretos exibiam coeficiente de concentração inferior ao Gini, ou seja, sendo levemente regressivo, nas outras duas POFs, os coeficientes de concentração são superiores ao Gini. Em função disso, os tributos exibem contribuição marginal quase nula em 2002/03, passando a apresentar, nas duas seguintes, efeitos redistributivos, ainda que muito tênues. A conclusão que se extrai é a baixa efetividade redistributiva dos tributos diretos, resultado, de um lado, da baixa

participação na renda e, de outro, da não progressividade dos impostos patrimoniais e das contribuições previdenciárias.

Tabela 10 – Decomposição do índice de Gini da renda monetária pós tributação pelas transferências monetárias, pelos tributos diretos e indiretos e pela renda primária - 2002/03, 2008/09 e 2017/18

Rendas, transferências e tributos	Participação na renda (%)			Coeficiente de concentração			Contribuição marginal		
	02/03	08/09	17/18	02/03	08/09	17/18	02/03	08/09	17/18
Renda monetária primária	118,4	108,9	101,0	0,6112	0,5895	0,5767	-	-	-
Transferências monetárias	18,7	24,9	28,5	0,5839	0,5418	0,4993	0,0133	0,0174	0,0246
Tributos diretos	-12,9	-13,1	-12,5	0,6484	0,6694	0,6245	0,0009	-	-
Tributos indiretos	-24,2	-20,7	-17,0	0,3881	0,3736	0,3592	0,0646	0,0493	0,0385
Renda monetária pós tributação	100,0	100,0	100,0	0,6552	0,6116	0,5857			

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2017-2018 e Silveira (2012).

Os tributos indiretos, por outro lado, apresentam coeficientes de concentração bem inferiores ao índice de Gini da renda pós tributação, com seu índice de progressividade situando-se ao redor de -0,025. De fato, assiste-se a uma leve redução em sua regressividade que, associada à queda na participação na renda, implicou na redução do efeito concentrador medido pela contribuição marginal. A redução na incidência dos indiretos em relação à renda pós tributação pode-se ser decorrente da nova metodologia aplicada, mas, também, em função do aumento da renda, em especial das transferências, e da diversificação no consumo, com destaque para o crescimento do consumo de serviços.

O que se extrai da análise da evolução do Gini pelas etapas de renda e entre as POFs é a importância que o gasto social monetária apresenta na queda da desigualdade da renda primária – de mercado - tendo, ademais, ampliado seus efeitos redistributivos no período. Por outro lado, o sistema tributário se mostra regressivo, o que aponta para a necessidade de ampliar a incidência dos tributos diretos e, em menor grau, sua progressividade, o que permitiria reduzir o ônus dos tributos indiretos e, assim, seus efeitos concentradores na renda.

Considerações finais ●●●

A importância das transferências previdenciárias, assistenciais e laborais na redução da desigualdade da renda primária e, em especial, o potencial que esse grupo

exibiu no período 2002/03 a 2017/18 é o primeiro resultado que se deve sublinhar. Há, ainda, que ter presente que os espaços para ampliar a efetividade de seu impacto redistributivo estão cada vez mais limitados. Disso se extrai a segunda conclusão do texto: é na alteração do perfil regressivo do sistema tributário nacional que reside as maiores possibilidades para elevar a capacidade redistributiva do Estado brasileiro. E, como se verificou, não ocorreram grandes alterações desse perfil concentrador da tributação no século XXI, refletindo os grandes obstáculos que envolvem uma melhora redistributiva via tributação no país.

Essa centralidade da tributação como instrumento redistributivo é reafirmado, ademais, pela dinâmica recente da desigualdade no Brasil. Estudos que associaram as informações das pesquisas domiciliares com os registros fiscais apontaram para a estabilidade da desigualdade no período recente, grandemente ligada à resiliência da participação na renda dos muito ricos – 5% e 1% do topo. Além disso, como resultado desses ajustes a partir dos registros do IRPF, a desigualdade observada é, na realidade, muito mais expressiva que a identificada nas pesquisas domiciliares, explicitando mais uma vez o peso que os mais ricos têm sobre o nível da desigualdade no país.

Dessa forma, não resta dúvida que um incremento da progressividade dos tributos diretos, isto é, dos incidentes sobre a renda e o patrimônio, bem como uma elevação de sua incidência sobre a renda dos mais ricos são as maneiras de se reduzir de modo mais expressivo a desigualdade de renda. Já no que diz respeito aos indiretos, os resultados expostos mostraram uma elevada e contínua regressividade desses tributos. Ainda, também foi observado que as medidas de isenção ou desoneração de produtos essenciais com vistas a beneficiar as populações de baixa renda não alteram grandemente a regressividade desses tributos, não sendo uma solução para essa problemática.

Portanto, reformas no sentido de simplificar bem como reduzir o peso da tributação indireta, via reduções de alíquotas e mudança de seu funcionamento para um imposto de valor agregado, podem significar tanto ganhos de eficiência como de equidade. Aliado a essas mudanças, uma elevação da progressividade da tributação direta se mostra promissora, uma vez que a literatura econômica passou a considerar cada vez mais o combate à desigualdade e a progressividade na tributação como elementos centrais para o desenvolvimento econômico.

Referências

- BARNA, T. Redistribution of Incomes through Public Finance. Oxford: Oxford University Press, 1945.
- GLENNERSTER, H. Tibor Barna: The Redistributive Impact of Taxes and Social Policies in the UK: 1937-2005. London. Centre for Analysis of Social Exclusion – London School of Economics, 2006.
- GOÑI, E; LÓPEZ, J. H.; SERVÉN, L. Fiscal redistribution and income inequality in Latin America. *World development*, 39.9: 1558-1569, 2011.
- HANNI, M.; MARTNER, R.; PODESTÁ, A. El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina. *Revista CEPAL*, nº 116, 2015.
- HIGGINS, S.; PEREIRA, C. The Effects of Brazil's High Taxation And Social Spending On The Distribution Of Household Income. *Commitment to Equity: Working Paper*, nº 7, 2013.
- IBGE. Matriz de Insumo-Produto: Brasil 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.
- IBGE. Sistema de Contas Nacionais-Brasil, Ano de Referência 2010, 3ª edição, Coordenação de Contas Nacionais, Rio de Janeiro: IBGE, 2016
- JONES, F. The effects of taxes and benefits on household income, 2004/5', *Economic Trends*, 630(May): 53- 98, 2006.
- LERMAN, R. I.; YITZHAKI, S. Income inequality effects by income source: a new approach and applications to the United States. *The review of economics and statistics*, v. 67, n. 1, p. 151-156, 1985.
- LUSTIG, N. Fiscal policy, income redistribution and poverty reduction in low and middle income countries. *Center for global development working paper*, 2017.
- LUSTIG, N. The Redistributive Impact of Government Spending on Education and Health: Evidence from Thirteen Developing Countries in the Commitment to Equity Project - CEQ Working Paper, No. 30, 2015.
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P. Gasto público, tributos e desigualdade de renda no Brasil. *Texto para Discussão*, nº 1844, Ipea, 2013.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F.; CASTRO, F. A. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 4, n. 20, p. 971-986, 2015.

MIGUEZ, T. Evolução da Formação Bruta de Capital Fixo na Economia Brasileira 2000-2013: Uma Análise Multissetorial a partir das Matrizes de Absorção de Investimento (MAIS). Tese de doutorado, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

MIYAZAWA, K. *Input-Output Analysis and the Structure of Income Distribution*, Heidelberg: Springer-Verlag, 1976.

MURPHY, L.; NAGEL, T. *The Myth of Ownership: Taxes and Justice*. Oxford University Press: 2002.

SCUTELLA, R. The final incidence of Australian indirect taxes. *The Australian Economic Review*, v. 32, n. 4, 1999.

SILVEIRA, F. G. Equidade fiscal: impactos distributivos da tributação e do gasto social. STN – Secretaria do Tesouro Nacional (Org.). *Finanças públicas: XVII Prêmio Tesouro Nacional – coletânea de monografias*. 1. ed. Brasília: STN, 2012.

SILVEIRA, F. G.; PASSOS, L. Impactos distributivos da tributação e do gasto social-2003 e 2008. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORAIR, R.; SILVEIRA, F. G (orgs.). *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte: Ed. Letramento, 2017.

SILVEIRA, F. G.; PASSOS, L.; SILVA, E. G.; PALOMO, T.R. Impactos redistributivos das transferências públicas monetárias e da tributação direta: evidências com a POF 2017-2018. *Nota Técnica*, nº. 89, Ipea, 2020.

SILVEIRA, F. G.; RIBAS, T.; CARDOMINGO, M; CARVALHO, L. Impactos distributivos da educação pública brasileira: evidências a partir da Pesquisa de Orçamento Familiares (POF) 2017-2018 (Nota de Política Econômica nº 011). MADE/USP, 2021.

SIQUEIRA, R. B.; NOGUEIRA, J. R.; SOUZA, E. S. Incidência Final dos Impostos Indiretos no Brasil: Efeitos da Tributação de Insumos. *Revista Brasileira Economia*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas-FGV, v. 55, n.4, p. 513-544, 2001.

_____. Alíquotas Efetivas e a Distribuição da Carga Tributária Indireta entre as Famílias no Brasil. XV Prêmio Tesouro Nacional – 2010 - Tema 4 – Tópicos Especiais de Finanças Públicas.

STARK, O.; TAYLOR, J. E.; YITZHAKI, S. Remittances and inequality. The economic journal, v. 96, n. 383, p. 722-740, 1986.

ZOCKUN, M. H. Equidade na tributação. Fipe, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 2016.

RIBEIRO, José Aparecido; AMORIM, Ricardo L. C.; CHAVES, José Valente; CASTRO, Jorge Abrahão; SANTOS, Cláudio Hamilton Matos; SICSÚ, João; GENTIL, Denise Lobato; DIAS, Guilherme; DOUGLAS, Daniel Castro. Receita pública: Quem paga e como se gasta no Brasil. IPEA: Comunicado da Presidência 22. Brasília, 2009.

Anexos

Quadro A.1. – – Categorias de tributos diretos e de deduções e respectivos impostos, taxas, contribuições, complementações apuradas na POF e tipo de tributo/dedução.

Grupo de tributos	Tipo de tributo	Descrição na POF	Códigos
Contribuições previdenciárias	Contribuições previdenciárias sobre a renda do trabalho	Dedução do rendimento do trabalho (trabalhador doméstico, militar, empregado do setor privado, empregado do setor público, empregador e conta própria) para a previdência pública	53001; 53002; 53003; 53004; 53005; 53006
	Contribuições individuais com INSS	Previdência pública (INSS); Funrural; microempreendedor individual (MEI)	48005; 48037
	INSS do empregado doméstico	Despesas com contribuição à previdência pública dos empregados domésticos e agregados	19001; 19002; 19003; 19004; 19005; 19006; 19007; 19008; 19009; 19010; 19011; 19012; 19013; 19014; 19015; 19016; 19017; 19999
IRPF	Imposto de Renda sobre a renda do trabalho	Dedução de IRPF do rendimento do trabalho (trabalhador doméstico, militar, empregado do setor privado, empregado do setor público, empregador e conta própria)	53001; 53002; 53003; 53004; 53005; 53006
	Gastos individuais com Imposto de Renda	Complementação do Imposto de Renda; Imposto de Renda do exercício anterior	48031
IPVA	IPVA e adicionais com automóveis e outros veículos	IPVA; seguros; emplacamento; licenças; multas; taxas	50001; 50002; 50004; 50005; 50006; 50007; 50008; 50014; 50016; 50017;
IPTU	IPTU do imóvel principal	IPTU e adicionais; ITR-IPTR e adicionais; INCRA; SPU; PNR; CAR e taxa de aforamento	10006; 10007; 10011; 10012; 10013; 10014; 10015; 10016;
	IPTU dos outros imóveis		12035; 47006; 47007; 47026;
Outras deduções sobre rendimento do trabalho	Outras deduções do rendimento do trabalho	Outras deduções do rendimento do trabalho (trabalhador doméstico, militar, empregado do setor privado, empregado do setor público, empregador e conta própria)	53001; 53002; 53003; 53004; 53005; 53006
Grupo de tributos	Tipo de tributo	Descrição na POF	Códigos

			54001; 54002; 54003; 54004; 54005; 54006; 54007; 54008; 54009; 54010; 54011; 54012; 54013; 54014; 54015; 54016; 54017; 54018; 54019; 54020; 54021; 54022; 54023; 54024; 54025; 54026; 54027; 54028; 54029; 54030; 54031; 54032; 54033; 54034; 54035; 55001; 55002; 55003; 55004; 55005; 55006; 55007; 55008; 55009; 55010; 55011; 55012; 55013; 55014; 55015; 55016; 55017; 55018; 55019; 55020; 55021; 55022; 55023; 55024; 55025; 55026; 55027; 55028; 55029; 55030; 55031; 55032; 55033; 55034; 55035; 55036; 55037; 55038; 55039; 55040; 55041; 55042; 55043; 55044; 55045; 55046; 55047; 55048; 55049; 55050; 55051; 55052; 55053; 55054; 55055; 55056; 55057; 55058; 55059; 55060; 55061; 55062; 55063; 55064; 55065; 55066; 55067;
Deduções de rendimento que não trabalho	IRPF, Contribuições previdenciárias e outras deduções	Deduções sobre aposentadorias e pensões; bolsas de estudo; auxílios; pensões alimentícias; Bolsa Família e outras transferências do governo; aluguéis; vendas; adicionais e complementações salariais; indenizações; abonos; décimo terceiro; férias	
Outros diretos	Contribuições de Classe	Conselho e Associação de classe; Associação de trabalhadores; Contribuição sindical; Imposto sindical; Imposto sobre Operação Financeira (IOF)	48004; 48010; 48011;

Quadro A.2. – Incidência Final da Tributação Indireta sobre o Consumo das Famílias ao nível do produto (%)

Código	Nome Produto	Curto Prazo	Longo Prazo
01911	Arroz, trigo e outros cereais	8,12	10,42
01912	Milho em grão	7,42	9,76
01913	Algodão herbáceo, outras fibras da lavoura temporária	6,88	9,28
01914	Cana-de-açúcar	6,88	9,28
01915	Soja em grão	6,87	9,25
01916	Outros produtos e serviços da lavoura temporária	8,61	10,88
01917	Laranja	8,70	11,01
01918	Café em grão	6,84	9,20
01919	Outros produtos da lavoura permanente	10,37	12,55
01921	Bovinos e outros animais vivos, produtos animal, caça e serviços	14,01	15,66
01922	Leite de vaca e de outros animais	8,17	9,91
01923	Suínos	11,27	12,90
01924	Aves e ovos	11,98	13,61
02801	Produtos da exploração florestal e da silvicultura	15,83	18,23
02802	Pesca e aquicultura (peixe, crustáceos e moluscos)	9,85	12,25
05801	Carvão mineral	0,00	0,00
05802	Minerais não metálicos	0,00	0,00
06801	Petróleo, gás natural e serviços de apoio	0,00	0,00
07911	Minério de ferro	0,00	0,00
07921	Minerais metálicos não ferrosos	0,00	0,00
10911	Carne de bovinos e outros produtos de carne	16,03	17,91
10912	Carne de suíno	15,89	17,76
10913	Carne de aves	16,35	18,24
10914	Pescado industrializado	18,50	19,68
10915	Leite resfriado, esterilizado e pasteurizado	20,65	22,47
10916	Outros produtos do laticínio	20,92	22,66
10921	Açúcar	17,94	19,81
10931	Conservas de frutas, legumes, outros vegetais e sucos de frutas	21,99	23,73
10932	Óleos e gorduras vegetais e animais	19,30	21,09
10933	Café beneficiado	19,13	21,04
10934	Arroz beneficiado e produtos derivados do arroz	13,61	15,65
10935	Produtos derivados do trigo, mandioca ou milho	15,25	17,26
10936	Rações balanceadas para animais	15,75	17,75
10937	Outros produtos alimentares	17,49	19,46
11001	Bebidas	29,13	31,11
12001	Produtos do fumo	37,07	38,22
13001	Fios e fibras têxteis beneficiadas	20,05	21,54
13002	Tecidos	25,31	26,57
13003	Artigos têxteis de uso doméstico e outros têxteis	20,56	22,06
14001	Artigos do vestuário e acessórios	21,08	22,39
15001	Calçados e artefatos de couro	22,96	24,49
16001	Produtos de madeira, exclusive móveis	19,51	21,22
17001	Celulose	0,00	0,00
17002	Papel, papelão, embalagens e artefatos de papel	23,61	25,50

Código	Nome Produto	Curto Prazo	Longo Prazo
18001	Serviços de impressão e reprodução	13,76	15,66
19911	Combustíveis para aviação	37,04	38,05
19912	Gasoálcool	33,64	35,48
19913	Naftas para petroquímica	0,00	0,00
19914	Óleo combustível	0,00	0,00
19915	Diesel - biodiesel	26,32	28,39
19916	Outros produtos do refino do petróleo	23,61	25,49
19921	Etanol e outros biocombustíveis	28,50	30,10
20911	Produtos químicos inorgânicos	25,33	27,04
20912	Aubos e fertilizantes	0,00	0,00
20913	Produtos químicos orgânicos	0,00	0,00
20914	Resinas, elastômeros e fibras artificiais e sintéticas	0,00	0,00
20921	Defensivos agrícolas e desinfestantes domissanitários	21,67	22,53
20922	Produtos químicos diversos	24,93	25,79
20923	Tintas, vernizes, esmaltes e lacas	13,49	15,25
20931	Perfumaria, sabões e artigos de limpeza	26,92	28,29
21001	Produtos farmacêuticos	17,97	19,71
22001	Artigos de borracha	29,29	30,51
22002	Artigos de plástico	26,60	27,80
23001	Cimento	0,00	0,00
23002	Artefatos de cimento, gesso e semelhantes	0,00	0,00
23003	Vidros, cerâmicos e outros produtos de minerais não metálicos	27,08	28,57
24911	Ferro gusa e ferroligas	0,00	0,00
24912	Semi acabados, laminados planos, longos e tubos de aço	22,83	24,75
24921	Produtos da metalurgia de metais não ferrosos	11,17	13,39
24922	Peças fundidas de aço e de metais não ferrosos	0,00	0,00
25001	Produtos de metal, exclusive máquinas e equipamentos	21,66	23,18
26001	Componentes eletrônicos	0,00	0,00
26002	Máquinas para escritório e equipamentos de informática	23,37	24,72
26003	Material eletrônico e equipamentos de comunicações	27,25	28,37
26004	Equipamentos de medida, teste e controle, ópticos e eletromédicos	19,59	20,80
27001	Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	32,46	33,31
27002	Eletrodomésticos	25,71	27,14
28001	Tratores e outras máquinas agrícolas	23,04	24,00
28002	Máquinas para a extração mineral e a construção	0,00	0,00
28003	Outras máquinas e equipamentos mecânicos	30,66	31,83
29911	Automóveis, camionetas e utilitários	26,08	27,18
29912	Caminhões e ônibus, inclusive cabines, carrocerias e reboques	24,40	25,72
29921	Peças e acessórios para veículos automotores	0,00	0,00
30001	Aeronaves, embarcações e outros equipamentos de transporte	28,91	30,14
31801	Móveis	15,95	18,05
31802	Produtos de indústrias diversas	22,61	24,26
33001	Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos	13,98	15,54

Código	Nome Produto	Curto Prazo	Longo Prazo
35001	Eletricidade, gás e outras utilidades	32,99	35,68
36801	Água, esgoto, reciclagem e gestão de resíduos	9,42	12,13
41801	Edificações	0,00	0,00
41802	Obras de infraestrutura	0,00	0,00
41803	Serviços especializados para construção	0,00	0,00
45801	Comércio por atacado e varejo	6,31	8,75
49001+50001	Transporte terrestre de carga + Transporte aquaviário	15,79	17,40
49002	Transporte terrestre de passageiros	16,52	18,35
51001	Transporte aéreo	16,44	17,13
52801	Armazenamento e serviços auxiliares aos transportes	10,63	12,67
52802	Correio e outros serviços de entrega	11,25	13,29
55001	Serviços de alojamento em hotéis e similares	10,12	10,76
56001	Serviços de alimentação	16,17	17,77
58001	Livros, jornais e revistas	7,60	9,18
59801	Serviços cinematográficos, música, rádio e televisão	11,76	13,68
61001	Telecomunicações, TV por assinatura e outros serviços relacionados	29,87	32,30
62801	Desenvolvimento de sistemas e outros serviços de informação	9,63	11,26
64801	Intermediação financeira, seguros e previdência complementar	14,79	17,92
68001	Aluguel efetivo e serviços imobiliários	3,07	8,55
68002	Aluguel imputado	1,10	7,69
69801	Serviços jurídicos, contabilidade e consultoria	8,52	10,66
71801	Pesquisa e desenvolvimento	0,00	0,00
71802	Serviços de arquitetura e engenharia	9,62	11,10
73801	Publicidade e outros serviços técnicos	8,59	10,92
77001	Aluguéis não imobiliários e gestão de ativos de propriedade intelectual	6,01	8,11
78801	Condomínios e serviços para edifícios	4,38	6,25
78802	Outros serviços administrativos	8,85	10,48
80001	Serviços de vigilância, segurança e investigação	6,09	6,92
84001	Serviços coletivos da administração pública	0,00	0,00
84002	Serviços de previdência e assistência social	0,00	0,00
85911	Educação pública	0,00	0,00
85921	Educação privada	4,91	5,62
86911	Saúde pública	0,00	0,00
86921	Saúde privada	7,37	9,08
90801	Serviços de artes, cultura, esporte e recreação	24,03	25,18
94801	Organizações patronais, sindicais e outros serviços associativos	6,32	7,49
94802	Manutenção de computadores, telefones e objetos domésticos	8,53	10,00
94803	Serviços pessoais	7,57	8,73
97001	Serviços domésticos	0,00	0,00
	Total	16,34	18,74

Quadro A.3. – Categorias de transferências monetárias públicas e mistas (público/privado) e respectivas fontes de renda da POF e política pública relacionada.

Categoria de transferência monetária	Descrição na POF	Política Pública	Códigos
Aposentadorias e pensões do RGPS	Aposentadorias e pensões do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS)	Regime Geral da Previdência Social	54004; 54005; 55003; 55004; 55050
Aposentadorias e pensões do RPPS	Aposentadorias e pensões da Previdência Pública Municipal, Estadual e Federal	Regime Próprio da Previdência Social	54006; 54007; 55005; 55006
Auxílios públicos	Auxílio-doença; auxílio a portadores de deficiência física; adicionais de insalubridade, periculosidade e noturno; auxílio-fardamento; auxílio-estagem; auxílio-reclusão; auxílio trabalho de difícil acesso; salário maternidade; auxílio-natalidade; acidente de trabalho (previdência pública); auxílio-morte; 13º/14º de auxílios da previdência social; ajuda de custo ao usuário do SUS; abono natalino do Bolsa Família	Auxílios do RGPS e benefícios a servidores públicos	54009; 54024; 54026; 54027; 54030; 54034; 55036; 55045; 55056; 55062; 55065; 55066

Categoria de transferência monetária	Descrição na POF	Política Pública	Códigos
Auxílios mistos	Auxílio/tiquete/cartão alimentação; auxílio/vale transporte e combustível; auxílio-creche; auxílio-educação; salário educação; auxílio-escola; auxílio mãe guardia; auxílio material escolar; auxílio pré-escola; auxílio a qualificação; auxílio-moradia; cesta básica em dinheiro; auxílio-atividade; auxílio/tiquete/cartão roupa e vestimenta; agregado auxílio alimentação e transporte; pecúlio recebido; auxílio-funeral	Auxílios públicos e privados advindos, em sua maioria, de dissídios coletivo e outros auxílios	54016; 54017; 54020; 54022; 54023; 54025; 54032; 54033; 55047; 55055;
Bolsa Família e outros programas de transferência de renda	Bolsa Família; PETI; abono natalino Bolsa Família; Brasil Carinhoso; auxílio gás; Bolsa Escola; Bolsa Alimentação; PNAA; outros programas de transferência de renda; Cartão Cidadão; auxílio leite; bolsa renda; auxílio energia elétrica; Agente Jovem; Bolsa Verde; Renda cidadania; Renda Melhor; Renda Melhor Jovem; Bolsa Capixaba; Cartão Família Carioca; Salário-família; auxílio permanência; Garantia Safra; Bolsa Florestal; crédito social; Seguro Defeso;	Bolsa Família; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Programas estaduais e municipais de transferência de renda	54001; 54003; 55018
Benefício de Prestação Continuada - BPC	Benefício de Prestação Continuada (BPC, LOAS)	Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)	54002
Bolsa de estudo	Bolsa de estudo	Bolsas de agências de fomento à pesquisa (CNPq e CAPES)	54010
Seguro-desemprego	Seguro-desemprego e auxílio-desemprego	Seguro-desemprego	55017