Tributação: progressividade, regressividade e neutralidade

Concurso CGU 2026 · AFFC Auditoria · Finanças Públicas, Orçamento e Contabilidade Pública (P3)
Item 1.2 do edital (1ª parte)

Renato Santos Chaves | Contabilidade e Auditoria - www.contas.cnt.br

O que o edital cobra e o roteiro da aula

EDITAL CGU 2026 · FINANÇAS PÚBLICAS · ITEM 1.2

Progressividade, regressividade e neutralidade da tributação; resultados primário e nominal, déficit e necessidades de financiamento; restrições, riscos e sustentabilidade fiscal em análise aplicada.

1. Fundamentos: funções do governo e princípios de tributação
2. Progressividade: carga média, alíquota marginal × média, base constitucional
3. Regressividade, proporcionalidade e incidência econômica
4. Neutralidade: distorções, cumulatividade e reforma tributária
5. Aplicação no controle, pegadinhas, questões e situação-problema

Objetivos de aprendizagem

Classificar

Identificar se um tributo é progressivo, proporcional ou regressivo pela carga média, e não pelo valor absoluto pago.

Calcular

Obter carga tributária média e distinguir alíquota marginal de alíquota média efetiva.

Relacionar

Ligar progressividade à função distributiva e neutralidade à eficiência alocativa.

Fundamentar

Citar a base constitucional, inclusive as mudanças da EC nº 132/2023.

Mesmo tributo, peso diferente

Duas pessoas compram o mesmo produto de R$ 1.000, com R$ 200 de tributos embutidos no preço.

Renda de R$ 2.000

10%

da renda vai para o tributo

Renda de R$ 20.000

1%

da renda vai para o tributo

PERGUNTA CENTRAL DA AULA

O que define o caráter distributivo de um tributo não é quanto se paga em reais, e sim como a carga média (tributo ÷ renda) varia quando a renda aumenta.

Parte 1

Fundamentos da tributação

Funções do governo e tributação (Musgrave)



Alocativa

Corrigir falhas de mercado e financiar bens públicos. Ligada à eficiência e, portanto, à neutralidade.



Distributiva

Ajustar a distribuição de renda e riqueza. É onde operam a progressividade e a regressividade.



Estabilizadora

Usar instrumentos fiscais para influenciar emprego, preços e atividade econômica.

ATENÇÃO

As funções não são compartimentos estanques. Um imposto pode ter efeitos distributivos, alocativos e estabilizadores ao mesmo tempo. Itens que afirmam que um tributo atende 'exclusivamente' a uma função tendem a estar errados.

Princípios de um bom sistema tributário

Equidade

Distribuir o ônus de forma justa entre os contribuintes (horizontal e vertical).

Neutralidade

Interferir o mínimo possível nas decisões de consumo, produção e investimento.

Simplicidade

Reduzir custos de arrecadação, fiscalização e cumprimento das obrigações.

Progressividade

Fazer a carga média crescer com a capacidade econômica do contribuinte.

CF, ART. 145, § 3º (INCLUÍDO PELA EC Nº 132/2023)

O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente.

Equidade: horizontal, vertical e os dois critérios

Conceito	Ideia central	Exemplo
Equidade horizontal	Contribuintes em situação econômica equivalente devem suportar ônus equivalente	Duas pessoas com mesma renda e mesmas deduções pagam o mesmo IR
Equidade vertical	Contribuintes com capacidade diferente devem suportar ônus diferente	Tabela progressiva do IR
Critério do benefício	Cada um contribui conforme o benefício que recebe do Estado	Taxas e contribuição de melhoria
Critério da capacidade de pagamento	Cada um contribui conforme sua aptidão econômica	Impostos graduados pela renda ou patrimônio

Parte 2

Progressividade

Progressividade: a carga média cresce com a renda

Contribuinte	Renda	Tributo	Carga média
A	R$ 2.000	R$ 100	5%
B	R$ 5.000	R$ 500	10%
C	R$ 10.000	R$ 2.000	20%

FÓRMULA

Carga média = tributo pago ÷ renda × 100

Progressivo: a carga média SOBE quando a renda sobe.

PEGADINHA CLÁSSICA

"Um tributo é progressivo porque quem ganha mais paga mais." Incompleto. Com alíquota única de 10%, quem ganha mais também paga mais em reais, e o tributo é proporcional. Para haver progressividade, a parcela da renda destinada ao tributo precisa crescer.

Alíquota marginal × alíquota média

Faixa de renda (hipotética)	Alíquota marginal
Até R$ 2.000	0%
De R$ 2.000 a R$ 5.000	10%
Acima de R$ 5.000	20%

Renda tributável de R$ 8.000

- R$ 2.000 × 0% = R$ 0
- R$ 3.000 × 10% = R$ 300
- R$ 3.000 × 20% = R$ 600
- **Tributo total = R$ 900**

Alíquota marginal

20%

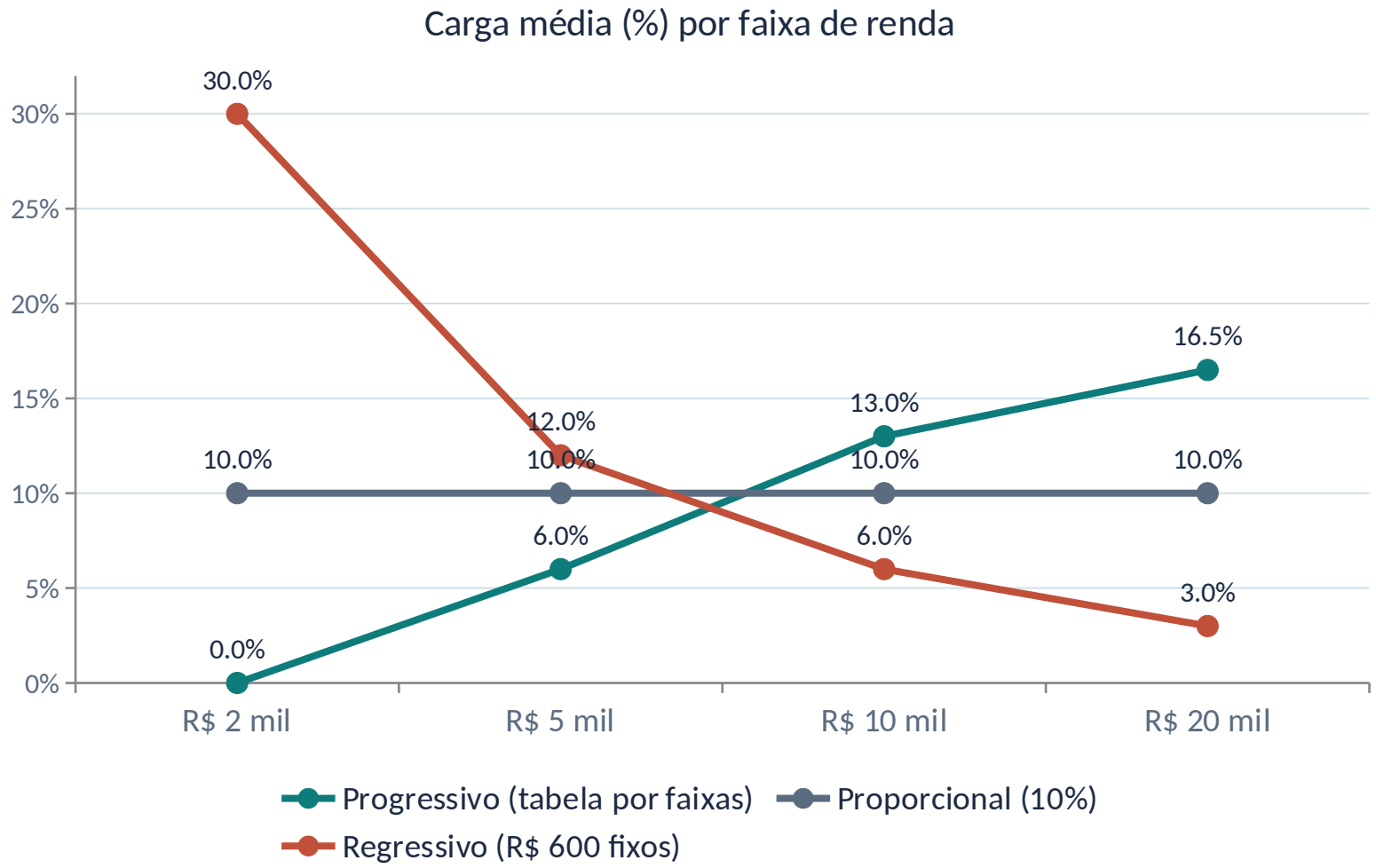
incide sobre o próximo real ganho

Alíquota média

11,25%

R$ 900 ÷ R$ 8.000

Os três padrões em um gráfico



Progressivo

curva sobe

Proporcional

curva plana

Regressivo

curva desce

Base constitucional: capacidade contributiva

CF, ART. 145, § 1º

Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte (...).

CF, ART. 145, § 4º (INCLUÍDO PELA EC Nº 132/2023)

As alterações na legislação tributária buscarão atenuar efeitos regressivos.

Capacidade contributiva	Progressividade	Justiça fiscal
Princípio: aptidão econômica para suportar o tributo	Técnica: alíquota média cresce com a base	Objetivo amplo: distribuição justa do ônus no sistema

Progressividade expressa na Constituição

Tributo	Previsão	Comando
IR	art. 153, § 2º, I	Informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade
ITR	art. 153, § 4º, I	Será progressivo, com alíquotas que desestimulem propriedades improdutivas
IPTU	art. 156, § 1º, I · art. 182, § 4º, II	Pode ser progressivo em razão do valor do imóvel; progressivo no tempo pela função social
ITCMD	art. 155, § 1º, VI (EC 132/2023)	Será progressivo em razão do valor do quinhão, do legado ou da doação

DICA DE PROVA

"Deve ser" (IR, ITR, ITCMD) × "poderá ser" (IPTU em razão do valor). Trocar esses verbos é pegadinha recorrente.

Parte 3

Regressividade, proporcionalidade e incidência

Regressividade: a carga média cai com a renda

Família	Renda	Tributos no consumo	Carga média
A	R$ 2.000	R$ 600	30%
B	R$ 6.000	R$ 600	10%
C	R$ 20.000	R$ 600	3%

DEFINIÇÃO

Regressivo: a carga média DIMINUI quando a renda aumenta.

REGRESSIVIDADE AMPLIA A DESIGUALDADE

Rendas de R$ 2.000 e R$ 10.000 (razão 5 : 1). Tributos de R$ 400 e R$ 500. Rendas disponíveis: R$ 1.600 e R$ 9.500, razão de cerca de 5,94 : 1. A tributação aumentou a desigualdade relativa, mesmo cobrando mais, em reais, de quem ganha mais.

Por que o consumo tende a ser regressivo?

Baixa renda

Destina quase toda a renda ao consumo de bens essenciais: alimentação, transporte, energia.

Alta renda

Consome proporcionalmente menos e poupa ou investe uma parcela maior da renda.

NÃO GENERALIZE

Tributo sobre consumo não é necessariamente regressivo. O efeito depende de alíquotas diferenciadas, isenções, devolução de tributos (cashback), padrões de consumo e da medida de capacidade usada: medido sobre o consumo, um IVA de alíquota única é proporcional; medido sobre a renda corrente, tende a ser regressivo.

Tributação proporcional

Renda	Tributo (10%)	Carga média
R$ 2.000	R$ 200	10%
R$ 5.000	R$ 500	10%
R$ 10.000	R$ 1.000	10%

DEFINIÇÃO

Proporcional: a carga média permanece CONSTANTE em qualquer nível de renda.

ALÍQUOTA ÚNICA COM ISENÇÃO

Imposto de 10% apenas sobre a renda que exceder R$ 2.000. Renda de R$ 4.000 paga R$ 200 (5%); renda de R$ 12.000 paga R$ 1.000 (8,3%). A alíquota marginal é única, mas a média cresce: o tributo é progressivo.

Incidência legal × incidência econômica

Incidência legal (nominal)

Quem a lei obriga a recolher: o contribuinte de direito.

Incidência econômica (efetiva)

Quem efetivamente suporta o ônus após o repasse aos preços: o contribuinte de fato.

Situação do mercado	Quem suporta a maior parte do tributo
Demanda pouco elástica (bens essenciais)	Consumidores
Oferta pouco elástica	Produtores
Elasticidades semelhantes	Ônus repartido

Regra: o lado menos elástico do mercado arca com a maior parte do ônus, independentemente de quem recolhe.

Instrumentos que atenuam a regressividade

Seletividade

Alíquotas menores para bens essenciais (ex.: IPI, art. 153, § 3º, I).

Desoneração de essenciais

Redução ou alíquota zero para itens da cesta básica.

Devolução (cashback)

Devolução do IBS e da CBS a pessoas físicas de baixa renda (art. 156-A, § 5º, VIII).

Tributação da renda e do patrimônio

Bases mais aptas à graduação pela capacidade econômica.

CUIDADO

Seletividade gradua pela essencialidade do bem; progressividade gradua pela capacidade econômica do contribuinte.

Parte 4

Neutralidade

Neutralidade: mínima distorção nas decisões

Conceito

Tributo neutro é o que provoca a menor interferência possível nas decisões de consumo, produção, investimento e organização da atividade econômica.

Peso morto

Perda de bem-estar que excede a arrecadação, causada pela mudança de comportamento. Tende a ser maior quanto mais elásticos forem oferta e demanda.

TENSÃO ENTRE EFICIÊNCIA E EQUIDADE

Pela regra de Ramsey, minimizar distorções sugere tributar mais pesadamente bens de demanda pouco elástica. Mas esses tendem a ser bens essenciais, consumidos pelos mais pobres. O desenho mais eficiente pode ser o mais regressivo.

Cumulatividade × não cumulatividade

Etapa (alíquota 10%)	Preço de venda	Cumulativo: tributo	Não cumulativo: tributo líquido
Produtor	R$ 100	R$ 10	R$ 10
Distribuidor	R$ 200	R$ 20	R$ 10
Varejista	R$ 300	R$ 30	R$ 10
Total		**R$ 60 (20% do preço final)**	**R$ 30 (10% do preço final)**

CUMULATIVO

Carga varia com o número de etapas da cadeia. Integrar verticalmente reduz tributo: a decisão produtiva é distorcida.

NÃO CUMULATIVO

Contribui para a neutralidade, mas não a garante sozinho: base ampla e créditos efetivos também importam.

Neutralidade na reforma tributária

CF, ART. 156-A, § 1º (EC Nº 132/2023)

O imposto [IBS] será informado pelo princípio da neutralidade (...).



Base ampla

Incide sobre operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, e serviços.



Não cumulatividade

Compensação do imposto devido com o montante cobrado nas operações anteriores.



Destino

Tributação no local de consumo, reduzindo a guerra fiscal entre entes.

A CBS (art. 195, V) segue, em linhas gerais, o mesmo desenho do IBS.

Neutralidade × extrafiscalidade

Fiscal

Objetivo predominante: arrecadar recursos.

Extrafiscal

Objetivo: induzir ou desestimular comportamentos econômicos e sociais.

CF, ART. 153, VIII (EC Nº 132/2023) · IMPOSTO SELETIVO

Produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos de lei complementar.

PARA A PROVA

Tributo que corrige externalidade negativa altera escolhas e, ainda assim, pode aumentar a eficiência. Interferir nas decisões não é, por si só, ineficiência.

Quadro comparativo final

Conceito	Comportamento ou ideia	Dimensão
Progressividade	Carga média cresce com a renda	Equidade (vertical)
Proporcionalidade	Carga média constante	Referência de classificação
Regressividade	Carga média cai com a renda	Equidade (efeito adverso)
Neutralidade	Mínima distorção nas escolhas econômicas	Eficiência alocativa

SÍNTESE

Progressividade, proporcionalidade e regressividade respondem a 'quem paga, em proporção à renda'. Neutralidade responde a 'quanto o tributo distorce as escolhas'. São perguntas diferentes.

Parte 5

Aplicação no controle e treino para a prova

Aplicação: avaliar uma política de devolução de tributos

Programa federal devolve parte dos tributos sobre o consumo a famílias de baixa renda inscritas em cadastro social.

Dimensão	Questão de avaliação	Evidência possível
Equidade	A devolução reduziu a carga média das famílias de menor renda?	Carga efetiva por decil, antes e depois da devolução
Eficiência	O desenho evita distorções e custos operacionais excessivos?	Custo operacional por real devolvido
Efetividade	Os valores chegaram ao público-alvo?	Cobertura, erros de inclusão e exclusão

GUIA PRÁTICO DE ANÁLISE EX ANTE (CAP. 3, BOXE 1)

Quem recebe os benefícios? Quem paga os tributos que os financiam? Qual o efeito redistributivo?

Pegadinhas típicas da banca

Afirmação típica (errada)	Por que está errada
Progressivo é o tributo em que quem ganha mais paga mais	Proporcional também; o critério é a carga média
Quem está na faixa de 20% paga 20% sobre toda a renda	A alíquota média é menor que a marginal
Todo tributo sobre consumo é necessariamente regressivo	Depende de alíquotas, isenções, devolução e medida
Seletividade é sinônimo de progressividade	Seletividade olha o bem; progressividade, a capacidade
A neutralidade proíbe a tributação extrafiscal	Neutralidade não é absoluta; ver Imposto Seletivo
Quem recolhe o tributo é quem suporta o ônus	Incidência econômica depende das elasticidades

Julgue os itens: certo ou errado (1 a 5)

1. Um tributo cujo valor pago aumenta com a renda do contribuinte, mantida constante a alíquota média, é classificado como progressivo.

2. Em um imposto sobre a renda com tabela progressiva por faixas, a alíquota média efetiva do contribuinte é, em regra, inferior à alíquota marginal da faixa em que ele se encontra.

3. A tributação sobre o consumo é necessariamente regressiva, independentemente de alíquotas diferenciadas, isenções ou mecanismos de devolução.

4. Um imposto de alíquota única que incida apenas sobre a parcela da renda que exceder determinado limite de isenção apresenta caráter progressivo.

5. A incidência econômica de um tributo recai, necessariamente, sobre o contribuinte indicado na lei como responsável pelo recolhimento.

Julgue os itens: certo ou errado (6 a 10)

6 A não cumulatividade tende a favorecer a neutralidade tributária, pois reduz o incentivo à integração vertical motivada exclusivamente por razões fiscais.

7 Por força da Constituição Federal, o IPTU deve ser progressivo em razão do valor do imóvel, sendo vedada a progressividade no tempo.

8 Com a EC nº 132/2023, a Constituição passou a prever que as alterações na legislação tributária buscarão atenuar efeitos regressivos.

9 A neutralidade tributária, princípio expresso aplicável ao IBS, impede a instituição de tributos com finalidade de desestimular o consumo de bens prejudiciais à saúde.

10 Uma tributação que minimize o peso morto, concentrando-se em bens de demanda pouco elástica, pode produzir efeitos regressivos sobre a distribuição de renda.

Gabarito comentado (1 a 5)

1 · ERRADO Alíquota média constante caracteriza tributo proporcional. Progressivo exige carga média crescente.

2 · CERTO Correto. Parcelas inferiores da renda são tributadas a alíquotas menores, o que puxa a média para baixo.

3 · ERRADO "Necessariamente" extrapola. O efeito depende do desenho do tributo e da medida de capacidade econômica.

4 · CERTO Correto. A faixa de isenção faz a alíquota média crescer com a renda, mesmo com alíquota marginal única.

5 · ERRADO A incidência econômica depende das elasticidades; o contribuinte de direito pode repassar o ônus.

Gabarito comentado (6 a 10)

6 · CERTO

Correto. Na cumulatividade, a carga cresce com o número de etapas, estimulando a verticalização.

7 · ERRADO

CF, art. 156, § 1°, I: "poderá ser" progressivo pelo valor. O art. 182, § 4°, II admite a progressividade no tempo.

8 · CERTO

Correto. CF, art. 145, § 4°, incluído pela EC n° 132/2023.

9 · ERRADO

A neutralidade não é absoluta. A própria EC 132/2023 criou o Imposto Seletivo (art. 153, VIII).

10 · CERTO

Correto. Bens de demanda inelástica tendem a ser essenciais, com maior peso no orçamento dos mais pobres.

Situação-problema · P4 (60 linhas · 70 pontos)

Uma equipe de auditoria avalia um programa federal de devolução de tributos sobre o consumo a famílias de baixa renda. Dados de três famílias: rendas de R$ 2.000, R$ 6.000 e R$ 20.000, cada uma suportando R$ 600 mensais de tributos sobre o consumo.

Redija texto dissertativo abordando:

a) a classificação da tributação descrita quanto ao efeito distributivo, com o cálculo da carga média de cada família;

b) as razões econômicas desse resultado e a distinção entre incidência legal e econômica;

c) a contribuição da não cumulatividade e da devolução de tributos para a neutralidade e para a equidade;

d) três questões de auditoria para avaliar a efetividade do programa de devolução, com a evidência a obter.

Revisão final: memorize

Progressivo

carga média sobe com a renda

Proporcional

carga média constante

Regressivo

carga média cai com a renda

Marginal > média

em tabela progressiva por faixas

Incidência

depende das elasticidades

Neutralidade

mínima distorção; não é absoluta

NA CF

Art. 145, §§ 1º, 3º e 4º · IR, ITR, ITCMD progressivos · IPTU pode ser · IBS: neutralidade (art. 156-A, § 1º) · Imposto Seletivo (art. 153, VIII)

Próximos passos



No curso completo

Apostila com teoria aprofundada, 20 itens comentados, situação-problema com espelho de correção e simulados no Moodle.



Próxima aula

Item 1.2 (2ª parte): resultados primário e nominal, déficit, necessidades de financiamento e sustentabilidade fiscal.

www.contas.cnt.br

Referências

- BRASIL. Constituição Federal de 1988: arts. 3º, 145, 153, 155, 156, 156-A, 182 e 195, com a redação da EC nº 132/2023.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.
- BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025 (IBS, CBS e Imposto Seletivo).
- BRASIL. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Brasília: Ipea, 2018. Cap. 3.
- CGU. Edital nº 1 – CGU – AFFC, de 8 de outubro de 2026: Finanças Públicas, Orçamento e Contabilidade Pública, item 1.2.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier.
- MUSGRAVE, R. A. The theory of public finance. New York: McGraw-Hill, 1959.