

ESTUDO TRIBUTÁRIO Nº 04

A Progressividade no Consumo
Tributação Cumulativa e sobre o Valor Agregado

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE POLÍTICA TRIBUTÁRIA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS ECONÔMICOS
DIVISÃO DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS

Coordenadora-Geral
Andréa Lemgruber Viol

Coordenador
Márcio Ferreira Verdi

Chefe de Divisão
Jefferson José Rodrigues

Estudo Tributário nº 04

Progressividade no Consumo – Tributação Cumulativa e sobre o Valor Agregado

Autores

Andréa Lemgruber Viol
Jefferson José Rodrigues
Nelson Leitão Paes

Esplanada dos Ministérios
Edifício Sede do Ministério da Fazenda, 7º andar, sala 705
Brasília – DF CEP - 70.048-900
Brasil
Tel.: Voz : (061) 412.2750 Fax : (061) 412,1728
Home Page : <http://www.receita.fazenda.gov.br>

RESUMO

O presente trabalho aborda a questão da incidência tributária indireta sobre o consumo. Utilizando-se de dados das Contas Nacionais, das Pesquisas Domiciliares e da Declaração de Informações Econômico-Fiscais calculou-se a alíquota efetiva, por faixa de renda, para os principais tributos indiretos vigentes no País. Obteve-se, então, o indicador do grau de progressividade ou regressividade subjacente a cada imposto/contribuição investigado.

SUMÁRIO

1. Introdução	4
2. A Tributação Indireta no Brasil.....	6
3. A Progressividade na Incidência Tributária	7
4. Aspectos Metodológicos	9
5. Resultados Obtidos.....	12
5.1. Alíquota Média Total	12
5.2. Alíquota Média por Item de Consumo	14
6. Considerações Finais.....	17
7. Siglas Utilizadas	19
ANEXOS.....	20
A. Alíquotas Efetivas do PIS/COFINS por Item de Consumo	
B. Alíquotas Efetivas do ICMS por Item de Consumo	
C. Alíquotas Efetivas do IPI por Item de Consumo	

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre "tributação cumulativa versus tributação do valor agregado" tem se acirrado nos últimos anos no Brasil, devido, indubitavelmente, à crescente participação das contribuições sociais incidentes sobre o faturamento (PIS/COFINS) e da CPMF na arrecadação total. Tem-se afirmado que, nesse aspecto, a política tributária brasileira não se alinha ao padrão internacional, baseado em impostos do tipo valor agregado. No entanto, a quantidade de experiências, sobretudo nos países em desenvolvimento, com uma tributação mais heterodoxa, tem aumentado e, na maior parte dos casos, essas experiências têm apontado para algum tipo de tributação mínima ou cumulativa. São exemplos a introdução de impostos sobre movimentação financeira em países latino-americanos (à semelhança da CPMF), a criação de regimes simplificados baseados em faturamento ou outros indicadores de presunção de lucro para pequenos contribuintes (à semelhança do SIMPLES) e a utilização de impostos mínimos sobre ativos ou faturamento (à semelhança do PIS e da COFINS).

Essas modalidades de tributação não são necessariamente novas (mesmo a tributação da movimentação financeira já havia sido mencionada por Tobin¹ em 1978, mas tinham sido colocadas em desuso com o advento da tributação sobre o valor agregado, "coqueluche" dos anos 70 e 80. Ocorre que, por simplicidade, combate à sonegação, garantia de arrecadação mínima e, de certo modo, a própria ineficiência do IVA em alguns países, o faturamento e a movimentação financeira passaram a ser considerados como uma boa base alternativa para complementar ou diversificar o desenho de um sistema tributário a partir dos anos 90.

Assim, a discussão de cumulatividade versus não-cumulatividade vai mais longe do que a mera extinção do PIS/COFINS², como é comum observar na mídia. Atinge, também, além dos regimes do SIMPLES e do Lucro Presumido, os próprios impostos ditos "incidentes sobre o valor agregado", para não se falar do ISS, também

¹ O economista norte-americano James Tobin, propôs, em 1978, a tributação sobre as transações em moedas estrangeiras com o objetivo de reduzir a volatilidade das taxas de câmbio decorrente de movimento especulativo de capital.

² Embora sejam tributos distintos, inclusive com vinculações de receitas independentes, as duas contribuições têm hipóteses de incidência e base de cálculo praticamente coincidentes, fato que permite que sejam tratadas como um único tributo cuja alíquota é a soma das previstas para cada caso. Ao longo deste trabalho será utilizado o acrônimo PIS/COFINS para se referir à incidência conjunta desses tributos com alíquota total de 3,65%

cumulativo. Nesse sentido, "meias-reformas" podem até minimizar, mas não resolvem o problema. Problema, na verdade, é identificar qual desses tributos gera maior distorção econômica; qual o equilíbrio entre "cumulatividade" e "não-cumulatividade" em um sistema tributário; qual o ônus de se extinguir um regime como o SIMPLES, aprovado pela maioria de seus optantes, em nome da não-cumulatividade; por qual tributo substituir a arrecadação da CPMF em meio a um ajuste fiscal de alta relevância para a retomada do crescimento econômico do País; como tributar a economia informal e obter informações de sonegadores que não pela CPMF; como implementar uma verdadeira tributação sobre o valor agregado sem rediscutir o federalismo fiscal brasileiro; etc.

Urge, portanto, que o debate seja aprofundado em termos técnicos e realmente discutido de maneira ampla e honesta, ponderando prós e contras (pois sempre haverá pontos positivos e negativos à realidade do país para cada modelo proposto) e buscando, assim, adaptar o sistema tributário brasileiro. Ademais, é importante que as questões sejam estudadas com base em dados reais e não apenas em modelos que, apesar de corretos teoricamente, não consideram a complexa realidade de sistemas e administrações tributários.

Este estudo pretende contribuir para o debate, apresentando dados e simulações sobre aspectos pouco comentados das contribuições sociais cumulativas brasileiras. Propõe-se avaliar como as duas modalidades de incidência utilizadas no sistema tributário nacional, cumulativa e sobre o valor agregado, afetam o consumidor final residente no Brasil, o qual, é sempre bom lembrar, é o contribuinte de fato do tributo indireto. Mais especificamente, pretende-se analisar a progressividade ou regressividade, em relação ao consumo, das duas espécies de incidência. Serão consideradas, na análise, como modelo de incidência cumulativa, as contribuições para o PIS e para a COFINS. Em contrapartida, utilizar-se-ão o IPI e o ICMS como exemplos de tributação sobre o valor agregado. Como resultado final, pretende-se avaliar até que ponto o exame empírico suporta a suposição, não poucas vezes alentada, de que a tributação cumulativa é socialmente mais perversa do que a tributação sobre o valor agregado.

2. A TRIBUTAÇÃO INDIRETA NO BRASIL

É curioso notar que a discussão sobre o uso exacerbado da tributação cumulativa tenha surgido no país que foi um dos pioneiros na utilização da tributação

sobre o valor agregado. Em 1967, na última reforma tributária abrangente ocorrida no Brasil, extinguíram-se justamente os dois tributos com características cumulativas (Imposto sobre Vendas e Consignações e Imposto sobre o Consumo, definidos na Constituição de 1946) e, em substituição, adotaram-se o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Entretanto, poucos anos depois, no início dos anos 70, já se havia implementado incidências sobre o faturamento (PIS e Finsocial)³.

Dessa forma, temos convivido (relativamente bem) com um modelo misto de valor agregado e cumulatividade há algumas décadas. No entanto, após a Constituição de 1988, dois fatores alteraram esse "equilíbrio misto" do sistema tributário brasileiro: por um lado, a descentralização de receitas obrigou a União a restabelecer sua receita disponível mediante aumento dos tributos não-partilháveis e, por outro, a autonomia estadual deu às Unidades Federadas um poder de alterar e guerrear com o principal "IVA" brasileiro, o ICMS. Após tantos anos, chega-se a uma situação realmente inusitada: se, por um lado, questiona-se fortemente o alto grau de participação das contribuições sociais na arrecadação, por outro, o "IVA" brasileiro não é realmente um IVA e, em verdade, acabou negando sua própria natureza de valor agregado ao concentrar cerca de 50% da arrecadação em poucas bases cobradas com substituição tributária (energia elétrica, combustíveis, telecomunicação e veículos). Aliás, bases que são insumos importantes do processo produtivo e acabam por distorcer a própria cadeia de valor agregado e conferir regressividade ao imposto.

O fato é que, ao longo do tempo, a arrecadação dos tributos cumulativos, em especial do PIS/COFINS, ganhou importância em termos absolutos e relativos na receita tributária total. Em 15 anos, a participação na arrecadação total do PIS/COFINS aumentou 73%, enquanto a importância relativa do IPI e ICMS, somados, aumentou em apenas 32%.⁴

³ O PIS foi criado pelo Decreto-Lei nº 7, de 07/09/70, e o FINSOCIAL, pelo Decreto-Lei nº 1,940, de 25/05/82.

⁴ Em 1986, a arrecadação do PIS/Finsocial representou 7,9% da receita tributária total no Brasil e, em 2001, a arrecadação do PIS/COFINS já representava 13,7%. Em contrapartida, a receita conjunta do ICMS e do IPI passou de 27,2% para 36,1%, no mesmo período. Para computar essa variação, agregou-se à arrecadação do ICM, em 1986, aquela oriunda dos impostos únicos (incorporados ao ICMS na Constituição de 1988).

É, portanto, em razão da importância, no sistema tributário nacional, assumida por esses tributos, os quais, não obstante pertençam ao mesmo gênero da tributação indireta, se diferenciam substancialmente quanto à forma de incidência (cumulativa ou não), que se busca analisá-los quanto a um aspecto particular: a progressividade em relação à renda consumida.

3. A PROGRESSIVIDADE NA INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA

A teoria econômica abriga a tradicional classificação dos tributos, segundo a incidência efetiva da taxa, em diretos e indiretos. Na incidência direta o gravame financeiro imposto pelo Estado é direta e integralmente assumido pelo contribuinte, que tem sua renda reduzida pelo exato valor da exação. Na incidência indireta, surge a figura de um intermediário (contribuinte de direito) que, embora se encontre na obrigação de apurar e antecipar o pagamento do tributo devido, não o suporta, pois tem a faculdade de reaver de outro agente econômico (contribuinte de fato) o valor repassado aos cofres públicos.

O tributo paradigmático do primeiro caso (incidência direta) é o imposto de renda das pessoas físicas, em que o contribuinte recolhe ao erário uma fração de sua renda, reduzindo seu bem-estar na proporção do montante subtraído. Não é por acaso que as políticas tributárias de cunho redistributivo apóiam-se basicamente nesse imposto, pois fica garantido, ao menos teoricamente, que o contribuinte não poderá transferir a outrem a carga tributária que lhe é imposta. Portanto, uma vez definida (como é praxe em quase todos os países) uma estrutura progressiva de taxa (tabela progressiva de alíquotas), garante-se uma tributação progressiva em relação à renda auferida.

De outra espécie é o tributo indireto. Em geral a incidência indireta tem como alvo os atos negociais praticados pelas pessoas jurídicas. O valor do imposto pago antecipadamente por uma empresa é recuperado, em geral, pela incorporação do custo tributário ao preço negociado nas transações com terceiros. Se o terceiro também é uma pessoa jurídica, o processo de transferência de custo se repete de tal sorte que assumirá o ônus tributário o consumidor final do bem ou serviço transacionado. Praticamente todos os impostos pagos pelas empresas, sejam sobre a venda de mercadorias, folha de pagamentos, ativos, etc., são, integral ou parcialmente, agregados ao preço e suportados por quem dá o destino final ao produto/serviço.

Este estudo limita-se à análise da incidência indireta sobre a venda de mercadorias e serviços ou, de forma equivalente, sobre o faturamento. Posto isto, deve ficar claro que a base de incidência da tributação indireta é a renda consumida e não a renda auferida. Da renda total recebida, parte é consumida e parte é poupada. A propensão a poupar aumenta conforme aumenta a renda, pois as necessidades básicas são cobertas por uma fração cada vez mais baixa da renda total, podendo o agente econômico optar por investir em ativos financeiros (poupança).

Conseqüentemente, tributos indiretos têm natureza regressiva em relação à renda total. Ou seja, embora as famílias com mais alta renda consumam mais e, portanto, paguem mais impostos indiretos em valores absolutos, a relação entre esse montante pago e a renda total (valores relativos) tende a ser mais alta para famílias com baixa renda. Tal regressividade é característica intrínseca da tributação indireta e, por vezes, mitigada por uma imposição de alíquotas menores sobre os bens básicos (a princípio, mais consumidos pelos estratos menos abastados).

Considerando que os tributos analisados têm incidência indireta (PIS/COFINS, IPI e ICMS) e são, portanto, regressivos em relação à renda total, propõe-se investigar as características da **incidência em relação ao consumo** das famílias. Tendo em vista que cada tributo tem estrutura de alíquotas e grau de abrangência próprios, é de se esperar que produza efeitos distintos sobre as famílias, resultando em cargas tributárias diferenciadas. O principal desafio dessa abordagem é estimar, em uma economia complexa como a brasileira, o impacto final de cada tributo no consumo nas diversas faixas de renda.

Não obstante a multiplicidade de alíquotas, no caso do IPI, ou a dispersão legislativa, no caso do ICMS, para esses dois impostos o cálculo da incidência efetiva é relativamente simples⁵. Porém, com respeito ao PIS/COFINS, as dificuldades mostram-se quase intransponíveis. Embora seja um tributo abrangente (praticamente não há setores isentos) e com alíquota nominal única (excetuados alguns poucos produtos), o fato de gravar o faturamento das empresas e, portanto, incidir em cascata, torna a tarefa de determinar a alíquota efetiva paga pelas famílias em cada estrato de renda particularmente difícil.

⁵ Utilizaram-se, para o ICMS, as alíquotas vigentes no Estado de São Paulo.

Na seção seguinte, expõe-se, de forma sucinta, a metodologia utilizada para estimar o efeito final da tributação do PIS/COFINS nas sucessivas fases de produção, negociação e consumo.

4. ASPECTOS METODOLÓGICOS

A **alíquota efetiva** para cada faixa de renda é definida, neste estudo, como sendo a relação percentual entre o valor pago, relativo a determinado tributo, e o consumo, medido nesta faixa de renda. O valor do consumo final por estrato de renda é obtido diretamente da **Pesquisa de Orçamento Familiar (POF)**, que investiga detalhadamente os gastos totais das famílias por faixa de renda. Resta, portanto, determinar o *quantum* do tributo embutido em cada item de despesa (consumo) e apropriá-lo pela quantidade deste item consumido em cada faixa. No caso do IPI e do ICMS, o exercício é trivial, bastando identificar as alíquotas nominais incidentes em cada produto/serviço e, sob a hipótese de sonegação nula, aplicá-la sobre o consumo de cada um deles⁶.

Para obter a alíquota efetiva do PIS/COFINS, é necessário identificar o valor desse tributo incorporado em cada item de despesa para depois imputá-lo à cesta de consumo das famílias. O problema é que a incidência em cascata faz com que a alíquota efetiva varie em função do número de etapas de produção e comercialização. Porém, conhecer a cadeia de produção/comercialização de cada item de consumo das famílias é tarefa inexecutável. Para contornar o problema, optou-se por uma imputação da arrecadação do PIS/COFINS pelos produtos da cesta típica de cada faixa de renda, dispensando o conhecimento prévio da engenharia de produção dos inúmeros produtos.

Para calcular a alíquota efetiva do PIS/COFINS, utilizaram-se informações das Contas Nacionais, da Pesquisa de Orçamento Familiar e das Declarações de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica (DIPJ). Ademais, foi necessário um criterioso trabalho de compatibilização das tabelas de produtos e setores utilizadas na Matriz de Insumo e Produto e na POF com a estrutura da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), utilizadas na DIPJ. Considerados esses aspectos, podem-se descrever os procedimentos para chegar à alíquota efetiva por faixa de renda da seguinte forma:

⁶ Os tributos sobre o valor agregado têm a característica de equivalerem a uma incidência única no preço final do produto.

1. Com base nas **Contas Nacionais**, obteve-se o percentual da Demanda Total destinada (i) ao Consumo Final, (ii) ao Consumo Intermediário, (iii) às Exportações, (iv) às Despesas da Administração Pública e (v) à Formação Bruta de Capital Fixo. Distribuiu-se por esses cinco grupos a arrecadação de PIS/COFINS ⁷.
2. Em seguida, distribuiu-se a arrecadação declarada do PIS/COFINS pelos diversos setores econômicos utilizados nas Contas Nacionais. A distribuição foi feita com base em uma correspondência entre as respectivas tabelas setoriais obtida com apoio técnico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
3. Tendo em vista que o gasto relacionado com as Exportações, com as Despesas da Administração Pública e com a Formação Bruta de Capital Fixo não se destina ao consumo final das famílias residentes, foram eliminadas as parcelas de gasto e de arrecadação a elas associadas. Portanto, focou-se a atenção nos gastos vinculados ao Consumo Final e ao Consumo Intermediário.
4. A arrecadação referente ao Consumo Intermediário foi redistribuída em favor dos demais setores que utilizam os produtos desse setor. Para realizar semelhante redistribuição, utilizou-se a **Tabela de Usos de Bens e Serviços** das Contas Nacionais, que apresenta a destinação percentual do valor dos produtos de cada setor em favor dos demais setores. A redistribuição consistiu em dividir a arrecadação de PIS/COFINS da demanda intermediária de bens de determinado setor entre os demais setores de acordo com o percentual de cada um nas compras dos produtos deste setor.
5. Ao final desta primeira redistribuição, cada setor terá remetido aos setores consumidores de seus produtos o PIS/COFINS que estava neles embutidos. Da mesma forma, cada setor receberá o PIS/COFINS dos produtos que adquiriu de outros setores. Esta arrecadação do PIS/COFINS recebida foi novamente distribuída entre os cinco grupos já citados, e a parcela referente aos produtos destinados ao Consumo Intermediário, novamente

⁷ Uma exceção importante é o setor de fumo, para o qual não há discriminação específica dos produtos nas Contas Nacionais. Assim, para este setor, utilizaram-se os dados relativos à Declaração do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas.

redistribuída. Esse processo iterativo continuou até que o valor agregado do PIS/COFINS, destinado ao consumo intermediário, reduziu-se a um montante desprezível (no caso em questão, quando resultou em 0,5% da arrecadação total).

6. Por fim, encontrou-se, para cada setor das Contas Nacionais, o PIS/COFINS efetivamente pago pelo consumidor final de seus produtos. Dividindo esta arrecadação pelo consumo final obteve-se a alíquota efetiva incidente sobre cada setor.
7. De posse desta alíquota efetiva, pôde-se então usar a POF. Primeiro, fez-se a compatibilização entre a tabela de produtos e serviços da POF e a de setores das Contas Nacionais, associando a cada produto uma alíquota efetiva de PIS/ COFINS. Em seguida, tirou-se uma média ponderada das alíquotas efetivas de acordo com o percentual de gasto de cada produto na POF, por faixa de renda. Esta média ponderada representa a alíquota efetiva de PIS/COFINS sobre o consumo de cada faixa de renda, objetivo final desses procedimentos.

A exclusão dos gastos e respectivos tributos relacionados às exportações é justificada pelo fato de que o objeto do presente estudo é a carga tributária a que se sujeitam as **famílias residentes**, às quais se destina a produção de bens e serviços. O mesmo argumento vale para o PIS e a COFINS contidos nas despesas da Administração Pública e na Formação Bruta de Capital Fixo, já que estes valores arrecadados não serão repassados aos produtos adquiridos pelo consumidor final.

A bem da avaliação da robustez dos resultados, cabe destacar dois pontos que inserem hipóteses importantes subjacentes à metodologia apresentada:

- ✓ Os dados da POF referem-se a uma estrutura de consumo observada em 1996. Logo, adotou-se a suposição razoável de que não houve mudança significativa nos hábitos ou na renda que alterasse o padrão de consumo de cada classe de renda.
- ✓ Ao contrário do cálculo da arrecadação do IPI e do ICMS, que foi calculada com base nas alíquotas nominais, a arrecadação do PIS/COFINS foi obtida com base nos dados de declarações entregues à SRF e, portanto, já depuradas, em grande parte, dos valores sonogados. Ou seja, a

arrecadação do PIS/COFINS utilizada está mais próxima dos valores efetivamente observados.

5. RESULTADOS OBTIDOS

Para melhor visualização dos resultados alcançados, apresentam-se, primeiro, as alíquotas efetivas calculadas sem desdobramentos. Ou seja, a alíquota calculada com base na cesta de consumo total de cada faixa de renda. É, pois, uma alíquota média ponderada a que se sujeita uma família situada naquela faixa de renda, onde a ponderação é o gasto em cada item da despesa. Depois é apresentado um detalhamento por itens, onde se pode observar como cada item de despesa afeta o valor global da alíquota.

5.1. ALÍQUOTA MÉDIA TOTAL

O Quadro I traz os resultados obtidos, quais sejam, as alíquotas efetivas por faixa de rendimento familiar, calculadas para o ano de 1999. As alíquotas efetivas médias para o PIS/COFINS, IPI e ICMS foram **4,68%**, **4,35%** e **12,04%**, respectivamente. Ou seja, no caso do PIS/COFINS, a alíquota efetiva média é cerca de 25% maior que a alíquota nominal (3,65%). As faixas de renda são aquelas definidas na Pesquisa de Orçamento Familiar, sendo expressas em números de salários-mínimos.

Quadro I
Alíquotas Efetivas - 1999

Faixas de Renda (salários-mínimos)	PIS/COFINS	IPI	ICMS
Até 2	4,50%	3,74%	11,74%
2 a 3	4,47%	3,43%	11,94%
3 a 5	4,48%	3,59%	11,81%
5 a 6	4,52%	3,84%	11,75%
6 a 8	4,50%	3,95%	12,27%
8 a 10	4,46%	4,06%	11,98%
10 a 15	4,56%	4,04%	12,32%
15 a 20	4,61%	3,94%	12,28%
20 a 30	4,71%	4,39%	12,11%
Mais de 30	4,90%	5,04%	11,94%
Total	4,68%	4,35%	12,04%

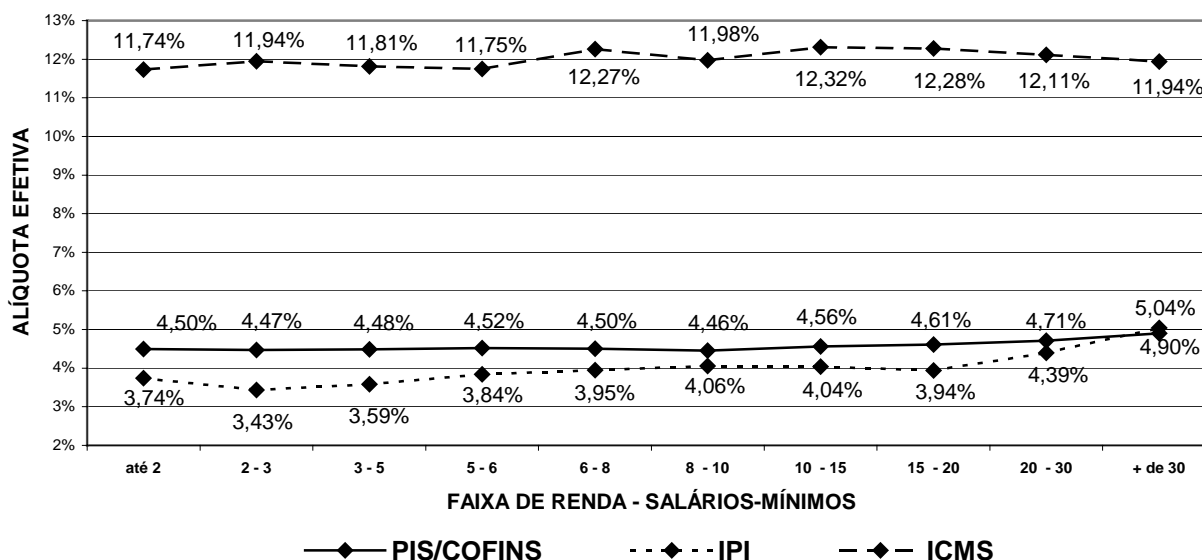
Fonte: IBGE e SRF

Quando analisada globalmente, a incidência do PIS/COFINS apresenta característica de um tributo proporcional em relação ao consumo, com leve progressividade nas últimas faixas de renda. Esse comportamento é compatível com a idéia de que a incidência em cascata representa uma carga tributária maior nos produtos com maior grau de elaboração, que são notadamente destinados às famílias com renda mais elevada.

O ICMS apresenta maior variabilidade entre as faixas de renda, não apresentando um padrão definido de progressividade ou regressividade. É importante destacar que o ICMS tem incidência mais branda nos produtos da cesta básica e uma incidência mais elevada em bens e serviços, tais como: cigarros, bebidas, combustíveis, telecomunicação e energia. Não obstante essa diferenciação de tributação, o imposto não apresenta progressividade. Ao contrário, observa-se certa regressividade nas quatro últimas faixas de renda.

O IPI, por seu turno, mostra-se levemente progressivo, sendo que a maior alíquota é cerca de 47% maior que a menor alíquota. Vale lembrar que o IPI, segundo determinação constitucional, **deve** ser progressivo em função da essencialidade. Entretanto, essa progressividade em função da essencialidade não garante, necessariamente, uma progressividade em relação ao consumo. Isso fica claro quando se observa a elevada incidência sobre cigarros, que, não obstante sua natureza supérflua, tem considerável peso no orçamento das famílias de baixa renda e, portanto, atua contra a progressividade da tributação em relação ao consumo e à renda.

Gráfico I
Alíquotas Efetivas - 1999



O fato surpreendente é que, logo o PIS/COFINS, não raras vezes rotulado de ser um tributo perverso, injusto e distorcivo, é exatamente aquele que apresenta, em relação à progressividade no consumo, comportamento mais próximo ao de um IVA ideal. Considerando um IVA ideal como aquele de base ampla e alíquota única, sua incidência sobre o consumo geraria uma alíquota efetiva constante para todas as faixas de renda. Como pode ser visto pelo Gráfico 01, dos tributos analisados, aquele incidente em cascata (PIS/COFINS) é o que mais se aproxima deste paradigma.

Duas propriedades básicas do ICMS, tributo nacional que, pela concepção, geralmente se caracteriza como IVA, explicam esse paradoxo: (i) incidência limitada, pois além das isenções legais previstas, não grava a maioria dos serviços e (ii) variabilidade de alíquotas, já que há forte taxação (alíquotas efetivas de até 33%) de alguns poucos bens e serviços sob a modalidade de substituição tributária.

5.2. ALÍQUOTA MÉDIA POR ITEM DE CONSUMO

Para analisar os resultados obtidos por Item de Despesas, reagruparam-se as faixas de renda de modo a representar a carga tributária efetiva dos tributos em questão por estrato da população. Com base na **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio** (PNAD), as famílias brasileiras se distribuem da seguinte forma:

Quadro II
Distribuição das Famílias por Faixa de Renda

Faixa de Renda (salários-mínimos)	Participação (1)	
	Relativa	Acumulada
Até 5	63,48%	63,48%
de 5 a 20	30,25%	93,73%
Mais de 20	6,26%	100,00%

Fonte: IBGE/PNAD

(1) Percentuais ajustados com exclusão das famílias sem declaração.

Fazendo uma análise dos grupos de despesa para o PIS/COFINS, observamos, no Quadro III, que, na média, os itens Vestuário, Fumo, Higiene e Cuidados Pessoais e Aumento do Ativo são os que possuem alíquota mais alta (7,07%), enquanto Recreação e Cultura, Despesas Diversas, Serviços Pessoais e Habitação são menos tributados (3,07%).

Quadro III
Alíquotas Efetivas PIS/COFINS por Item de Despesa

Item de Despesa	Faixas de Renda em Salários Mínimos			Total
	Até 5	5 a 20	Mais de 20	
Alimentação	3,96%	3,91%	3,89%	3,90%
Habitação	2,55%	2,42%	2,78%	2,60%
Vestuário	7,70%	7,68%	7,61%	7,65%
Transporte	4,72%	5,80%	6,26%	6,02%
Higiene e C. Pessoais	6,94%	6,93%	6,89%	6,92%
Saúde	5,67%	5,38%	5,07%	5,21%
Educação	4,53%	4,54%	4,57%	4,56%
Recreação e Cultura	3,33%	3,29%	3,27%	3,28%
Fumo	7,58%	7,58%	7,58%	7,58%
Serviços Pessoais	3,20%	3,20%	3,20%	3,20%
Despesas Diversas	3,20%	3,20%	3,20%	3,20%
Aumento do Ativo	7,22%	6,42%	5,64%	6,14%
Total	4,48%	4,53%	4,80%	4,68%

Fonte: IBGE e SRF

Observa-se que, para quem recebe até 5 salários-mínimos, os 4 itens menos tributados têm alíquota média de 3,07% e correspondem a 29% do total de despesas, enquanto os 4 mais tributados possuem alíquota média de 7,36% e correspondem a 21% do total de despesas. Para o grupo que recebe mais de 20 salários-mínimos, os setores menos tributados têm alíquota média de 3,11% e correspondem a 28% do total de despesas, enquanto os mais tributados possuem alíquota média de 7,08% e correspondem a 33,63% do total de despesas. A maior concentração das despesas do grupo mais rico nos setores mais tributados e do grupo mais pobre nos setores menos tributados, explica a leve progressividade do PIS/COFINS.

Para o ICMS, verificamos que, na média, os itens Vestuário, Fumo, Higiene e Cuidados Pessoais e Recreação e Cultura são os que possuem alíquota média mais alta (27,37%) , enquanto Alimentação, Educação, Assistência a Saúde, Transporte, Serviços Pessoais e Aumento do Ativo são menos tributados (5,42%). Verifica-se que, para o grupo que recebe até 5 salários-mínimos, os setores menos tributados têm alíquota média de 4,56% e correspondem a 60% do total de despesas,

enquanto os mais tributados possuem alíquota média de 27,33% e correspondem a 12% do total de despesas. Já para quem recebe mais de 20 salários-mínimos, os setores menos tributados têm alíquota média de 6,81% e correspondem a 60% do total de despesas, enquanto os mais tributados possuem alíquota média de 27,41% e correspondem a 10% do total de despesas.

Quadro IV
Alíquotas Efetivas ICMS por Item de Despesa

Item de Despesa	Faixas de Renda em Salários Mínimos			Total
	Até 5	5 a 20	Mais de 20	
Alimentação	11,29%	12,00%	13,06%	16,57%
Habitação	16,44%	15,70%	17,52%	16,68%
Vestuário	21,95%	21,95%	21,95%	21,95%
Transporte	4,27%	10,21%	14,13%	11,79%
Higiene e C. Pessoais	32,10%	32,15%	32,41%	32,24%
Saúde	0,31%	0,55%	0,60%	0,57%
Educação	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Recreação e Cultura	21,95%	21,95%	21,95%	21,95%
Fumo	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%
Serviços Pessoais	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Despesas Diversas	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Aumento do Ativo	2,36%	6,59%	7,44%	8,14%
Total	11,76%	12,11%	12,03%	12,04%

Fonte: IBGE e SRF

Nota-se que, para o ICMS, não há grande diferença entre os percentuais de despesas do grupo mais rico e do grupo mais pobre. A pouca progressividade pode ser explicada pelo fato de que a alíquota média sobre os setores menos tributados é um pouco maior no grupo mais rico.

Com relação ao IPI, as diferenças de alíquotas são mais profundas. Na média, os itens Fumo, Higiene e Cuidados Pessoais e Aumento do Ativo são os que possuem alíquota média mais alta (26,69%), enquanto Habitação, Recreação, Vestuário e Cultura, Alimentação e Saúde são menos tributados (1,07%). Despesas relativas a Educação, Assistência a Saúde, Transporte e Serviços Pessoais não sofrem a incidência (alíquota efetiva nula). Observa-se que, para quem recebe até 5 salários-mínimos, os setores menos tributados têm alíquota média de 1,23% e correspondem a 68% do total de despesas, enquanto os mais tributados possuem alíquota média de 20,04% e correspondem a 16% do total de despesas. Para o grupo

que recebe mais de 20 salários-mínimos, os setores menos tributados têm alíquota média de 0,91% e correspondem a 25% do total de despesas, enquanto os mais tributados possuem alíquota média de 35,42% e correspondem a 25% do total de despesas.

Quadro V
Alíquotas Efetivas IPI por Item de Despesa

Item de Despesa	Faixas de Renda em Salários Mínimos			Total
	Até 5	5 a 20	Mais de 20	
Alimentação	0,93%	1,16%	1,46%	1,28%
Habitação	2,73%	2,58%	1,87%	2,08%
Vestuário	0,88%	0,90%	1,43%	1,15%
Transporte	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Higiene e C. Pessoais	20,80%	20,25%	19,82%	20,41%
Saúde	0,14%	0,25%	0,27%	0,26%
Educação	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Recreação e Cultura	2,83%	2,02%	1,47%	1,68%
Fumo	47,00%	47,00%	47,00%	47,00%
Serviços Pessoais	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Despesas Diversas	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Aumento do Ativo	10,76%	12,18%	12,80%	12,65%
Total	3,59%	3,96%	4,71%	4,35%

Fonte: IBGE e SRF

Mais uma vez, a maior concentração das despesas do grupo mais rico nos setores mais tributados e do grupo mais pobre nos setores menos tributados explica a progressividade do IPI.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é objetivo do presente estudo questionar a superioridade da tributação sobre o valor agregado, em termos de distorção econômica, para sistemas de fácil administração, harmonizados nacionalmente e de baixo grau de sonegação. Isso é pacífico em termos de teoria econômica e os autores concordam que um IVA realmente amplo e nacional, com uma ou duas alíquotas, gera uma solução econômica superior ao modelo atual. Porém, dentro da restrição do factível, pois o ideal não nos parece uma solução possível de curto prazo, é preciso orientar o debate e não permitir que soluções parciais acabem por comprometer o funcionamento do sistema.

Assim sendo, pretendeu-se focar a atenção no mundo objetivo e avaliar com profundidade e precisão as características básicas que qualificam um tributo como desejável do ponto de vista econômico e social. Embora a abordagem utilizada seja parcial, pois limita-se a verificar o efeito da progressividade sobre o consumo, constatou-se uma aparente divergência entre a teoria e a prática econômica: um imposto de natureza cumulativa que apresenta característica de progressividade normalmente associada a tributos sobre valor agregado.

A divergência é aparente porque a transposição de um IVA conceitual para o mundo real está sempre sujeita a adaptações que desvirtuam o pretense caráter neutro da tributação. Tal fenômeno é mais evidente no Brasil, onde, dada a sua restrita abrangência e multiplicidade de alíquotas, ainda há controvérsia na identificação do ICMS e IPI como impostos sobre o valor agregado. O PIS/COFINS, ao contrário, embora não possua a característica essencial da incidência sobre valor agregado, incorpora as outras duas características desejáveis: abrangência e reduzido número de alíquotas. E é exatamente essa desvirtuação do conceito puro de IVA que explica os resultados obtidos.

Portanto, ao se propor a migração de um sistema de incidência para o outro, deve-se ter a prudência de garantir uma mudança consistente, evitando o grave erro de se abrir mão de tributos eficientes e já juridicamente consolidados, em favor de um IVA deficiente e que possibilite vazamentos de receita tributária sem garantir as propaladas e desejadas benesses da neutralidade tributária.

7. SIGLAS UTILIZADAS

CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
DIPJ	Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica
FINSOCIAL	Contribuição para o Fundo de Investimento Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
IVA	Imposto sobre Valor Agregado
PIS	Contribuição para o Programa de Integração Social
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
POF	Pesquisa de Orçamento Familiar
SIMPLES	Sistema Integrado de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte
SRF	Secretaria da Receita Federal

ANEXOS

ANEXO A**Alíquotas Efetivas do PIS/COFINS por Item de Despesa**

	Faixa de Renda – Nº de Salários Mínimos										Total
	Até 2	2 a 3	3 a 5	5 a 6	6 a 8	8 a 10	10 a 15	15 a 20	20 a 30	+ de 30	
Alimentação	3,97%	3,99%	3,93%	3,90%	3,95%	3,90%	3,90%	3,89%	3,92%	3,84%	3,90%
Habitação	2,61%	2,57%	2,46%	2,48%	2,42%	2,35%	2,39%	2,48%	2,69%	2,88%	2,60%
Vestuário	7,68%	7,71%	7,70%	7,67%	7,72%	7,63%	7,70%	7,67%	7,63%	7,57%	7,65%
Transporte	7,41%	7,21%	7,07%	7,02%	6,56%	6,39%	6,14%	5,99%	5,68%	5,59%	6,02%
Higiene e C. Pessoais	6,96%	6,91%	6,95%	6,95%	6,94%	6,96%	6,90%	6,89%	6,89%	6,89%	6,92%
Saúde	5,70%	5,59%	5,73%	5,64%	5,51%	5,37%	5,28%	5,13%	5,16%	4,96%	5,21%
Educação	4,56%	4,52%	4,52%	4,54%	4,51%	4,53%	4,55%	4,56%	4,57%	4,57%	4,56%
Recreação e Cultura	3,33%	3,33%	3,33%	3,30%	3,30%	3,31%	3,30%	3,27%	3,28%	3,26%	3,28%
Fumo	7,58%	7,58%	7,58%	7,58%	7,58%	7,58%	7,58%	7,58%	7,58%	7,58%	7,58%
Serviços Pessoais	3,20%	3,20%	3,20%	3,20%	3,20%	3,20%	3,20%	3,20%	3,20%	3,20%	3,20%
Despesas Diversas	3,20%	3,20%	3,20%	3,20%	3,20%	3,20%	3,20%	3,20%	3,20%	3,20%	3,20%
Aumento do Ativo	4,63%	4,57%	4,90%	5,42%	5,42%	5,64%	6,00%	6,22%	6,14%	6,36%	6,14%
Total	4,50%	4,47%	4,48%	4,52%	4,50%	4,46%	4,56%	4,61%	4,71%	4,90%	4,68%

ANEXO B
Alíquotas Efetivas do ICMS por Item de Despesa

	Faixa de Renda – Nº de Salários Mínimos										Total
	Até 2	2 a 3	3 a 5	5 a 6	6 a 8	8 a 10	10 a 15	15 a 20	20 a 30	+ de 30	
Alimentação	11,05%	11,58%	11,23%	11,29%	11,98%	12,05%	12,24%	12,85%	12,95%	13,23%	12,35%
Habitação	16,75%	16,67%	15,89%	15,15%	15,66%	15,71%	15,88%	16,14%	17,14%	17,95%	16,68%
Vestuário	21,95%	21,95%	21,95%	21,95%	21,95%	21,95%	21,95%	21,95%	21,95%	21,95%	21,95%
Transporte	2,56%	3,86%	6,07%	6,47%	9,92%	9,93%	12,47%	12,12%	14,76%	13,42%	11,79%
Higiene e C. Pessoais	32,01%	32,29%	32,04%	32,03%	32,11%	31,98%	32,34%	32,40%	32,40%	32,42%	32,24%
Saúde	0,31%	0,26%	0,37%	0,37%	0,75%	0,55%	0,63%	0,44%	0,62%	0,57%	0,57%
Educação	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Recreação e Cultura	21,95%	21,95%	21,95%	21,95%	21,95%	21,95%	21,95%	21,95%	21,95%	21,95%	21,95%
Fumo	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%	33,33%
Serviços Pessoais	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Despesas Diversas	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Aumento do Ativo	2,01%	2,37%	3,17%	5,13%	5,80%	6,15%	7,40%	8,79%	7,48%	8,47%	7,82%
Total	11,74%	11,94%	11,81%	11,75%	12,27%	11,98%	12,32%	12,28%	12,11%	11,94%	12,04%

ANEXO C
Alíquotas Efetivas do IPI por Item de Despesa

	Faixa de Renda – Nº de Salários Mínimos										Total
	Até 2	2 a 3	3 a 5	5 a 6	6 a 8	8 a 10	10 a 15	15 a 20	20 a 30	+ de 30	
Alimentação	0,92%	0,88%	0,99%	0,83%	1,30%	1,13%	1,41%	1,28%	1,27%	1,78%	1,28%
Habitação	3,05%	2,54%	2,60%	3,20%	2,78%	2,34%	2,46%	2,07%	2,12%	1,60%	2,08%
Vestuário	1,00%	0,82%	0,84%	1,00%	0,74%	1,09%	0,73%	0,95%	1,20%	1,70%	1,15%
Transporte	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Higiene e C. Pessoais	20,82%	20,76%	20,82%	19,91%	20,72%	19,73%	20,30%	20,76%	19,48%	20,39%	20,41%
Saúde	0,14%	0,12%	0,17%	0,17%	0,34%	0,25%	0,29%	0,20%	0,28%	0,26%	0,26%
Educação	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Recreação e Cultura	2,83%	2,89%	2,79%	2,10%	2,17%	2,37%	2,16%	1,44%	1,73%	1,20%	1,68%
Fumo	47,00%	47,00%	47,00%	47,00%	47,00%	47,00%	47,00%	47,00%	47,00%	47,00%	47,00%
Serviços Pessoais	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Despesas Diversas	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Aumento do Ativo	10,63%	10,57%	10,99%	11,61%	11,68%	11,93%	12,54%	12,77%	12,64%	12,94%	12,65%
Total	3,74%	3,43%	3,59%	3,84%	3,95%	4,06%	4,04%	3,94%	4,39%	5,04%	4,35%