



**MINAS GERAIS PODE AMPLIAR SEUS
INVESTIMENTOS SOCIAIS FAZENDO JUSTIÇA
TRIBUTÁRIA? UMA EXPLORAÇÃO DE
ALTERNATIVAS VIÁVEIS.**



Parceria entre a Fundação João Pinheiro (FJP) e o Conselho Regional de Economia de Minas Gerais (Corecon-MG), o Observatório das Desigualdades, criado em agosto de 2018, é um projeto de extensão do curso de Administração Pública da FJP que busca contribuir com o debate informado sobre as diferentes faces da desigualdade social, os mecanismos que as produzem e reproduzem e as formas de enfrentá-la, difundindo e tornando mais acessível o conhecimento e as informações sobre o tema.

Fundação João Pinheiro

Presidente

Helger Marra

Vice-Presidente

Mônica Bernardi

Diretora Geral da Escola de Governo

Laura Angélica Moreira Silva

Corecon–MG

Presidente

Valquíria Aparecida Assis

Vice-Presidente

Lourival Batista Junior

Gerente Executivo

Breno Leandro do Carmo Corrêa

Observatório das Desigualdades

Coordenação

Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Matheus Arcelo

Pesquisadores Assistentes

Alexandre Henrique

Anna Clara Mattos

Lorena Auarek

Ariel Vianna

Alessandra Kadar

Minas Gerais pode ampliar seus investimentos sociais fazendo justiça tributária? Uma exploração de alternativas viáveis.

Equipe Responsável pela Nota Técnica

Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Lucas Augusto de Lima Brandão

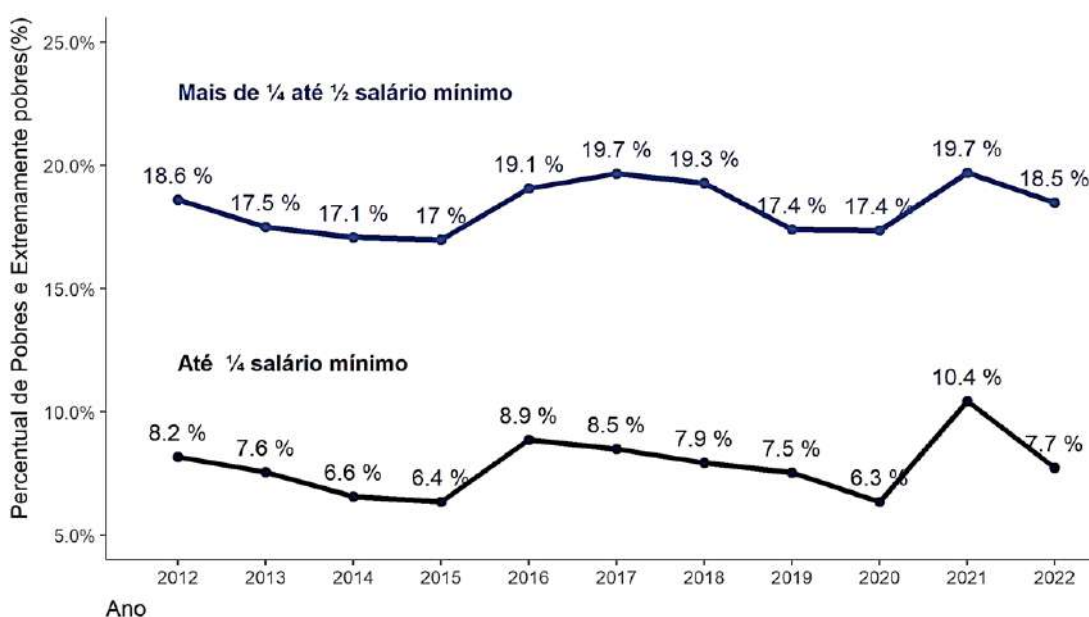
As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista das instituições.

Minas Gerais pode ampliar seus investimentos sociais fazendo justiça tributária? Uma exploração de alternativas viáveis.

Introdução: evolução e persistência da pobreza em Minas Gerais

Como se sabe, além de extenso e populoso, Minas Gerais é um estado com grande diversidade e muita desigualdade social, sendo frequentemente apontado como uma síntese do Brasil. Deste ponto de vista, as condições de desigualdade e de pobreza de Minas Gerais também costumam acompanhar os movimentos mais amplos registrados no Brasil. Os dados do gráfico 1, a seguir, expressam isto.

Gráfico 1: Total de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza - Minas Gerais (2012 a 2022)



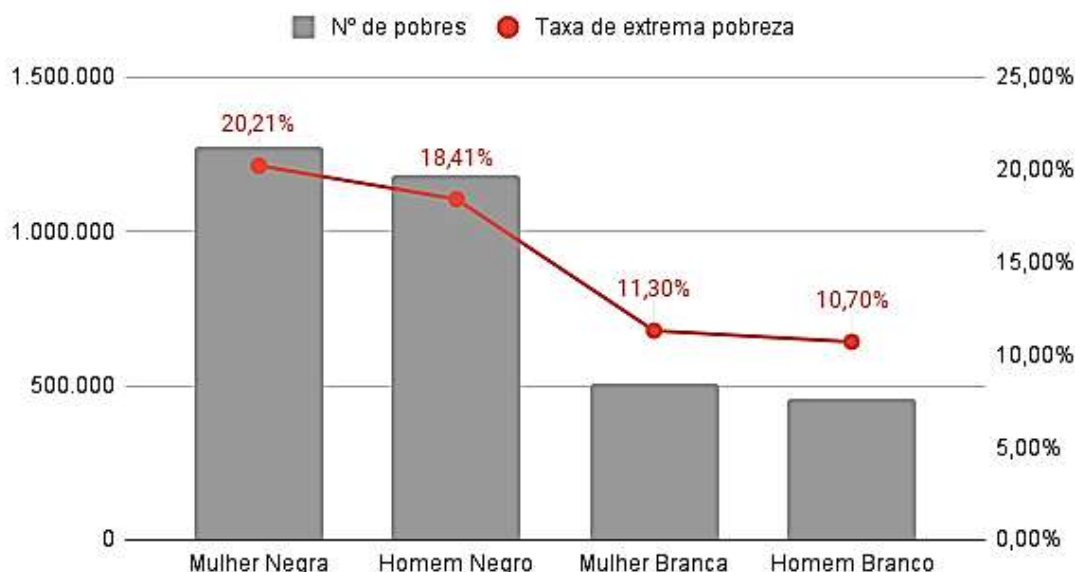
Fonte: PNAD-C. Elaboração própria.

Como mostra o gráfico, tanto a pobreza quanto a extrema pobreza em Minas Gerais vinham declinando desde os primeiros anos deste século (apesar de a série do gráfico se iniciar em 2012). Esta tendência - que acompanhou o que ocorreu no conjunto do país - respondeu a melhoras no mercado de trabalho, políticas sociais e de enfrentamento à pobreza mais robustas e abrangentes, aumentos reais do salário mínimo, democratização do crédito, ampliação da escolaridade, entre várias outras. Esta trajetória consistente leva o percentual de pobres e de extremamente pobres a alcançar, em 2015, os valores mais baixos da série até então. Esta trajetória se interrompe com a combinação de crise política, recessão e o golpe jurídico parlamentar que removeu a presidenta Dilma Roussef em 2016 e com a mudança em termos de prioridades políticas, ajuste fiscal e financiamento das políticas, já tratados em outras publicações deste Observatório¹. O foco desta nota é no período mais recente, em que a fragilização, quando não desmonte, da institucionalidade social e sua submissão absoluta à conjuntura de curtíssimo prazo produziram insegurança, imprevisibilidade e volatilidade às populações mais vulneráveis, inclusive no estado de Minas Gerais. De partida, a mera observação do comportamento da extrema pobreza no último quadriênio já demonstra, de forma geral, o ponto: após um período de relativa estabilidade, sem porém voltar ao patamar de 2015, a extrema pobreza sofre uma queda abrupta em 2020, retornando a um nível mais próximo do mais baixo da série. Entretanto, já no ano seguinte passa ao extremo oposto, alcançando o mais alto valor da década, superior a 10%, para apresentar outra queda em 2022, retomando o valor de 7,7%, próximo à média do biênio 2018/2019.

Como se sabe e se reafirmou aqui, a renda (ou privação dela) dos grupos mais vulneráveis é influenciada por vários fatores: o desempenho da economia nos setores mais intensivos em mão de obra; a política de salário mínimo; o desempenho e as características do mercado de trabalho; a taxa de dependência, entre outros. No entanto, várias políticas sociais intervêm direta ou indiretamente sobre estas condições: a oferta de serviços de saúde, que tem efeitos sobre a

¹ As publicações mencionadas podem ser verificadas nas Referências, como referência 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7.

produtividade e disponibilidade dos trabalhadores; o acesso à educação infantil que, além de garantir cuidado e escolarização às crianças, permite que os responsáveis (geralmente as mães) tenham acesso ao mercado de trabalho em melhores condições; os outros níveis de educação, que qualificam os futuros trabalhadores e evitam a entrada precoce no mercado de trabalho; políticas de qualificação de mão de obra; democratização do crédito e apoio à agricultura familiar e às micro e pequenas empresas, só para citar alguns exemplos. No entanto, em países como o Brasil, em que a desigualdade é muito elevada; o mercado de trabalho apresenta altos níveis de informalidade, heterogeneidade e segregação e produz seus próprios mecanismos de discriminação (raça, gênero, status, local de moradia, entre outros); e os trabalhadores mais precários possuem baixo poder de barganha, mesmo em condições de baixa desocupação, a renda do trabalho é insuficiente para evitar que proporções significativas dos cidadãos permaneçam em condições de pobreza. Com as mudanças em curso no mundo de trabalho, que têm incluído o rápido avanço em tecnologias poupadoras de trabalho em áreas tradicionalmente empregadoras, como comércio e serviços, e o estabelecimento de vínculos indiretos e precários, como no trabalho em plataformas digitais, esta situação tende a se agravar.

Gráfico 2: Renda domiciliar per capita sem Bolsa Família e outros benefícios por seco e cor/raça

Fonte: PNAD-C. Elaboração própria.

De fato, os mesmos dados da PNAD-C de 2022 permitem estimar que, na ausência das transferências diretas de renda (Auxílio Brasil / Programa Bolsa Família), a extrema pobreza em Minas Gerais praticamente dobraria, saltando de 7,7% para 15,9%. o que significaria que o estado teria mais de 3,4 milhões de cidadãos em situação de extrema pobreza e, destes, quase 1,5 milhão seriam contados entre crianças e adolescentes (menores de 18 anos), para os quais a taxa de extrema pobreza alcançaria 27%. Além disto, o gráfico 2 deixa claro que a relevância das transferências diretas de renda para o enfrentamento à extrema pobreza se mostra também do ponto de vista interseccional: são as mulheres e negros e, especialmente as mulheres negras os mais afetados pela pobreza extrema na ausência de Programa Bolsa Família ou Auxílio Brasil; portanto, as transferências diretas de renda representam também uma contribuição importante para a equidade racial e de gênero, apesar de que, como muitos analistas ressaltam, estas

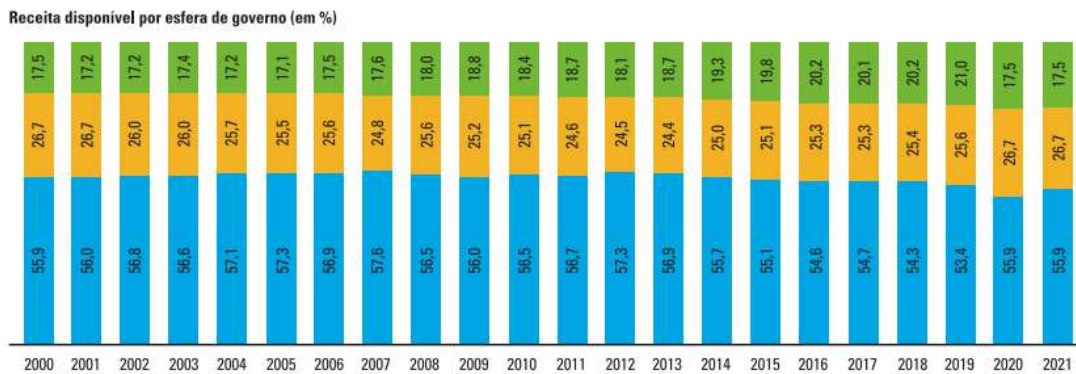
dimensões deveriam ser consideradas de maneira mais sistemática no desenho dos programas.

Assim, se o papel das transferências diretas de renda na redução da pobreza e da desigualdade no Brasil - para não mencionar seus efeitos multiplicadores sobre economia local, acesso à saúde e escolaridade etc - estão bastante documentados e são quase consensuais entre especialistas, estas formas de intervenção direta sobre a renda das famílias tendem a ganhar cada vez mais relevância para a proteção social e garantia do bem-estar. De outro lado, as pesquisas (nem tão recentes) e a experiência cotidiana das políticas sociais têm ressaltado o caráter multidimensional da pobreza e a centralidade do Estado na garantia dos mínimos sociais, levando à crescente consciência sobre a necessidade de combinar transferência de renda e serviços socioassistenciais para que se alcance política de assistência social bem sucedida.

A Omissão dos estados - inclusive de Minas Gerais - no financiamento da Assistência Social

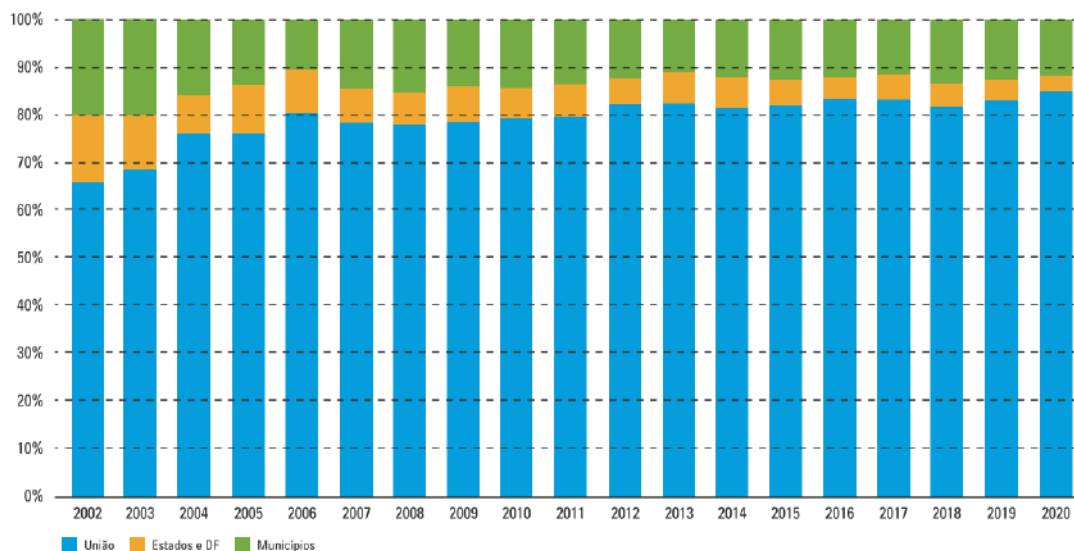
Apesar de a Lei Orgânica de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social preverem que os três níveis de governo têm responsabilidade compartilhada para com o financiamento da política de Assistência Social, não é isto que ocorre. De maneira geral, as maiores contribuições para os investimentos em Assistência vêm da União e dos municípios.

Gráfico 3: Participação na receita disponível por nível de Governo - Brasil (2000 a 2021)



Fonte: UNICEF, 2023

Gráfico 4: Participação no Financiamento da Função Assistência Social por nível de Governo - Brasil (2002 a 2020)



Fonte: UNICEF, 2023

Como os gráficos 3 e 4 acima demonstram, apesar de os estados contarem com mais de um quarto de toda a receita pública disponível, sua contribuição para o financiamento das ações na função orçamentária de assistência social é muito pouco expressiva, não alcançando, já há bastante tempo, nem 5% dos gastos nesta função. Na grande maioria dos estados e, especificamente, em Minas Gerais, isto reflete também um esforço orçamentário muito pequeno: segundo o Portal da Transparência, os valores pagos na função Assistência Social em 2022 representaram R\$ 200.770.399,05 de um total de R\$108.880.503.833,10 pagos naquele ano, o que significa que a função Assistência Social foi responsável por não mais do que 0,18% do total de valores pagos por Minas Gerais em 2022. O Fundo Estadual de Assistência Social, por sua vez, investiu somente R\$ 187.462.418,98 no ano e a SEDESE (Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social) apenas R\$ 128.851.499,22 . Portanto, ainda que se considerem as graves dificuldades financeiras e fiscais por que passa o estado, não há como negar que um esforço tão baixo expressa também escolhas alocativas e falta de compromisso do estado de Minas Gerais com uma política tão importante em um país desigual como o Brasil.

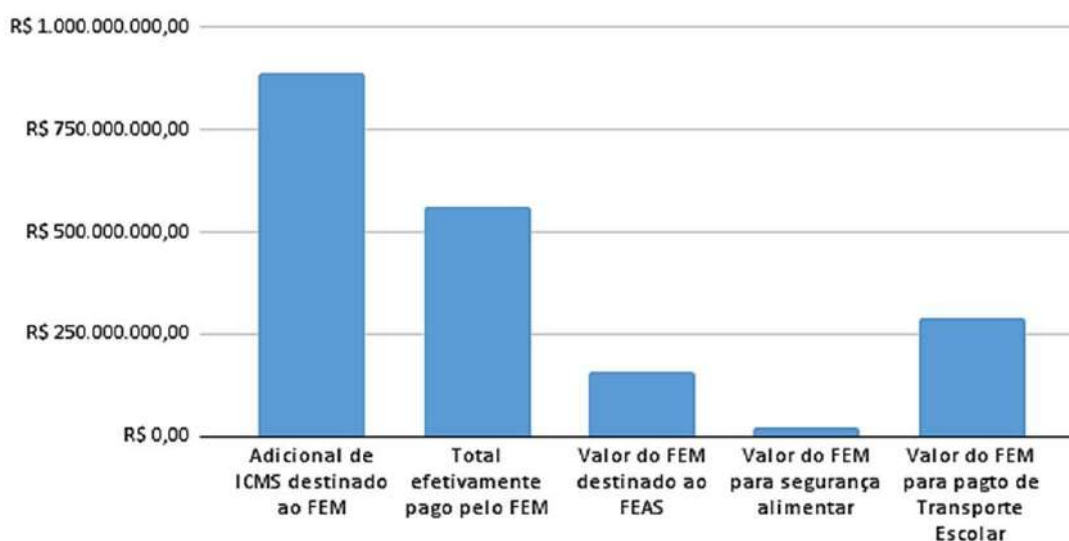
Usos e desusos do Fundo de Erradicação da Miséria

Esta combinação de restrições fiscais graves no estado e escolhas políticas que não priorizam o enfrentamento à pobreza e à desigualdade fez com que mesmo os instrumentos específicos criados em Minas Gerais para este fim e tivessem seus recursos subestimados ou realocados para outras destinações. É o caso, por exemplo, do Fundo de Erradicação da Miséria (FEM), criado pela Assembléia Legislativa em 2011 (Lei, 19990/2011) e regulamentado pelo governo do estado em 2012. É um caso raro, pois, junto com o Fundo, foram criados mecanismos para gerar os recursos para financiar as ações do FEM, o que não é comum. A Lei determina, em seu artigo 12: “Fica estabelecido, para financiamento das ações do Fundo de Erradicação da Miséria – FEM –, (...) em especial para o pagamento integral do Piso Mineiro de Assistência Social, (...) o adicional de dois

pontos percentuais na alíquota prevista” de ICMS para um conjunto de produtos definidos como supérfluos, como cigarros e bebidas alcoólicas.

Entretanto, grande parte dos recursos arrecadados por esta alíquota adicional sequer chegou ao FEM e, dos que foram nele alocados, outra parte muito significativa tem sido destinada ao custeio de secretarias e órgãos ou a atividades cuja vinculação com os objetivos do Fundo é, quando muito, indireta. Tome-se o ano de 2022, conforme expresso no gráfico 5: de acordo com o portal da transparência as receitas provenientes de “ADICIONAL ICMS - FUNDO ESTADUAL DE COMBATE A POBREZA” somaram R\$ 888.470.388,59; o Fundo, porém, pagou, no mesmo ano, R\$ 562.973.966,62, ou seja, mais de $\frac{1}{3}$ dos recursos arrecadados para financiar o FEM e as políticas de enfrentamento à pobreza sequer chegaram ao Fundo. Destes recursos, porém, mais da metade, R\$ 291.737.537,36 ou 52%, foram destinados ao transporte escolar municipal; o Fundo Estadual de Assistência Social, que deveria ser destinatário prioritário dos recursos, recebeu pouco mais de $\frac{1}{4}$ deles (R\$ 158.361.096,75); finalmente, Segurança Alimentar e Nutricional, Garantia Safra para Agricultura Familiar e a Infraestrutura Rural e Agricultura Sustentável receberam, em conjunto, R\$ 21.492.118,15, ou seja, 3,8% dos recursos pagos. Não se trata aqui de questionar se as destinações dadas aos recursos são, em si mesmas, legítimas ou necessárias - provavelmente o são. O ponto aqui é, primeiro, o FEM deixou de receber, apenas em 2022, cerca de 325 milhões de reais, o que permitiria, por exemplo, financiar uma transferência mensal de 100 reais a 275 mil crianças e adolescentes, atendendo a mais de $\frac{1}{3}$ das crianças extremamente pobres do estado naquele ano. Em segundo lugar, deve-se reconhecer que, independente dos méritos intrínsecos das escolhas alocativas feitas, as prioridades de aplicação do FEM não refletem fielmente os propósitos e finalidades principais que orientaram sua criação.

Gráfico 5: Recursos previstos e pagos pelo Fundo de Erradicação da Miséria, Minas Gerais, 2022



Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais. Elaboração própria.

Tributação Progressiva sobre Heranças e Doações (ITCD)

Todavia, para evitar o debate sobre a magnitude das restrições fiscais do estado de Minas Gerais e de suas escolhas alocativas, tome-se por hipótese (mesmo que improvável) que, nas condições atuais, a rigidez orçamentária seria total e que não haveria como ampliar o investimento estadual em Assistência Social e enfrentamento direto à pobreza. Ainda assim, argumenta-se aqui, há alternativas para, ao mesmo tempo, ampliar o compromisso estadual com a Assistência e fazer justiça tributária. É o que se demonstra a seguir, a partir de um exercício que envolve tornar o imposto sobre heranças do estado de Minas Gerais (ITCD) minimamente progressivo.

Um importante fator para a determinação da progressividade ou da regressividade de um sistema tributário, embora não seja o único, está na composição de sua carga tributária - se mais lastreada em tributos diretos - notadamente mais progressivos - ou em tributos indiretos - notadamente mais

regressivos. Tributos diretos são aqueles que recaem, direta e definitivamente, sobre o contribuinte, que arcará com aquela carga sem a possibilidade de transferi-la para terceiros, a exemplo dos impostos sobre a renda e a propriedade. Já nos tributos indiretos, representados principalmente pelos impostos sobre a produção e o consumo de bens e serviços, a alíquota normalmente é a mesma para todos os indivíduos, não havendo diferenciação de acordo com a capacidade contributiva, diferentemente do que usualmente ocorre nos tributos diretos. Dessa forma, como a tributação do consumo não incide sobre a parcela da renda que é poupada, nem sobre o patrimônio e propriedade e seus ganhos, as pessoas com menor poder aquisitivo, ao consumirem bens e serviços, pagam uma proporção maior de seus rendimentos sob a forma de impostos, já que o imposto está embutido no preço dos produtos e o preço é o mesmo para todos, independente da renda.

No Brasil, os estados são responsáveis pela instituição do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), do Imposto sobre a circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) e do Imposto sobre transmissão causa mortis e doação (ITCD), ou seja, é o imposto que incide sobre o recebimento de heranças ou doações de bens, imóveis e outros ativos (BRASIL,1988).

Em relação ao ITCD, que nos interessa aqui, a Constituição de 1988, determina que aos Estados e Distrito Federal compete a instituição de imposto sobre transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (BRASIL, 1988). Ao Senado Federal compete limitar as alíquotas aplicadas pelos entes federados. No caso do ITCD, é prevista a fixação da alíquota máxima, atualmente de 8%. Não há determinação constitucional sobre a diferenciação de alíquotas para transmissões distintas. Como a Constituição é breve nas disposições sobre o imposto e o enfoque do trabalho é o cenário de Minas Gerais, será tomada como referência a legislação deste estado.

A Lei Nº 14.941 de 2003 dispõe que o ITCD incide sobre a transmissão de propriedade nos seguintes casos: Ocorrência de óbito, por meio de fideicomisso, na doação de título, na partilha de bens de sociedade conjugal e da união estável, na desistência de herança ou legado com determinação do beneficiário, na instituição de usufruto não oneroso e no recebimento de quantia depositada em conta bancária de poupança ou em conta corrente em nome da pessoa falecida.

O valor da alíquota em Minas Gerais é de 5% sobre a base de cálculo, ou seja, 3 pontos percentuais abaixo do limite estabelecido pelo Senado. Além disso, não são aplicadas alíquotas diferenciadas para diferentes valores, apesar de ser previsto desconto em caso de pagamento tempestivo do imposto. Como se trata de um imposto direto, por estar vinculado a um beneficiário de uma transmissão, alguns estados buscam aplicar alíquotas progressivas, apresentando entretanto uma grande diferença entre as faixas de renda e as alíquotas máximas aplicadas entre eles.

Estudo recente da OCDE (2021), ao analisar o panorama da tributação sobre a herança de seus membros, conclui que este tipo de tributos pode contribuir, a um só tempo, para ampliar a receita e melhorar a equidade, com custos administrativos e de eficiência modestos, se comparados a outras alternativas. Especialmente do ponto de vista da equidade, que nos interessa mais, um imposto sobre herança - principalmente sobre os patamares mais altos de transferência de riqueza e propriedade - apresenta a rara oportunidade de aumentar a igualdade de oportunidades por meio da redução da concentração de riqueza. Este ponto deveria ser mais levado em conta, já que a riqueza (terra, imóveis, patrimônio, propriedade de empresas etc.) no Brasil é ainda mais concentrada no topo do que a renda: segundo o último relatório do WID, o 1% mais rico do Brasil concentra 48% por cento da riqueza do país. , especialmente um que vise níveis relativamente altos de transferência de riqueza, pode ser uma ferramenta importante para aumentar a igualdade de oportunidades e reduzir a concentração de riqueza. O relatório ressalta que a tributação sobre heranças deveria receber atenção maior justamente nos casos em que a tributação efetiva da renda do capital pessoal e da riqueza

tende a ser baixa, que é justamente o que ocorre no Brasil. Além disto, do ponto de vista de uma noção de justiça distributiva liberal - que argumenta que a renda e riqueza deveria ser proporcional ao mérito, ou seja, esforços, qualificação e talentos de cada um - deve-se convir que poucas coisas são tão imerecidas quanto aquilo que alguém recebe pelo simples acaso de nascimento em uma família abastada. Ainda Segundo a OCDE (2021), observados sob o prisma da eficiência, os impostos sobre herança tendem a afetar menos a poupança do que outras formas de tributação dos mais ricos, além de fornecer incentivos positivos sobre a disposição dos herdeiros para o trabalho e também para a ampliação das doações filantrópicas.

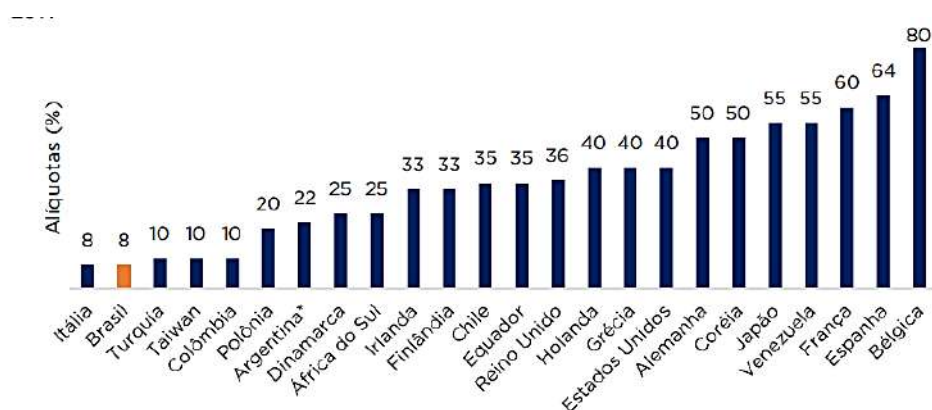
Voltando ao Brasil, um ponto de controvérsia acerca do ITCD é o valor baixo da alíquota máxima quando comparada com o cenário internacional. A partir de dados de 38 países selecionados por Carvalho Jr. (2018), percebe-se que a alíquota máxima média é de cerca de 30%. Ressalta-se então o potencial desperdiçado que o ITCD tem como instrumento para redução da regressividade do sistema tributária do Brasil como um todo. No capítulo referente ao resultados esse potencial será evidenciado com a simulação de cenários de aplicação de alíquotas progressivas e de alíquotas alinhadas com os valores no cenário internacional, como expresso no Quadro 1 e sintetizado no Gráfico 6. Note-se, dos dados, que a) existe grande heterogeneidade não apenas de alíquotas, mas também de sua aplicação sobre diferentes graus de parentesco, bem como de faixas de isenção e b) que, ainda assim, as alíquotas brasileiras figuram entre as mais baixas, ainda mais porque se aplicam a quaisquer herdeiros, independente do parentesco.

Quadro 1: Alíquotas, limites de isenção e faixa de aplicação da alíquota mais alta do imposto sobre cobranças, 2017

PAÍS	ALÍQUOTA PARA CÔNJUGE E FILHOS	ALÍQUOTA PARA OUTROS HERDEIROS	LIMITE DE ISENÇÃO PARA FILHOS	FAIXA DA ALÍQUOTA MÁXIMA PARA FILHOS
Bélgica	3%-30%	20%-80%	50 mil euros	500 mil euros
França	5%-45%	35%-60%	160 mil euros	1,8 milhão de euros
Reino Unido	36%	36%	325 mil libras	Não aplicável
Irlanda	33%	33%	310 mil euros	Não aplicável
Espanha	7%-32%	12%-64%	8 mil euros	800 mil euros
Alemanha	7%-30%	15%-50%	400 mil euros	26 milhões de euros
Holanda	10%-20%	18%-40%	20 mil euros	122 mil euros
Finlândia	7%-19%	19%-33%	20 mil euros	1 milhão de euros
Dinamarca	15%	25%	34 mil euros	Não aplicável
Eslovênia	5%-14%	8%-39%	5 mil euros	Não aplicável
Islândia	10%	10%	10 mil euros	Não aplicável
Grécia	1%-10%	20%-40%	150 mil euros	300 mil euros
Turquia	1%-10%	1%-10%	37 mil euros	926 mil euros
Polónia	3%-7%	7%-20%	2 mil euros	5 mil euros
Croácia	5%	5%	7 mil euros	Não aplicável
Itália	4%	6%-8%	1 milhão de euros	Não aplicável
Bulgária	0,4%-0,8%	3,3%-6,6%	128 mil euros	Não aplicável
Romênia	0,5%	0,5%	0	2 mil euros
Estados Unidos	40%	40%	5,3 milhões de dólares	Não aplicável
Japão	10%-55%	10%-55%	90 mil dólares	5,4 milhões de dólares
Coreia	10%-50%	10%-50%	90 mil dólares	2,7 milhões de dólares
Filipinas	8%-20%	8%-20%	20 mil dólares	200 mil dólares
Taiwan	10%	10%	14 mil dólares	Não aplicável
Vietnã	10%	10%	500 dólares	Não aplicável
Tailândia	5%	10%	Não aplicável	Não aplicável
Irã	5%-35%	15%-65%	1 mil dólares	15 mil dólares
Libano	3%-12%	16%-45%	26 mil dólares	232 mil dólares
África do Sul	20%-25%	20%-25%	300 mil dólares	2,5 milhões de dólares
Venezuela	1%-25%	2,5%-55%	435 dólares	172 mil dólares
Chile	1%-25%	1,2%-35%	67 mil dólares	1 milhão de dólares
Equador	2,5%-17,5%	5%-35%	59 mil dólares	704 mil dólares
Argentina (1)	4%-16%	6%-22%	12 mil dólares	800 mil dólares
Brasil	1%-8%	1%-8%	Até 20 mil dólares	Definido regionalmente
Bolívia	1%	10%-20%	Não aplicável	Não aplicável.
Guatemala	1%-6%	2%-25%	65 dólares	63 mil dólares
Jamaica	5%	5%	8 mil dólares	Não aplicável
Colômbia	10%	10%	Tributado pelo Imposto de Renda	
Nicarágua	10%-30%	10%-30%	Tributado pelo Imposto de Renda	

Fonte: Fagnani (2018)

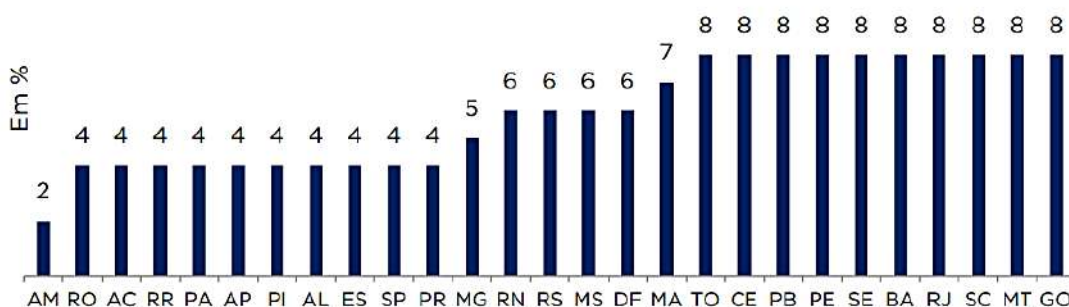
Gráfico 6: Alíquota máxima do imposto sobre heranças - Países selecionados (2017)



Fonte: Fagnani (2018)

Conforme se informou acima, no Brasil, o ITCD permite uma alíquota máxima de 8% e Minas Gerais adota uma alíquota fixa de 5%, não se utilizando de alíquotas progressivas ou diferenciadas entre tipos de transmissão ou quanto ao seu montante. Como se observa no gráfico 7, vários estados brasileiros aplicam hoje alíquotas superiores às de Minas Gerais. Ademais, outros 15 estados já adotam algum tipo de progressividade neste tributo, mas Minas Gerais figura entre os 11 estados que têm mantido uma alíquota fixa (e, no caso mineiro, fixa e inferior ao teto de 8%).

Gráfico 7: Alíquotas Máximas aplicadas ao ITCD, por estado e DF - Brasil (2017)



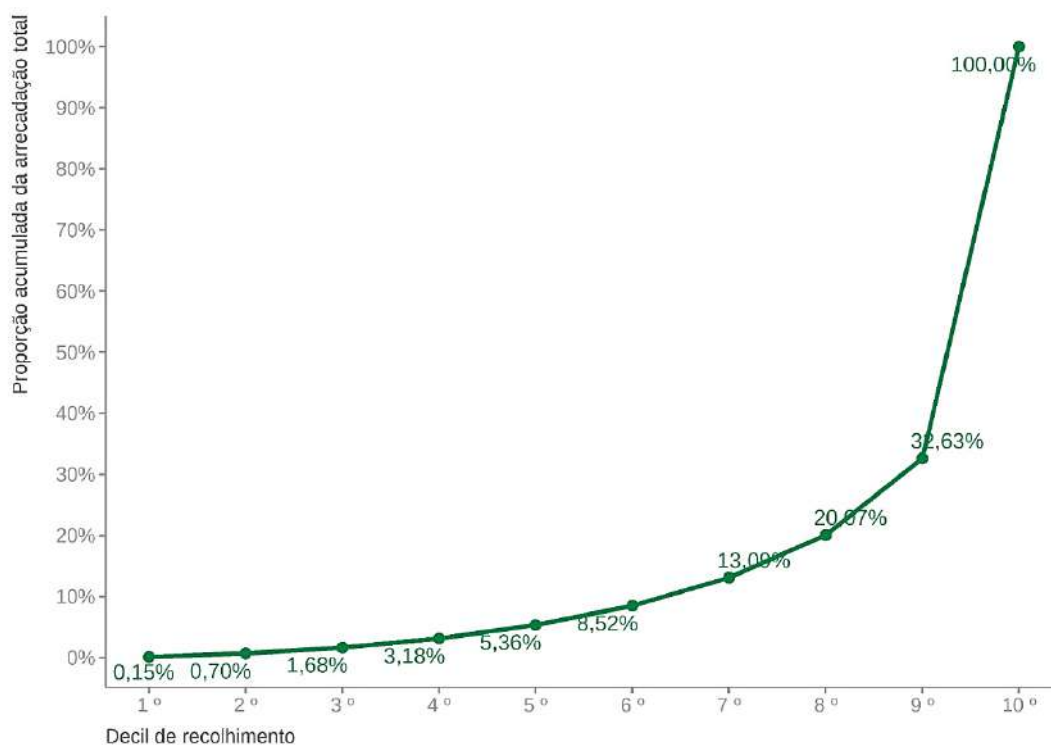
Fonte: Fagnani (2018)

A fim de analisar as possibilidades de combinação de maior justiça tributária e maior arrecadação no ITCD do estado, solicitou-se à Secretaria de Fazenda de Minas Gerais, através da Lei de Acesso à Informação, os dados referentes à arrecadação do imposto em 2022m por decis de recolhimento, de modo que fosse possível avaliar a magnitude do imposto e sua concentração nos diferentes valores de recolhimento.

O Gráfico 8 apresenta o valor acumulado arrecadado em Minas Gerais em 2022 em cada decil de recolhimento. Percebe-se que há uma grande concentração da arrecadação no último decil de recolhimento, em que, do total de 1.438.303.628,19 arrecadados em 2018, 67,37% foram provenientes do último decil de contribuintes. Em um cenário de alíquotas proporcionais, esse resultado mostra que grande parte da arrecadação vem das maiores transferências.

Na legislação atual, os estados têm a autonomia para aplicar alíquotas do ITCD de 0 a 8 % e diferenciá-las, de modo que, visando o princípio da equidade, entende-se que a utilização de alíquotas progressivas de acordo com o patrimônio do contribuinte seria a estratégia mais adequada. O uso desse tipo de alíquota já é adotado por 15 estados Brasileiros (Pacheco, 2020), e, considerando o valor alto arrecadado no último decil de recolhimento em Minas Gerais, seria uma alternativa para aumento da receita do estado.

Gráfico 8: Arrecadação acumulada do ITCD por decis de recolhimento - Minas Gerais, 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Fazenda de Minas Gerais, 2021.

Para avaliar o potencial arrecadatário do ITCD foram então simulados três cenários de alíquotas, de modo a estimar o impacto arrecadatário com relação ao cenário atual. O primeiro foi a aplicação de alíquotas progressivas dentro dos limites atuais estabelecidos pela Constituição, em que apenas os últimos dois decis tiveram aplicadas a alíquota máxima prevista de 8%, enquanto nos restantes a aplicação de 5% se manteve. O segundo cenário consistiu na aplicação da alíquota máxima média de 30% dos impostos sobre herança dos países da OCDE - como visto no Referencial- em todos os decis. O último cenário combinou a utilização de alíquotas progressivas com a aplicação de alíquotas maiores. Nesse caso, a estrutura de alíquotas foi inspirada na do Japão, que aplica alíquotas de 10% a 55% (Carvalho Jr., 2018). No caso do cenário simulado, foi aplicado no primeiro decil uma

alíquota de 10%, com acréscimos de 5% até o último, totalizando 55% no 10º decil. Os resultados da arrecadação dos 3 cenários podem ser consultados na Tabela 1.

Tabela 1: Potencial arrecadatório do ITCD a partir dos dados de Minas Gerais, 2018.

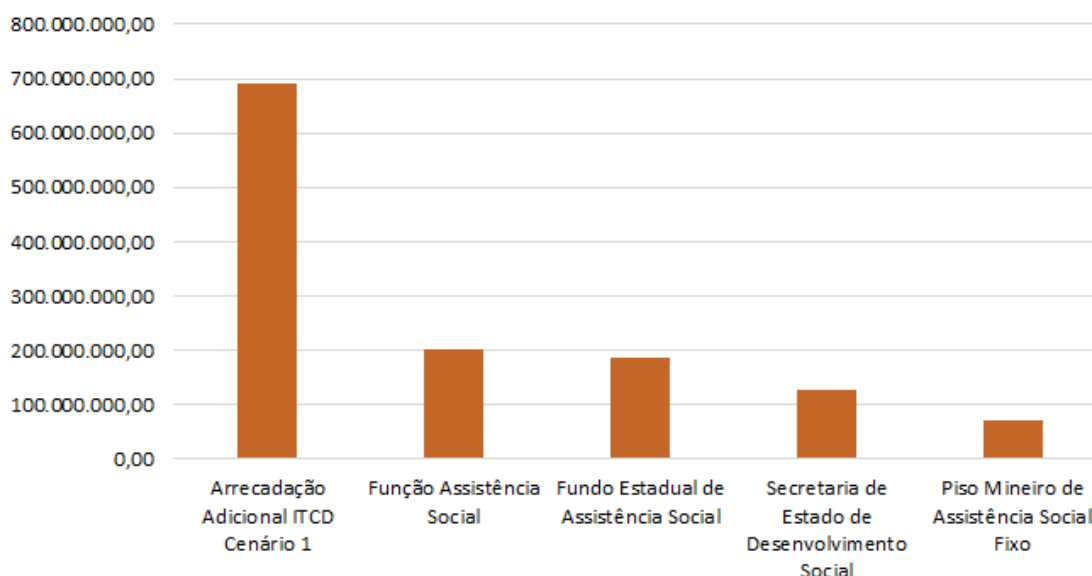
Cenário	Valor arrecadado	Diferença do valor atual	Variação percentual
Cenário Atual	1.438.303.628,19	0	0.00%
Cenário 1	2.127.826.387,54	689.522.759,35	47.94%
Cenário 2	8.629.821.769,14	7.191.518.140,95	500.00%
Cenário 3	14.591.590.307,99	13.153.286.679,80	914.50%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Fazenda de Minas Gerais, 2022.

Percebe-se então que, caso o Estado de Minas Gerais aplicasse alíquotas progressivas seguindo os atuais limites constitucionais, seria possível aumentar a arrecadação do imposto em quase 50%, com um acréscimo de 689 milhões na receita do estado, onerando apenas os 20% maiores contribuintes, com o aumento de 3 pontos percentuais adicionais na alíquota a eles aplicada. Já nos cenários em que os limites constitucionais seriam alterados, seguindo os padrões internacionais, seria possível quintuplicar a arrecadação no caso do primeiro cenário, ou até aumentar em 10 vezes a arrecadação, no caso do terceiro cenário, em que se aplicariam alíquotas maiores e progressivas. Ou seja, o fato é que a tributação sobre heranças e doações tem potencial significativo para ampliar a arrecadação estadual e, ao mesmo tempo, promover a justiça tributária, por meio da redistribuição do estoque de riqueza e patrimônio, que são ainda mais concentrados do que a renda no Brasil.

No entanto, os cenários 2 e 3 demandariam alterações na normativa federal ou na própria distribuição da carga tributária no país. Assim, para fins de discussão sobre as alternativas de fato disponíveis para o estado de Minas Gerais, pode-se restringir o debate ao Cenário 1, o qual prevê onerar apenas a herança e doação dos 20% maiores contribuintes do estado em 3% percentuais, aumentando a alíquota do ITCD de 5% para 8%, o que não requer maiores mudanças legais e já é praticado por vários estados. Neste caso, o imposto geraria uma arrecadação adicional de quase 690 milhões de reais, em valores de 2022, um acréscimo de 47% em relação ao efetivamente arrecadado neste ano. Se, em termos agregados, é um valor modesto - 0,62% do total de gastos liquidados pelo estado de Minas Gerais em 2022 - esta receita adicional teria permitido, por exemplo, mais do triplicar os recursos do Fundo Estadual de Assistência Social, que liquidou cerca de 187,5 milhões no último ano ou mesmo o total de despesas na função “Assistência Social”, que não ultrapassou os 200 milhões em 2022.

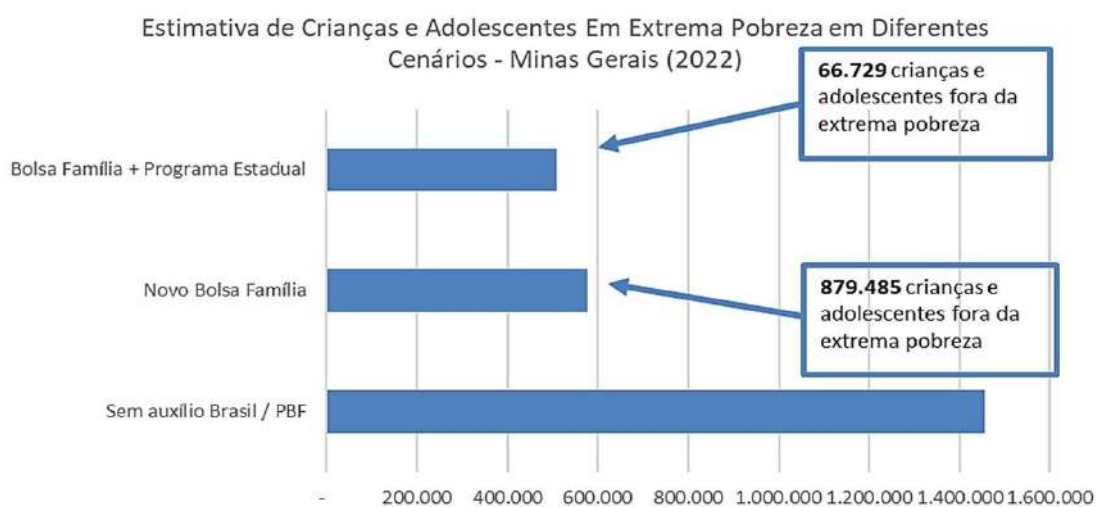
Gráfico 9: Estimativa de arrecadação adicional ‘Cenário 1’ e despesas selecionadas pagas em Assistência Social, Minas Gerais, 2022



Fonte: Elaboração própria

Ou ainda a título de ilustração, pode-se avaliar as possibilidades desta receita adicional de forma mais finalística, por meio de um exercício, que está expresso no gráfico 9. Tome-se o conjunto de rendimentos de todas as fontes dos habitantes de Minas Gerais, em 2022 e subtraia-se dele o valor de transferências como o então Auxílio Brasil / Programa Bolsa Família: sem os recursos destas transferências, Minas Gerais contaria 1.455.757 crianças e adolescentes (ou 27% do total) em extrema pobreza. Em seguida, estimamos o efeito do Novo Bolsa Família, o que permitiu estimar que, se ele estivesse em vigor em 2022, quase 880 mil menores de 18 anos deixariam a extrema pobreza. Este impressionante efeito ocorre sem qualquer contribuição do nível estadual; mas e se o estado complementasse o esforço federal, transferindo 100 reais para o público de 6 a 18 anos, o que tornaria o valor recebido equivalente àquele das crianças de 0 a 5 anos de idade? Um programa como este, combinado ao Novo Bolsa Família, teria atendido a mais de 576 mil crianças e adolescentes no estado e permitido que mais 66 mil deles deixassem a condição de pobreza extrema.

Gráfico 10: Estimativa de Crianças e Adolescentes em Extrema Pobreza em Diferentes Cenários, Minas Gerais, 2022



Fonte: Elaboração própria

Mas o estado de Minas Gerais teria como arcar com um programa destes? A resposta é claramente positiva. Ora, o atendimento às 576 mil crianças que permaneceriam extremamente pobres apesar do Novo Bolsa Família custaria ao estado cerca de 690 milhões de reais, praticamente o equivalente aos cerca de 680 milhões adicionais arrecadados de forma progressiva e socialmente justa. É preciso ter cautela com este exercício, já que entre 2022 e 2023 seguramente houve mudanças significativas no comportamento e distribuição de outras rendas, como trabalho, aposentadoria e pensões, alterando o número de famílias em situação de pobreza. De outro lado, as estimativas utilizam parâmetros não idênticos àqueles que orientam as políticas públicas analisadas. Em que pesem esses pontos, porém, a estimativa é suficientemente realista para sustentar o argumento de que, ao contrário do que se afirma, o estado de Minas Gerais teria condições de realizar uma contribuição bem mais significativa no campo da Assistência Social e combate à pobreza, promovendo justiça tributária e sem perda significativa de eficiência ou competitividade.

Conclusões

O que este texto deixa claro é que a) o estado de Minas Gerais contribuiu muito pouco para o enfrentamento à pobreza, quando comparado ao nível federal, aos municípios e também aos outros estados; b) apesar das graves restrições fiscais por que passa, ele teria como alocar mais recursos para esta política. Isto poderia ser realizado tanto pela melhoria na destinação e utilização das receitas arrecadadas especificamente para este fim (FEM), que hoje encontram-se subestimadas e pouco focadas em termos de prioridades, quanto por receita adicional (alíquotas progressivas no ITCD), que pode ser obtida de maneira socialmente justa e sem perda de eficiência ou competitividade. Algumas alternativas para isto foram discutidas aqui. Finalmente, c) mesmo uma intervenção modesta do estado, como a esboçada no exercício aqui realizado, se bem

desenhada e combinada aos esforços federais, poderia contribuir para atender centenas de milhares de crianças e adolescentes e retirar dezenas de milhares deles da condição de extrema pobreza.

Referências

Eduardo Fagnani (organizador). **A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília: ANFIP; FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p.

OCDE. **Inheritance Taxation in OECD Countries**. Paris: OCDE, 2021. 149p.

UNICEF. **O financiamento do Sistema Único de Assistência Social no Brasil**. Rio de Janeiro: UNICEF Brasil, 2023. 19p.