

Artigo

Uma alíquota uniforme na tributação sobre o consumo beneficia os mais pobres

Mauricio Canêdo Pinheiro

Professor associado da FCE/UERJ. Doutor em economia pela FGV EPGE



Leonel Cesarino Pessôa

Professor da FGV Direito SP. Doutor em direito pela USP

No Brasil, muitas vezes, as alíquotas diferenciadas na tributação sobre o consumo são defendidas porque, supostamente, beneficiariam os mais pobres e promoveriam maior justiça distributiva. Este argumento foi levantado durante a tramitação da reforma tributária, que reformulou os impostos sobre o consumo, e tem reaparecido recentemente. Com a colaboração de diversos pesquisadores das áreas do direito e da economia, desenvolvemos uma agenda de pesquisa sobre este tema.[1] Basicamente, concluímos que, ainda que se admita que as alíquotas diferenciadas tornam a tributação sobre o consumo mais progressiva, esse é um péssimo meio de proteger os mais pobres.[2]

Do ponto de vista da eficiência, as alíquotas não deveriam, em princípio, ser uniformes. Um sistema tributário é tanto mais eficiente quanto menos altera as decisões de consumo das pessoas. Por conta disso, em tese, um sistema de IVA economicamente eficiente deve ser necessariamente não uniforme, impondo alíquotas altas aos bens menos sensíveis aos preços e não aos mais sensíveis. Mas, nesse caso, os bens cujas alíquotas deveriam ser reduzidas não são os mais importantes no consumo dos mais pobres, o que implicaria agravar, e não equacionar, o problema distributivo. Por outro lado, a imposição de alíquotas diferentes conforme a elasticidade-preço dos bens dependeria de que essas elasticidades fossem constantemente medidas, o que é impossível na prática. Assim, ainda que a teoria pudesse apontar para a maior eficiência do uso de alíquotas diferenciadas, do ponto de vista prático, formou-se o consenso de que as alíquotas uniformes seriam as mais adequadas. Nesse sentido,

estudo preparado para a Comissão Europeia conclui que: "[...] é improvável que diferenciar alíquotas sem conhecimento detalhado das elasticidades-preço possa conduzir a ganhos de eficiência e deve mesmo conduzir a grandes perdas de eficiência na medida em que são os bens e serviços errados que têm as alíquotas reduzidas".[3]

Além disso, a ideia de que as alíquotas diferenciadas beneficiam os mais pobres pressupõe que as reduções sejam integralmente repassadas aos consumidores finais. Entretanto, há muitos estudos empíricos que se debruçaram sobre esse tema e não confirmam esse pressuposto. Em muitos casos, o repasse é apenas parcial ou sequer ocorre, como foi confirmado em nossa pesquisa no caso brasileiro.[4] Isso se explica pelas diferentes elasticidades da oferta e da demanda, bem como pelas estruturas de mercado. A evidência empírica indica que nos mercados mais competitivos, o repasse tende a ser maior. Outro estudo, com dados brasileiros, também identificou assimetria nos repasses ao comparar as situações de aumento e de redução da alíquota. E concluiu que, para as reduções, o repasse foi, em regra, apenas parcial.[5] A evidência internacional confirma, em grande medida, este resultado.

Mesmo que o repasse ocorra sempre de forma integral, há outros problemas no uso de alíquotas diferenciadas para proteger os mais pobres. Primeiro, ainda que as alíquotas diferenciadas possam, em termos relativos, favorecer os mais pobres (porque a participação dos bens com alíquotas reduzidas na cesta de consumo dos mais pobres pode ser maior do que na dos mais ricos), os mais ricos deixam de gastar, em termos absolutos, mais dinheiro em tributos do que os mais pobres. A experiência mostra como isso ocorreu em todos os países em que foi medido por meio de estudos empíricos. Além disso, constatou-se que a diferenciação cria complexidade para o Fisco e para o contribuinte e faz, inevitavelmente, crescer o contencioso entre ambos: há sempre situações sobre as quais há dúvidas interpretativas e, quanto mais exceções existirem, mais controvérsias surgirão. A jurisprudência brasileira é farta em exemplos do tipo de problema interpretativo que as alíquotas diferenciadas suscitam. Por fim, a existência de algumas situações com tratamento diferenciado torna mais difícil evitar a criação de novas e crescentes exceções à regra geral. A possibilidade de se estabelecerem sempre novas exceções torna a legislação mais suscetível aos *lobbies* e aos grupos de interesse. Novamente, o caso brasileiro é rico em exemplos que ilustram este argumento.

Se a intenção é criar um sistema progressivo, não é necessário que todos os impostos do sistema sejam progressivos na mesma medida. O importante é que o sistema como um todo favoreça a distribuição e a equidade. E, para esses propósitos, o imposto sobre a renda e um sistema de transferências diretas são os candidatos naturais. O sistema de tributação da renda pode, dependendo do país, apresentar condições mais ou menos favoráveis para alcançar esses objetivos. No Brasil, o programa Bolsa Família é um caso de sucesso. Uma alíquota uniforme na tributação sobre o consumo, acompanhada de medidas complementares – como a ampliação das transferências diretas ou a devolução do imposto às camadas mais pobres (medida que, no Brasil, ficou conhecida como *cashback*) –, tem condições de atender aos objetivos que se pretende alcançar com as alíquotas diferenciadas, sem incorrer nos problemas apontados neste artigo.

[1]Relatório final do projeto disponível em: https://go.fgv.br/2WxpYQy5dUf.

[2]Os argumentos expostos neste artigo basearam-se fortemente em Pessôa, L. C. Uma alíquota uniforme na tributação sobre o consumo beneficia os mais pobres: apresentação e análise do debate internacional. *Revista Direito GV*, v. 20, e2416, 2024.

[3]Copenhagen Economics. *Study on Reduced VAT Rates Applied to Goods and Services in the Member States of the European Union: Final Report*. Copenhagen: Copenhagen Economics. 2007.

[4]Ver Canêdo-Pinheiro, M.; Pessôa, L. C.; Jabour, K. S.; Domingues Junior, W. D. V. Food prices and tax incidence: Evidence from Brazilian data. *EconomiA*, v. 26, n. 2, p. 179-192, 2025.

[5]Politi, R. B.; Mattos, E. Ad-valorem tax incidence and after-tax price adjustments: Evidence from Brazilian basic basket food. *Canadian Journal of Economics*, v. 44, n. 4, p. 1.438-1.470, 2011.

Mauricio Canêdo escreve a cada bimestre.