



Escola Nacional de Administração Pública

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO E
MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**A DESONERAÇÃO DOS LIVROS: UMA ANÁLISE QUANTO À
EQUIDADE DO ACESSO A LIVROS NO BRASIL**

ANA CRISTINA SECCHI CORREIA

**BRASÍLIA - DF
2023**

A DESONERAÇÃO DOS LIVROS: UMA ANÁLISE QUANTO À EQUIDADE DO ACESSO A LIVROS NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Aluna: Ana Cristina Secchi Correia
Orientador: Roberto Wagner da Silva Rodrigues

**BRASÍLIA - DF
2023**

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

C8245d Correia, Ana Cristina Secchi

A desoneração dos livros: uma análise quanto à equidade do acesso a livros no Brasil / Ana Cristina Secchi Correia. -- Brasília: Enap, 2023.

73 f. : il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2023.

Orientação: Prof. Dr. Roberto Wagner da Silva Rodrigues

1. Direito Cultural. 2. Acesso à Leitura. 3. Equidade. 4. Setor Editorial. I. Título. II. Rodrigues, Roberto Wagner da Silva orient.

CDD 344

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880

ANA CRISTINA SECCHI CORREIA

**A DESONERAÇÃO DOS LIVROS: UMA ANÁLISE QUANTO À EQUIDADE DO
ACESSO A LIVROS NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Defendida em 29 de maio de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Roberto Wagner da Silva Rodrigues – ENAP

Profa. Dra. Flávia Lúcia Chein Feres

Prof. Dr. Frederico Augusto Barbosa da Silva

**BRASÍLIA
2023**

DEDICATÓRIA

Para meu pai.

AGRADECIMENTOS

Meu agradecimento aos meus pais por ensinar que a leitura em voz alta e compartilhada é um gesto de amor. À minha mãe, minha eterna gratidão pelo amor, doação, cuidados constantes e acolhimento durante a vida toda. Ao meu pai, meu profundo agradecimento pelas longas conversas comigo, pelas explicações sobre as coisas enquanto nos deslocávamos até a Universidade e pelo estímulo com esta dissertação, mesmo nos seus últimos dias de vida. Ao meu irmão, meu agradecimento por sua leveza e por me ajudar, prontamente, sempre que precisei.

A minha família, obrigada pelo amor, suporte e por me encorajar a seguir o caminho dos meus sonhos. Obrigada, Fernando, por tudo, especialmente pelas crianças. As palavras não são suficientes para agradecer.

Meu agradecimento à ENAP e aos professores pela oportunidade de aprendizado sobre avaliação e monitoramento de políticas públicas e pelo ambiente acadêmico aberto para os questionamentos e ponderações.

Agradeço também meu orientador – Professor Roberto Wagner – pelos ensinamentos, orientação, suporte e tratamento respeitoso durante toda a elaboração desta dissertação.

Aos meus chefes e colegas dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, agradeço a compreensão na liberação para cursar o mestrado, o apoio na condução do curso concomitante à rotina de trabalho e por terem apoiado a licença capacitação para o desenvolvimento desta pesquisa. Agradeço também o ambiente gentil e por compartilharem generosamente seus conhecimentos.

Aos amigos que fiz no mestrado, agradeço enormemente o carinho, a parceria e a colaboração durante os estudos, muitas vezes até tarde da noite e fins de semana. Graças a vocês eu consegui aprofundar meu aprendizado e levantar ideias e estímulos para esta dissertação.

Aos amigos mais próximos, obrigada pelo amor e suporte nos últimos anos, alguns com a missão quase que pessoal de ajudar a organizar meus estudos e motivar a realização desta dissertação. Meu eterno agradecimento por estarem ao meu lado!

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF - Constituição Federal

COFINS - Contribuição ao Financiamento da Seguridade Social

DGT - Demonstrativo de Gasto Tributário

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MF - Ministério da Fazenda

MP - Medida Provisória

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OGU - Orçamento Geral da União

PASEP - Programa Formação do Serviço Público

PIB - Produto Interno Bruto

PIS - Programa de Integração Social

PNLE - Política Nacional de Leitura e Escrita

PNL - Política Nacional do Livro

PNLD - Programa Nacional do Livro Didático

PNLL - Plano Nacional do Livro e Leitura

POF - Pesquisa de Orçamentos Familiares

RFB – Receita Federal do Brasil

SNEL - Sindicato Nacional dos Editores de Livros

SUS - Sistema Único de Saúde

STF - Supremo Tribunal Federal

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Gêneros de livros que costuma ler (%).

Tabela 2. População de não leitores, por faixa etária, em 2015 e 2019 (%).

Tabela 3. Principal motivação para ler um livro, por faixa etária, em 2019 (%).

Tabela 4. Frequência da leitura de livros de literatura por vontade própria, por faixa etária, em 2019 (%).

Tabela 5. Acesso a livros no Brasil - POF 2017-2018 (R\$).

Tabela 6. Acesso a livros no Brasil por quintil de renda domiciliar (R\$).

Tabela 7. Frequência do acesso a livros no Brasil por quintil de renda domiciliar (R\$).

Tabela 8. Acesso a livros, por nível de escolaridade do chefe do domicílio (%).

Tabela 9. Despesa média com livros, por nível de escolaridade do chefe do domicílio (R\$).

Tabela 10. Percentual de domicílios que acessam livros (monetário e não monetário), segundo cor ou raça do chefe do domicílio (%).

Tabela 11. Despesa média anual com livros (monetário e não monetário), por cor ou raça do chefe do domicílio (R\$).

Tabela 12. Acesso a livros, por composição familiar (%).

Tabela 13. Acesso monetário e não monetário a livros, por composição familiar (%).

Tabela 14. Despesa média anual com livros (monetário e não monetário), por composição familiar (R\$).

Tabela 15. Despesa média total com livros (monetária e não monetária), por gênero do chefe do domicílio e por quintil de renda (R\$).

Tabela 16. Quadro síntese dos principais resultados encontrados.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Linha do tempo das políticas públicas de apoio ao livro e à leitura.

Figura 2. Modelo Lógico da desoneração dos livros com base no arcabouço normativo e literatura.

Figura 3. Fluxo do acesso aos livros pelas famílias.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolução do custo público relativo à desoneração dos livros (R\$ milhões, em valores de dezembro de 2022).

Gráfico 2. População leitora e não leitora, com 5 anos ou mais (%).

Gráfico 3. Principais razões para não os não leitores não terem lido livros em 2019 (%).

Gráfico 4. Influência pelo gosto à leitura, em 2019 (%).

Gráfico 5. Acesso a livros, por nível de escolaridade do chefe de família (%).

Gráfico 6. Participação das mulheres como chefes de família, dentre os domicílios que consomem livros, por composição familiar (%).

Gráfico 7. Participação das mulheres como chefes de família, dentre os domicílios que consomem livros, por quintil de renda (%).

Gráfico 8. Participação das mulheres como chefes de família, dentre os domicílios que consomem livros, por cor/raça (%).

Gráfico 9. Distribuição percentual acumulada da desoneração dos livros e do rendimento domiciliar *per capita*, por centil de renda (2017-2018).

Gráfico 10. Estimativa do montante acumulado para levar a desoneração dos livros dos 20% mais pobres até o nível de igualdade.

Gráfico 11. Distribuição percentual acumulada da desoneração dos livros relativa ao acesso monetário e não monetário, por centil de renda (2017-2018).

Gráfico 12. Distribuição percentual acumulada da desoneração dos livros relativa ao acesso monetário e não monetário, por centil de renda (2017-2018).

RESUMO

A fim de promover o maior acesso aos livros pela população brasileira e estimular o setor editorial no país, a desoneração dos livros foi instituída em 2004, por meio da Lei nº 10.865/2004. Dada a relevância dessa política no atual debate público, buscou-se apresentar evidências mais precisas sobre o acesso a livros no país, por distintos recortes socioeconômicos da população, de modo a contribuir para uma melhor compreensão da equidade dessa política. Assim, a pesquisa traçou o perfil de domicílios que acessam livros, considerando tanto o acesso privado (compras privadas), como o público (proveniente dos programas governamentais de distribuição de livros). Com base nesse retrato, estimou-se a curva de concentração da apropriação da desoneração dos livros por níveis de renda. As análises obtidas indicam que a desoneração dos livros, de fato, não apresenta um padrão equânime, com os mais ricos se apropriando relativamente mais dessa desoneração, em função do maior acesso aos livros. No entanto, ressalta-se que, com a contribuição do Governo para a distribuição de livros, esse quadro de iniquidade é atenuado, com os mais pobres também se beneficiando dessa desoneração por meio do acesso público aos livros.

Palavras-chave: livros, desoneração tributária; equidade; direito cultural; acesso à livros.

ABSTRACT

In order to promote greater access to books by the Brazilian people and to stimulate the publishing market, the tax exempted on books was established in the country in 2004, by the Law nº 10.865. Given the relevance of this policy in the public debate, this research presents evidence of equal access to books in Brazil, considering different socioeconomic groups, and aims to contribute to a better understanding of its equity. The access to books was analyzed considering both, private access (bookstores) and public access (book distribution public programs), in order to estimate the concentration curve of the tax exempted on books in different income levels. Results showed that the tax exempted on books, in fact, does not present an equal pattern, since the highest income levels appropriates relatively more of this benefit, due to the greater access to books. However, it is noted that, with the Government's contribution to books distribution programs, this inequity situation is attenuated, as poor people also benefit from the tax exempted on books through public access.

Keywords: books, tax benefit for books; equity; cultural right; access to books.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	13
2.	REVISÃO TEÓRICA	17
2.1.	O Princípio da Equidade	18
2.2.	Normativos e as políticas de apoio a livros	21
3.	A POLÍTICA DE DESONERAÇÃO DOS LIVROS	26
3.1.	Construção da política de desoneração dos livros	27
3.2.	Construção do modelo lógico	30
3.3.	Custos e benefícios da desoneração dos livros	31
4.	EQUIDADE EM ANÁLISE - APROPRIAÇÃO DA DESONERAÇÃO DOS LIVROS PELA PERSPECTIVA DO ACESSO	39
4.1.	Base de dados e metodologia adotada	39
4.2.	O acesso a livros no Brasil, por recortes socioeconômicos.	42
4.3.	A apropriação da desoneração dos livros por níveis de renda.	54
4.4.	Discussão e Análise	58
4.5.	Contribuições para o desenho da política de desoneração dos livros.	62
5.	CONCLUSÕES	66
6.	REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	70

1. INTRODUÇÃO

A ideia de equidade é recorrente na literatura da administração pública e remete à noção de que cada pessoa é igual e que seus direitos são inalienáveis (GUY e MCCANDLESS, 2012, p. 1). Assume-se, assim, que todos temos os mesmos direitos, reconhecíveis como tal perante a sociedade, independente do tempo e lugar e, portanto, o Estado deve garanti-los a todos.

Este trabalho tem como objeto de estudo a política de desoneração dos livros sob a perspectiva da equidade, cuja concepção não é universal, uma vez que o conceito da equidade tem adquirido variadas definições, interpretações e significados ao longo do tempo (SIMIELLI, 2015, p. 30), como detalhamos na seção 2.1.

Uma dessas concepções é a de SEN (2000, p. 30), em que a equidade diz respeito tanto à liberdade de ações e decisões, como às oportunidades que as pessoas têm, dadas suas circunstâncias pessoais e sociais. Para a análise do desenvolvimento de uma sociedade, SEN (2000, p. 56) destaca ainda que a equidade deve ser apreciada em termos das capacidades sociais, que são *“disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor.”*

Do ponto de vista normativo, a análise da equidade da desoneração dos livros se justifica em função do argumento apresentado à época da aprovação da política no sentido de que essa desoneração resultaria na redução dos preços finais dos livros, o que levaria ao acesso aos livros mais equânime no país. A própria norma que instituiu essa desoneração faz referência à Política Nacional do Livro (PNL), assumindo o livro como o principal instrumento para, dentre outros objetivos, promover a justa distribuição do saber (art. 1º, IX).

Desde sua instituição, o custo público associado à desoneração dos livros vem apresentando trajetória crescente. Em termos reais, a desoneração subiu de um patamar próximo a R\$ 400 milhões, em 2006, para aproximadamente R\$ 1,6 bilhão, em

2022, conforme dados da Receita Federal do Brasil (RFB). A estimativa é que esse montante alcance R\$ 1,7 bilhão, em 2023.

Importante lembrar que esse custo público diz respeito à desoneração associada às vendas do mercado livreiro como um todo, ou seja, contempla tanto as vendas privadas como as vendas para o setor público, que atendem, por exemplo, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Dessa forma, assumindo a hipótese de que a redução dos custos tributários é integralmente repassada aos preços finais dos livros, a desoneração acaba por beneficiar tanto o acesso privado, como o acesso público a livros.

Nos últimos anos, a desoneração dos livros passou por uma série de críticas. O principal questionamento é quanto ao maior acesso aos livros pelos mais ricos¹. Por ser um bem de consumo, argumenta-se que quem compra livros no mercado privado são pessoas com maior nível de renda². Assim, a desoneração dos livros acabaria por beneficiar as elites econômicas e teria alcance bastante limitado sobre os mais pobres³.

Por outro lado, encontramos posições favoráveis à política, como é o caso das entidades representativas do livro no Brasil, que ponderam que, sem a desoneração, o acesso a livros seria ainda mais elitizado, em função do potencial aumento dos preços⁴. Ou seja, esse acesso poderia ser ainda mais restrito se deixasse o consumo de livros em função somente da renda.

Desses debates reconhecemos que emergem questões importantes, sobretudo quanto à equidade do acesso aos livros desonerados pela política. O estudo da equidade é fundamental do ponto de vista da função do Estado, em especial, quanto a sua função redistributiva, uma vez que, ao desonerar a tributação incidente sobre a comercialização dos livros, o Estado renuncia a arrecadação de recursos públicos que poderiam ser alocados em outras políticas públicas de distribuição universal de livros. Nesse sentido, este estudo apresenta a seguinte questão avaliativa: **a política de**

¹ Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/04/4916782-receita-defende-taxacao-de-livros-sob-argumento-de-que-pobres-nao-leem.html>

² Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/receita-afirma-que-so-ricos-leem-e-livros-podem-perder-a-isencao-tributaria/>

³ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/11/reforma-tributaria-pode-fazer-livro-ficar-mais-caro>

⁴ Disponível em: <https://snel.org.br/manifesto-em-defesa-do-livro/>

desoneração dos livros é equânime do ponto de vista do acesso pela população brasileira, de modo a atender às diretrizes da PNL quanto à justa distribuição dos saber?

Metodologicamente, o estudo trata o acesso aos livros sob a perspectiva do consumo das famílias, com base nos microdados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o período de 2017-2018. Assim, considerou-se o consumo como *proxy* do acesso aos livros. Importante destacar que foram contemplados tanto o acesso privado a livros, adquirido pelas famílias de forma monetária no mercado privado, como o acesso público a livros, adquirido pelas famílias de forma não monetária, por meio dos programas públicos de distribuição de livros.

A partir dessas informações, a primeira etapa da análise traçou o perfil de domicílios que acessaram livros no país no período, considerando os recortes de renda, escolaridade, gênero e cor/raça da pessoa de referência e composição familiar. A segunda etapa de análise estimou a curva de concentração da apropriação da desoneração dos livros por nível de renda dos domicílios. Com isso, ao final desse estudo apresenta-se um retrato de como ocorreu o acesso a livros no país no período de 2017-2018 e a consequente apropriação da desoneração dos livros, em função do acesso a esses bens pelas famílias.

Com base nessas escolhas metodológicas, estruturamos este trabalho, além desta introdução, com os seguintes capítulos:

Capítulo 2: Revisão teórica sobre o acesso a livros como um direito cultural e o princípio da equidade. Além disso, são apresentados os fundamentos normativos que sustentam as políticas de apoio ao livro e à leitura e o processo de construção dessas políticas nas últimas décadas.

Capítulo 3: A construção da política de desoneração dos livros, seus fundamentos, arranjos normativos e modelo lógico. Além disso, são apresentados os potenciais benefícios e os custos públicos associados com essa política de desoneração.

Capítulo 4: A análise da equidade da apropriação da desoneração dos livros, mensurada por meio do acesso a livros pelas famílias. Além disso, apresenta-se a base

de dados e a metodologia adotada. Ao final do capítulo, apresenta-se um quadro resumo com os principais resultados encontrados neste trabalho, os debates públicos em torno da política de desoneração dos livros e algumas recomendações relativas à política de desoneração dos livros, com o intuito de promover a maior equidade do acesso aos livros no país.

Capítulo 5: Principais conclusões deste trabalho.

2. REVISÃO TEÓRICA

Políticas públicas são compreendidas como empreendimentos complexos, formuladas segundo uma série de valores públicos, princípios constitucionais e pressupostos normativos (JANNUZZI, 2021, p. 3). No caso das políticas de acesso a livros, seus valores públicos estão relacionados à noção de direito cultural, que compreende todo o desenvolvimento e a capacitação dos indivíduos para a atuação social, política, econômica e cultural (SILVA et al, 2007, p. 105).

Nesse sentido, para as Nações Unidas, *“todo ser humano tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios”* (Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo 27). Para BRAGA e SALDANHA (2014, p. 8) o direito à cultura promove a formação, a liberdade de expressão e de cultura, o combate a ignorância, a opressão, o totalitarismo, a rendição ideológica e a corrupção.

Do mesmo modo, JESÚS PEDRO (2011, p. 46) destaca que o direito à cultura, como um direito fundamental, está presente em todas as “gerações dos direitos fundamentais”, incluindo o direito à liberdade, à igualdade e à solidariedade. Para MEYER-BISCH (2011, p.33), os direitos culturais são parte integrante dos direitos humanos e estão incluídos no direito de participar da vida cultural e no direito à educação. É nesse sentido que MEYER-BISCH (2011, p.39-40) também afirma que os direitos culturais são “capacidades de capacidades”, ou seja, os direitos culturais têm um efeito desencadeador sobre os demais direitos humanos, na medida em que permitem ao sujeito apoderar-se de suas próprias capacidades. Nesse sentido, as políticas de apoio ao livro inserem-se no conjunto amplo de políticas que promovem o direito à cultura, assumindo a leitura enquanto uma prática “cultural”.

No que diz respeito aos princípios que sustentam as políticas de apoio aos livros, CUNHA FILHO (2002, p. 22) destaca os princípios do pluralismo cultural, da memória coletiva, da participação popular e da atuação estatal.

O Princípio do Pluralismo Cultural, presente no caput do art. 216 e caput e parágrafo 2º do art. 215 da Constituição, resguardou o bem cultural como um patrimônio cultural de toda população e assegurou o respeito entre as culturas e a importância de incentivá-las e protegê-las para assegurar a riqueza cultural brasileira (BRAGA; SALDANHA, 2014, p. 10).

O Princípio da Memória Coletiva, resguardado nos incisos do artigo 216 da Constituição, prestigia a história brasileira e valoriza a diversidade das produções e manifestações do passado (BRAGA; SALDANHA, 2014, p. 10).

O Princípio da Participação Popular, encontra sua manifestação no parágrafo 1º do art. 216 Constituição, que busca garantir a participação popular na gestão cultural, sem quaisquer custos, por vias administrativas ou judiciais, e através de pequenos e grandes grupos, associações ou individualmente (BRAGA; SALDANHA, 2014, p. 10).

O Princípio da Atuação Estatal chama a atenção para a responsabilidade do poder público na preservação do direito à cultura e definiu que “*o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais*” (CF, art. 215). Nas palavras de BRAGA e SALDANHA (2014, p. 10), é a responsabilidade do Estado de dar o suporte e a viabilização logística das iniciativas culturais, por meio da promoção de visitas a bibliotecas, feiras culturais, exposições, museus, festas populares, peças em teatros e cinema.

Quanto ao princípio da equidade, dada sua centralidade neste trabalho, o descrevemos na seção seguinte.

2.1. O Princípio da Equidade

Do ponto de vista dos seus fundamentos, o princípio da equidade de uma política pública tem relação direta com a ideia de igualdade e justiça (GIOVANELLA et al, 2012, p. 183). No entanto, a igualdade mesma é uma medida usada quanto ao nível das diversas desigualdades existentes, tais como, distribuição de renda, disparidades no acesso a serviços públicos, desigualdades entre raça/cor, falta de oportunidades na participação política, dentre outras, que são, na realidade, violações da justiça social.

Assim, neste trabalho, observamos que a equidade é vista como um fim, pois as políticas para livros assim o fazem. Assume-se a equidade como uma incidência para combater às desigualdades, entendendo a igualdade social como a obrigação de tratar as pessoas como iguais, de modo que, qualquer violação desse tratamento resulta imediatamente em um reforço da desigualdade.

O Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, que foi instituído constitucionalmente, evidencia a equidade ao tratar o atendimento aos pacientes de acordo com as suas necessidades e condições de vida, oferecendo mais a quem mais precisa e menos a quem requer menos cuidados⁵.

Na área da educação, a equidade significa que as circunstâncias pessoais ou sociais dos indivíduos, como o gênero, a origem étnica ou o meio familiar, não representam obstáculo para a realização do potencial educacional (equidade), de modo que todos os indivíduos atingem pelo menos um nível mínimo básico de formação (OCDE, 2012. p. 11).

No campo teórico, esse debate transita em torno da teoria da justiça na educação. Sob essa perspectiva, destacam-se os modelos teóricos de John Rawls, Jon Roemer e Amartya Sen (SIMIELLI, 2015, p. 30).

O modelo de Rawls é conhecido como “justiça como equidade”. RAWLS (2003, p. 6) parte da concepção da existência de uma espécie de contrato social entre as pessoas, segundo o qual, os princípios da justiça são definidos por meio de um acordo mútuo entre as pessoas em condições equitativas. Como princípios fundamentais da justiça, RAWLS (2000, p. 60) aponta que todas as pessoas têm o mesmo direito irrevogável a liberdades básicas e que a oportunidade de acesso aos cargos e posições deve ocorrer de forma equitativa entre todos, beneficiando ao máximo as pessoas menos favorecidas da sociedade.

Além disso, Rawls argumenta que o sistema social não deveria ser entendido como algo imutável ou incontrolável. Por esse motivo, não são as condições e posições de cada indivíduo que devem ser julgadas como justas ou injustas, mas sim, a maneira pela qual as instituições lidam com esses fatos. Nesse sentido, RAWLS (2000, p. 3-4)

⁵ Disponível em: <https://pensesus.fiocruz.br/equidade>

chega a afirmar que as leis e as instituições devem ser reformadas ou abolidas caso sejam injustas, por mais eficientes e organizadas que sejam.

Sob outra perspectiva analítica, John Roemer propõe a teoria sobre a igualdade de oportunidades. Nesse modelo, os resultados individuais derivam de três condições: 1) circunstâncias; 2) esforço individual e; 3) políticas públicas. A premissa defendida por Roemer é que indivíduos classificados em circunstâncias semelhantes não devem ser responsabilizados pelo seu tipo, mas podem ser responsabilizados pela sua colocação relativa dentro do seu tipo, de acordo com o esforço que foi realizado (SIMIELLI, 20015, p. 36 apud ROEMER, 2012). Nesse sentido, Roemer defende que as políticas públicas deveriam ser orientadas para compensar os indivíduos pelas circunstâncias desvantajosas, ao mesmo tempo que deveriam recompensar os indivíduos que fizeram um maior esforço, dentro do seu tipo social (SIMIELLI, 20015, p. 36 apud ROEMER, 2012).

Por sua vez, a teoria apresentada por Amartya Sen complementa e apresenta algumas ressalvas ao modelo de Rawls. Ao tratar a equidade sob o ponto de vista da igualdade de capacidades, o modelo desenvolvido por Sen argumenta que é mais apropriado avaliar as capacidades dos indivíduos do que seus resultados. Além disso, Sen argumenta que, apesar de haver igualdade em algum espaço específico, a desigualdade necessariamente ocorre em outros espaços. Uma das principais razões apontadas por SEN (2008. p. 51) é a natural “*diversidade humana*”, que faz com que a igualdade em um espaço tende a ocorrer juntamente com a desigualdade em outro espaço.

Nesse sentido, para SEN (2008 p. 29-30), a igualdade é contrariada por dois fundamentos: 1) “*heterogeneidade básica dos seres humanos*”, tanto em relação a características externas, como em relação a características pessoais e 2) “*multiplicidade de variáveis em cujos termos a igualdade pode ser julgada*”, vale dizer, a igualdade é julgada comparando aspectos específicos das pessoas, tais como renda, liberdade, escolha e necessidade.

A partir desses fundamentos, SEN (2000, p. 34-35) defende que a perspectiva das avaliações da equidade, que tradicionalmente se limitam aos aspectos da renda e da riqueza, deveriam tratar da análise conjugada de outras variáveis, de modo a permitir

um quadro mais amplo de análise das condições de desigualdades da população. Ou seja, é por meio da perspectiva conjugada das posições econômicas e sociais das pessoas que melhor se compreende as escolhas dos indivíduos e o desenvolvimento de suas capacidades.

CHEIN et al (2005, p. 4) lembram que essa perspectiva de SEN permite uma análise multidimensional, com um olhar para o desenvolvimento sob a ótica do que as pessoas podem ou não podem, seja em termos de longevidade e de acesso a serviços públicos, seja em termos de oportunidades de trabalho e estudo, dentre outros.

Nesse sentido, ao incorporar outras variáveis de análise para além da renda, a escolha da teoria de SEN se justifica dada a elevada correlação do acesso aos livros com as variadas condições socioeconômicas dos domicílios.

2.2. Normativos e as políticas de apoio a livros

Com base nos fundamentos constitucionais, uma diversidade de políticas de apoio aos livros foi implementada nos últimos anos. A Figura 1 ilustra a linha do tempo da implementação dos principais planos e políticas, desde a CF/88.

Figura 1. Linha do tempo das políticas públicas de apoio ao livro e à leitura.



Elaboração própria.

Nota: O PNLE, instituído inicialmente pelo Decreto nº 91.542/1985, atualmente está regido pelo Decreto nº 9.099/2017.

A imunidade constitucional, estabelecida no art. 150, VI, inciso “d” da CF/88, veta a cobrança de todos os impostos sobre os livros, jornais, periódicos e papel destinado à impressão desses itens. Para SILVA (2021, p. 9), o que se buscou com essa imunidade constitucional foi impedir eventuais embaraços que pudessem limitar a liberdade de expressão da população. Para SCHIRMER e BOFF (2010, p.73) esse tratamento privilegiado em matéria tributária para os livros, jornais, periódicos e papel justifica-se por ser uma medida para proteger os meios que traduzem os valores da

sociedade brasileira. Nessa mesma linha interpretativa, o Supremo Tribunal Federal também defende que essa imunidade constitucional promove a proteção de valores e princípios da democratização, da difusão cultural e do acesso à formação (STF, RE nº 330.817/RJ, de 31/08/2017).

Na esfera infraconstitucional, são diversas as políticas públicas de apoio ao livro empreendidas a partir da Constituição. Chama atenção que uma característica marcante entre elas é a preocupação de se assegurar tanto o amplo acesso a livros pela população, como também promover incentivos para a manutenção do setor produtivo de livros no país.

Nesse sentido, a Política Nacional do Livro (PNL), instituída pela Lei nº 10.753/2003, estabeleceu um amplo leque de diretrizes, que perpassam pelos aspectos relativos ao exercício do direito ao acesso a livros (inciso I), à equidade do acesso aos livros (incisos IX e XII), à promoção da produção intelectual (incisos IV e XI) e ao fortalecimento do mercado editorial e de oferta de livros no país (incisos III, VI, VII, VIII e X).

“Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional do Livro, mediante as seguintes diretrizes:

- I - assegurar ao cidadão o pleno exercício do direito de acesso e uso do livro;
- II - o livro é o meio principal e insubstituível da difusão da cultura e transmissão do conhecimento, do fomento à pesquisa social e científica, da conservação do patrimônio nacional, da transformação e aperfeiçoamento social e da melhoria da qualidade de vida;
- III - fomentar e apoiar a produção, a edição, a difusão, a distribuição e a comercialização do livro;
- IV - estimular a produção intelectual dos escritores e autores brasileiros, tanto de obras científicas como culturais;
- V - promover e incentivar o hábito da leitura;
- VI - propiciar os meios para fazer do Brasil um grande centro editorial;
- VII - competir no mercado internacional de livros, ampliando a exportação de livros nacionais;
- VIII - apoiar a livre circulação do livro no País;
- IX - capacitar a população para o uso do livro como fator fundamental para seu progresso econômico, político, social e promover a justa distribuição do saber e da renda;
- X - instalar e ampliar no País livrarias, bibliotecas e pontos de venda de livro;
- XI - propiciar aos autores, editores, distribuidores e livreiros as condições necessárias ao cumprimento do disposto nesta Lei;
- XII - assegurar às pessoas com deficiência visual o acesso à leitura.”

Com referência à PNL, a desoneração tributária dos livros foi instituída em 2004, também com o propósito de estimular o amplo acesso aos livros pela população e, ao mesmo tempo, promover o mercado livreiro no país.

Nesse mesmo sentido, o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL), que regulamentou a PNL (Decreto nº 7.559/2011), confirmou o entendimento de que as iniciativas governamentais de apoio ao livro devem ser compreendidas sob diretrizes abrangentes, que vão desde a democratização do acesso ao livro e a valorização da leitura até o fortalecimento da cadeia produtiva do livro. Dessa forma, o PNLL se estruturou em quatro eixos estratégicos: 1) democratização do acesso; 2) fomento à leitura e à formação de mediadores; 3) valorização institucional da leitura e incremento de seu valor simbólico e 4) desenvolvimento da economia do livro.

Como consequência dessa abrangência de diretrizes norteadoras, também a Política Nacional de Leitura e Escrita (PNLE), instituída em 2018, por meio da Lei nº 13.696/2018, assegurou princípios estruturados de forma ampla, que atendem tanto a universalização do acesso ao livro, como as cadeias produtivas do setor livreiro. Adicionalmente, o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), atualmente regido pelo Decreto nº 9.099/2017, além de sua significativa relevância para a aquisição e distribuição de livros didáticos na rede pública de ensino, também movimentou o mercado editorial brasileiro, anualmente, com um volumoso montante de recursos públicos para a aquisição de livros escolares⁶.

Ao aceitar a complexidade de estruturação dessas políticas, torna-se defensável a ideia de que, além de avaliar seus retornos econômicos, é preciso analisá-las sob perspectivas mais amplas, considerando sua concepção de desenho e utilidade pública. Isso remete à pergunta se a intervenção está fazendo a coisa certa e até que ponto os objetivos e o desenho da intervenção respondem às necessidades dos beneficiários e do país, suas políticas e prioridades, e se essa condição se mantém quando as circunstâncias mudam (OCDE, 2021, p. 40).

Nesse sentido, cabe uma reflexão do que seria ou seriam o(s) motivo(s) certos para uma implantação de uma política de desoneração. Assumimos que a motivação certa de uma desoneração é aquela que justifica o uso do financiamento público, uma

⁶ Disponível em: https://cbl.org.br/wp-content/uploads/2022/06/apresentacao_imprensa_Final_1-1.pdf.

vez que o apelo do mercado atende a um segmento ínfimo da sociedade. Isso coloca em pauta que a política de desoneração seja guiada pela equidade, amplamente considerada no âmbito das avaliações de políticas públicas, sobretudo, quanto às políticas sociais (BRASIL, 2019; ARAÚJO e PAES, 2019; BRASIL 2022).

A análise da equidade ganha relevância também se consideradas as peculiaridades do arcabouço de financiamento das políticas no Brasil e das políticas de livros em particular. Como apontado por DURÃES (2021, p. 3), no país temos um sistema dual de financiamento de políticas, que ocorre por meio dos gastos diretos e indiretos. Os gastos diretos correspondem àqueles gastos da União com dotações consignadas no Orçamento Geral da União (OGU) para prover curso às ações programáticas de políticas públicas. Já os gastos indiretos são aqueles realizados por meio dos subsídios, como é o caso das desonerações tributárias. Estas, conforme definição da RFB, são instrumentos que visam “*atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.*” (BRASIL, 2020, p. 8).

Em termos teóricos, esse plano dual de financiamento das políticas públicas pode ser pautado por três aspectos distintos, conforme MUSGRAVE (1973, p. 6-13). Para o autor, o uso de instrumentos fiscais é direcionado para: 1) assegurar ajustamentos na alocação de recursos; 2) organizar de forma eficiente a distribuição de renda e de riqueza e; 3) garantir a manutenção da estabilidade econômica.

Desses aspectos decorrem as três funções clássicas do Estado: alocativa, redistributiva e estabilizadora. A função alocativa refere-se ao papel do Estado de prover bens e serviços públicos, com o intuito de complementar o que já é ofertado pela iniciativa privada ou proporcionar à sociedade aquilo que o mercado não disponibiliza (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011, p.12). Por sua vez, a função redistributiva é o caso em que o Estado implementa medidas para mitigar as desigualdades existentes nas regiões ou no país, por meio de impostos, transferências e subsídios (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011, p. 13-14). Por fim, a função estabilizadora é quando o Estado age na economia a fim de evitar crises e manter a condição de crescimento econômico ou de equilíbrio, por meio do controle da inflação, dos níveis de emprego e entre outras medidas (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011, p.10).

No caso das desonerações tributárias, a função redistributiva ganha relevância, uma vez que, ao renunciar a arrecadação de recursos públicos, o Estado deixa de arrecadar receita que poderia ser alocada em outras políticas públicas universais. Ou seja, é de esperar que, ao optar por uma política de desoneração frente a uma de alocação universal de bens e serviços públicos, o Estado deve garantir que os resultados alcançados pelas desonerações busquem a equidade do gasto público. Nesse sentido, o estudo da equidade das desonerações se justifica, do ponto de vista da função redistributiva, pelo compromisso de o Estado zelar pela promoção da equidade e redução das desigualdades no país.

Vale ressaltar que nas últimas décadas, essas desonerações tributárias alcançaram grande materialidade e relevância nas contas públicas, somando o montante de R\$ 276,8 bilhões, em 2021, correspondente a 3,80% do PIB (BRASIL, 2022, p. 14). Além disso, por não serem submetidas ao rito orçamentário, com debate anual no Congresso Nacional, as desonerações têm como característica marcante seu caráter discriminatório e contínuo, o que favorece sua manutenção independente de resultados alcançados ou da sinergia com outras políticas públicas (PELLEGRINI, 2014, p. 14).

Esse quadro, associado à ausência de mecanismos de controle e avaliação dos resultados alcançados pelas desonerações tributárias, lança um alerta sobre o possível aumento da iniquidade dos resultados dessas políticas. Ademais, como visto acima, como as desonerações acarretam a renúncia potencial de arrecadação, que poderia financiar outras políticas públicas, analisá-las do ponto de vista da equidade do seu alcance se mostra relevante, como veremos no próximo capítulo

3. A POLÍTICA DE DESONERAÇÃO DOS LIVROS

As políticas públicas de apoio ao livro empreendidas nas últimas décadas são historicamente diversas e ambivalentes. Essa ambivalência se caracteriza pela presença concomitante de objetivos inseridos nas políticas que, em muitas circunstâncias, geram juízos e interpretação contraditórios sobre o que se quer como resultado, facultando sua aplicação e implementação a condições circunstanciais.

Do ponto de vista estratégico, essa ambivalência requer que o desenho e as escolhas devam lidar com objetivos simultâneos e duais. Chama atenção que uma característica marcante das políticas para os livros seja a preocupação de se assegurar tanto o amplo acesso a livros pela população, como também promover incentivos para a manutenção do setor produtivo de livros no país. Esse é o caso da política de desoneração dos livros, que assume que esses objetivos possam ser alcançados simultaneamente pela via da precificação.

RIZZOTTO e BORTOLOTO (2011, p. 1-2) lembram que, no Brasil, as políticas sociais dos anos 1990 e início dos anos 2000 foram fortemente pautadas pela lógica da equidade, em especial, em função da influência da publicação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), publicada em 1990, que apresentou uma série de recomendações destinadas a orientar os governos da América Latina e Caribe no sentido de promover políticas sociais orientadas para a equidade. Isso resultou em um padrão de políticas públicas da época em que a equidade aparece como uma categoria central das políticas.

Instituída nesse período, a política de desoneração tributária dos livros consiste em reduzir a zero as alíquotas de PIS/Pasep e COFINS incidentes sobre a importação e venda de livros no país. Sua instituição teve início no Congresso Nacional durante a tramitação do Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória nº 183/2004, que tratava da redução das alíquotas de PIS/Pasep e COFINS incidentes na importação e na comercialização do mercado interno de fertilizantes e defensivos agropecuários.

Apesar de não ter relação direta com a matéria de fertilizantes e defensivos agropecuários, a desoneração dos livros foi incluída nessa matéria, por meio do parecer proferido em Plenário pelo Relator, Deputado Mário Negromonte, que propôs a redução a zero das alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS para o comércio de livros técnicos e científicos.

Com essa estratégia de gestão tributária de indução, como se observa na argumentação dos instrumentos criados, pressupõem-se que a desoneração atende ao amplo apelo do acesso ao livro pela população ao mesmo tempo que incentiva o setor produtivo de livros. Na seção abaixo, pretendemos dissecar essa estratégia na direção da possível equidade pretendida por meio do acesso ao livro com a devida inserção do apelo mercadológico e da proteção dos pequenos empreendimentos.

3.1. Construção da política de desoneração dos livros

Inicialmente, a desoneração dos livros foi restrita aos livros técnicos e científicos, não alcançando todos os livros de forma indiscriminada. O argumento apresentado à época da sua instituição era no sentido de que a desoneração na importação de livros técnicos e científicos seria fundamental para o acesso à informação e conhecimento científico por parte de professores, pesquisadores e estudiosos. Com essa desoneração, esperava-se “importar” o conhecimento dos países desenvolvidos, superar os obstáculos da importação do conhecimento e promover o processo de desenvolvimento do Brasil.

“A cobrança da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS sobre a importação de livros tem provocado, entre intelectuais e acadêmicos brasileiros, fundadas preocupações. A importação de livros técnicos e científicos é vital para professores, pesquisadores e estudiosos que se dedicam a setores fundamentais para a informação e o conhecimento do que há de novo na vida científica dos países desenvolvidos. São obras que se destinam, por isso mesmo, a público restrito, envolvendo setores altamente especializados e cuja edição local, pela reduzidíssima circulação, não se justifica do ponto de vista econômico, o que, aliás, acontece em todo o mundo. São obras que visam a um mercado transnacional, e muitas delas têm tiragem de 300 ou 400 exemplares. Diante disso, sugerimos resgatar a idéia original da Câmara dos Deputados, que previa isenção para esses produtos, derrubando os obstáculos

à importação do conhecimento tão necessário ao processo de desenvolvimento do Brasil e desonerando, neste momento de tantas dificuldades, o instrumento maior do conhecimento, que é o livro, para o qual não se devem colocar fronteiras de qualquer natureza.” (Relatório do Deputado Mário Negromonte).

Em paralelo, além da desoneração à importação, defendia-se também a desoneração para a venda interna desses livros no país, sob a justificativa de evitar tratamento desfavorável para as publicações nacionais.

“Para evitar, contudo, qualquer tipo de tratamento desfavorável para as publicações nacionais, propomos também, no Projeto de Lei de Conversão, que os livros técnicos e científicos produzidos internamente sejam alcançados pela redução a zero das alíquotas.” (Relatório do Deputado Mário Negromonte).

Essas propostas foram aprovadas no Congresso Nacional, por meio da Lei nº 10.925, de 23 de junho de 2004, conversão da MP nº 183/2004, que estabeleceu que a desoneração aos livros técnicos científicos ocorreria na forma estabelecida em ato conjunto do Ministério da Educação e da Secretaria da Receita Federal.

Apesar dessa Lei ter instituído exclusivamente a desoneração para livros técnicos e científicos, poucos meses depois, no trâmite da MP nº 206, de 6 de agosto de 2004, foram aprovadas as emendas nº 47/2004 e nº 59/2004 do Deputado Luiz Carlos Hauly, que estendeu a desoneração para todos os tipos de livros, e não somente aos livros técnicos científicos, como originalmente previsto. A argumentação do Deputado era no sentido de que:

“A presente proposta visa corrigir uma grande injustiça com a educação do Brasil. Como é de conhecimento de geral, grande parte do conhecimento adquirido pelos professores e da sociedade brasileira em geral depende da importação de livros e periódicos, inclusive de natureza religiosa, que dissemina o conceito de bem-estar, respeito e igualdade entre as pessoas. Essa isenção provocará uma redução diminuta da arrecadação do erário, mas, por outro lado, contribuirá de modo significativo para o desenvolvimento da nação.” (EM 47/2004 do Deputado Luiz Carlos Hauly).”

Assim, com a aprovação dessas emendas, a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, passou a prever a desoneração do PIS/Pasep e COFINS para a importação e venda de todos os tipos de livros, da seguinte forma:

Art. 8º. As contribuições serão calculadas mediante aplicação, sobre a base de cálculo de que trata o art. 7º desta Lei, das alíquotas:

...

§ 12. Ficam reduzidas a 0 (zero) as alíquotas das contribuições, nas hipóteses de importação de:

...

XII - livros, conforme definido no art. 2º da Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003.

...

Art. 28. Ficam reduzidas a 0 (zero) as alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda, no mercado interno, de:

...

VI - livros, conforme definido no art. 2º da Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003.

A referência à Lei nº 10.753/2003 remete a desoneração dos livros às diretrizes e definições da PNL. Com isso, a norma buscou deixar claro que a desoneração dos livros deixou de ser limitada aos livros técnicos e científicos e passou a favorecer os livros de forma geral, independentemente de seu conteúdo, tal como assegurada na PNL. A exceção foi feita apenas aos livros em meio digital, que, salvo quando destinados ao uso exclusivo de pessoas com deficiência visual, não estão sujeitos à desoneração. Além disso, entende-se que, ao se vincular à PNL, a política de desoneração passou a ser vista como uma medida de promoção das diversas diretrizes definidas na Política, buscando promover, portanto, tanto o maior acesso aos livros pela população, como o fortalecimento do mercado editorial.

Esse entendimento é confirmado por ROSA e ODDONE (2006, p. 7) que destacam que, com a instituição da desoneração dos livros, o Governo tinha a expectativa de induzir a redução no preço do livro e estimular o investimento do setor editorial no Brasil. Nesse mesmo sentido, o discurso do Ministro da Cultura à época da aprovação da desoneração dos livros, defendia que a política de desoneração iria causar dois tipos de impactos imediatos: a redução de 10% nos preços dos livros e a retomada dos investimentos por parte de editores e livrarias (BRASIL, 2010, p. 17).

Destaca-se que, como compensação pela desoneração do livro, à época da aprovação dessa política, algumas empresas do setor do livro se comprometeram em

doar espontaneamente 1% das suas vendas para criar o Fundo Pró-Leitura, cujos recursos seriam dedicados às políticas públicas de incentivo à leitura (BRASIL, 2010, p. 170). Os primeiros recursos do Fundo foram utilizados em uma campanha de incentivo à leitura, porém, na prática, a adesão não foi como a esperada e o Fundo não vingou. Assim, desde a sua instituição, o Governo vem assumindo o financiamento dessa política.

3.2. Construção do modelo lógico

A partir do arranjo normativo que sustenta a desoneração dos livros, buscase nessa seção esquematizar a política, por meio da construção de um modelo lógico. O modelo lógico consiste em estruturar a racionalidade das políticas, ilustrando, de forma objetiva, os diversos insumos (ações necessárias para execução) com as atividades, produtos, resultados e impactos esperados de forma sequencial e sistemática (BRASIL, 2018, p.95). Assim, a partir da ilustração dessa racionalidade, o modelo lógico pode melhor orientar a abordagem analítica da política de desoneração dos livros, pela estruturação de indicadores adequados de avaliação.

No caso da política de desoneração dos livros, a construção do modelo lógico teve como base a descrição da construção da política e as motivações defendidas para sua aprovação (Figura 2).

Figura 2: Modelo lógico da desoneração dos livros com base no arcabouço normativo e literatura.

Insumos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
<ul style="list-style-type: none"> Desoneração tributário (PIS/Pasep e COFINS) Administração tributária 	<ul style="list-style-type: none"> Venda e importação de livros Fiscalização 	<ul style="list-style-type: none"> Desoneração da PIS/Pasep e COFINS sobre a venda e importação de livros 	<ul style="list-style-type: none"> Redução do preço de venda dos livros Acesso mais equânime aos livros Manutenção de editoras no mercado Manutenção da mão-de-obra empregada no setor 	<ul style="list-style-type: none"> Ampliação do número de leitores Melhoria nos indicadores educacionais Desenvolvimento econômico e social

Fonte: Elaboração própria.

Nessa cadeia lógica, supostamente com a desoneração dos livros, teríamos dentre os resultados esperados a redução dos preços de venda dos livros e a promoção da justa distribuição do saber por meio do acesso equânime aos livros pela população. Paralelamente, em função da redução dos custos tributários para o setor editorial, teríamos um apoio para a manutenção das editoras no mercado, o que contribuiria, também, para a manutenção da mão-de-obra empregada no setor. Com isso, os impactos esperados com a desoneração dos livros seriam o aumento do número de leitores no país, as melhorias nos indicadores educacionais, o aumento da produção intelectual dos escritores e autores brasileiros e o maior desenvolvimento econômico e social. Ou seja, iriam se beneficiar diretamente da desoneração dos livros tanto as empresas do setor livreiro, com a redução dos seus custos tributários associados a vendas e importação de livros, como a população em geral, por meio do barateamento dos preços dos livros e da ampliação e diversificação da oferta de livros.

Essa ilustração é importante porque lança luzes sobre a abrangência dos objetivos pretendidos pela política de desoneração dos livros. Assim como nas demais políticas de apoio aos livros, torna-se clara aqui a abrangência dos objetivos pretendidos pela política, no sentido de promover o acesso a livros e, ao mesmo tempo, proteger o setor livreiro. Ou seja, parte-se da concepção de que o Estado deve prover medidas de estímulo tanto à universalização do acesso aos livros como ao desenvolvimento do setor produtivo de livros no país.

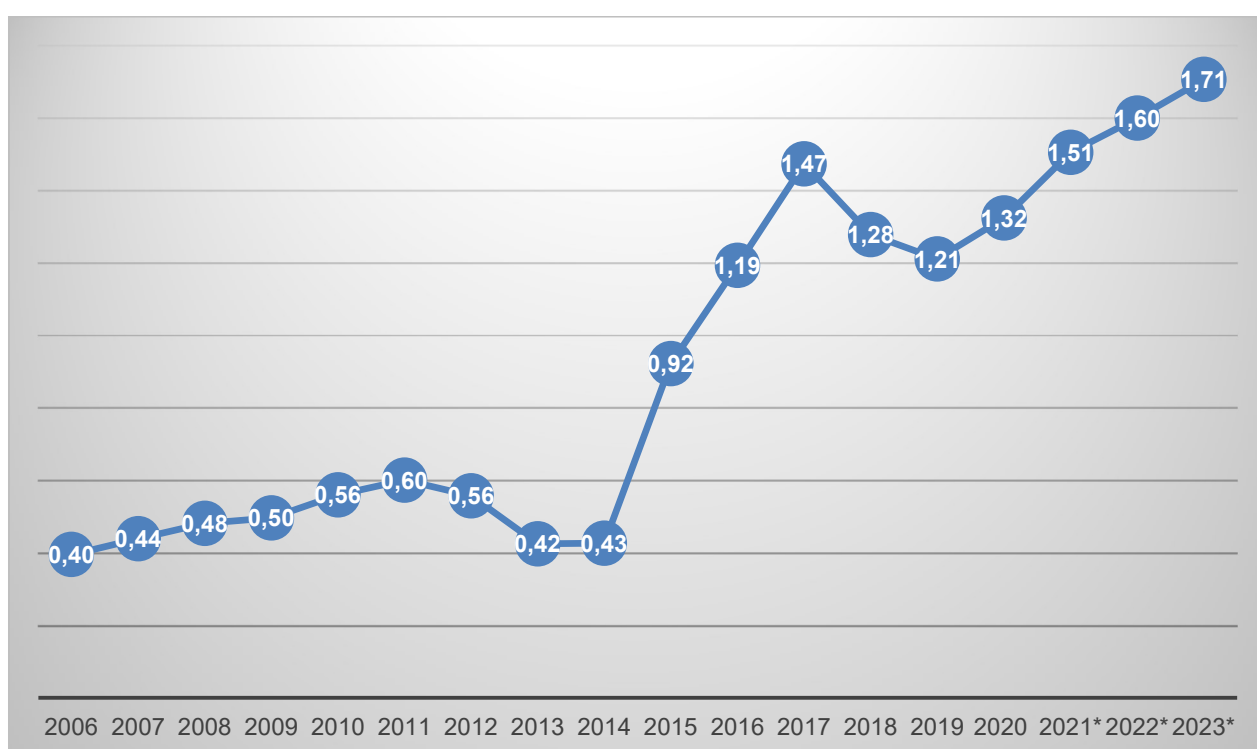
Assim, em tese, a intervenção, como concebida, levaria a ampliar o número de leitores pela via da precificação, o que resultaria, por sua vez, na melhoria de indicadores educacionais, sem distinção de quais seriam esses indicadores. Já o desenvolvimento econômico e social, embora desejável, precisa de muito mais elementos para sua caracterização do ponto de vista do acesso ao livro e outras decorrências desse acesso.

3.3. Custos e benefícios da desoneração dos livros

Sendo a política de desoneração um instrumento de política pública a cargo do Estado, há que se estudar seus custos como uma das variáveis que permita relacionar o tamanho da intervenção e a questão da equidade do acesso aos livros.

Como podemos observar no Gráfico 1, desde 2006, o custo público associado à desoneração dos livros vem apresentando trajetória crescente, com exceção de períodos pontuais de queda entre os anos de 2011-2013 e 2017-2019. Chama atenção que no período mais recente, a desoneração vem crescendo consistentemente, tendo atingido o pico histórico em 2022, com R\$ 1,6 bilhão. Segundo estimativa da RFB, é esperado que essa desoneração cresça ainda mais, alcançando o montante de R\$ 1,7 bilhão em 2023.

Gráfico 1. Evolução do custo público relativo à desoneração dos livros (R\$ milhões, em valores de dezembro de 2022).

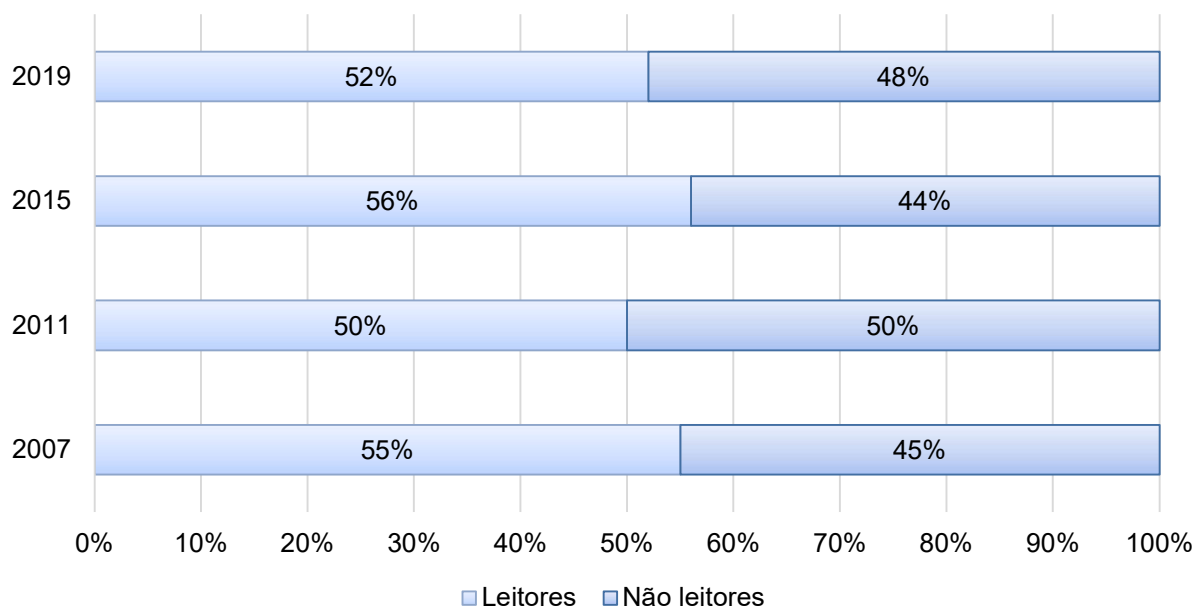


Fonte: Demonstrativo de Gasto Tributário (DGT)/RFB/MF.

Elaboração própria.

* Valores projetados.

Apesar dos incentivos promovidos por essa política de desoneração, bem como pelas diversas outras políticas de apoio à leitura, o que se observa é que ainda são grandes os desafios para o Brasil se formar um país de leitores. Segundo a Pesquisa Retratos da Leitura no Brasil, do Instituto Pró-Livros, entre 2015 e 2019, o país perdeu 4,6 milhões de leitores e, atualmente, mantém 52% de leitores e 48% de não leitores.

Gráfico 2. População leitora e não leitora, com 5 anos ou mais (%).

Fonte: Retratos da Leitura no Brasil (2021).

Nota: Conforme Pesquisa Retratos da Leitura no Brasil, “leitor” é aquele que leu, inteiro ou em partes, pelo menos 1 livro nos últimos 3 meses; e “não leitor” é aquele que declarou não ter lido nenhum livro nos últimos 3 meses, mesmo que tenha lido nos últimos 12 meses.

Quando se analisa o perfil dos não leitores, a Pesquisa mostra que, entre 2015 e 2019, o crescimento de não leitores ocorreu de forma heterogênea, com impacto mais marcante entre os jovens de 14 a 17 anos (-12 p.p.) e de 18 a 24 anos (-18 p.p), conforme Tabela 1:

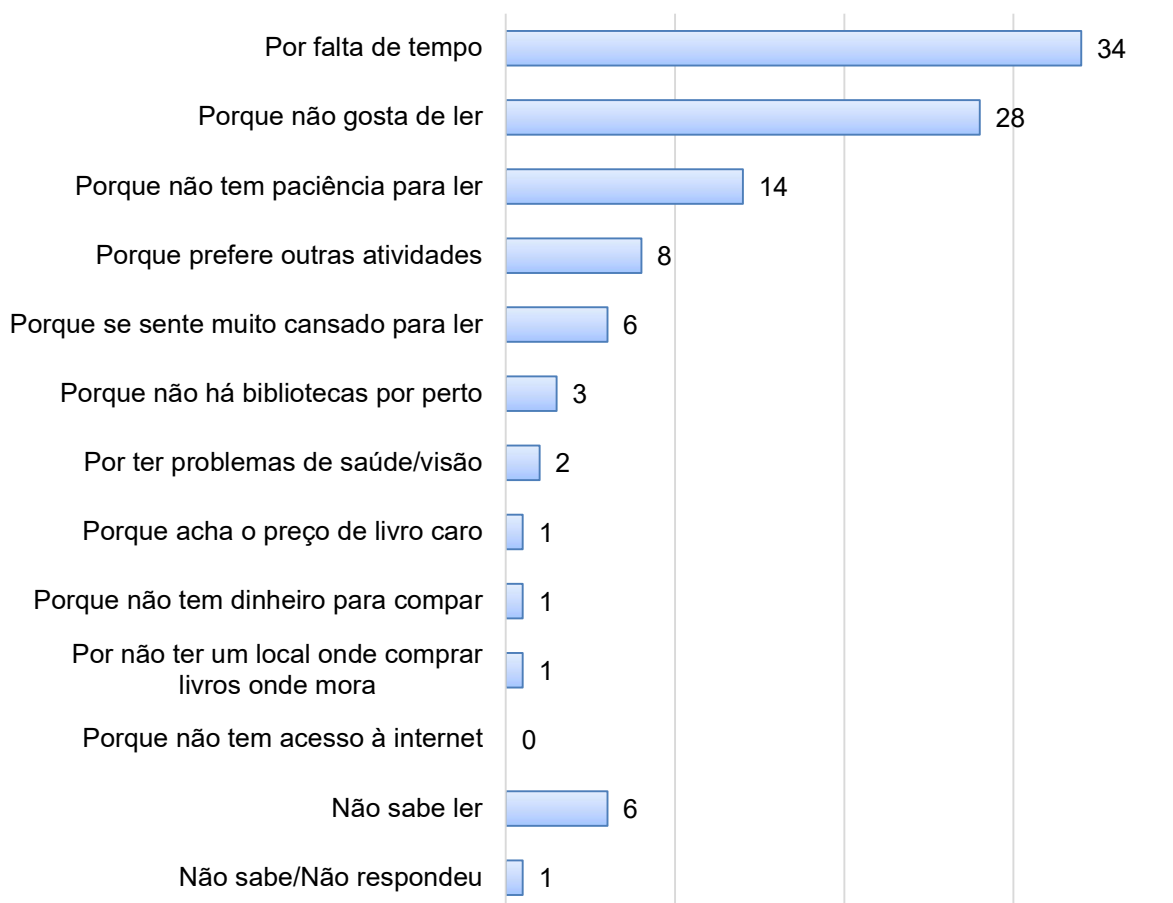
Tabela 1. População de não leitores, por faixa etária, em 2015 e 2019 (%).

Período / idade	5-10	11-13	14-17	18-24	25-29	30-39	40-49	50-59	70+
2015	33%	16%	25%	33%	41%	43%	52%	59%	73%
2019	29%	19%	33%	41%	45%	47%	55%	62%	74%
Var. %	-4 p.p.	-3 p.p.	-12 p.p.	-18 p.p.	-4 p.p.	-4 p.p.	-3 p.p.	-3 p.p.	-1 p.p.

Fonte: Retratos da Leitura no Brasil (2021).

Dentre as principais razões apresentadas pelos não leitores para não ter lido nenhum livro estão a falta de tempo (34%), o não gosto pela leitura (28%) e não ter paciência para ler (14%), como apontado no Gráfico 3.

Gráfico 3. Principais razões para não os não leitores não terem lido livros em 2019 (%).



Fonte: Retratos da Leitura no Brasil (2021).

Ou seja, as principais razões para a não leitura, em especial entre os mais jovens, parece estar relacionadas a fatores culturais e gosto, além de outras atividades de lazer concorrentes proporcionadas pelas novas formas tecnológicas de entretenimento. Nesse sentido, EARP e PAULINI (2014, p. 482-484) chamam atenção para a transformação dos meios de leitura, já que, com o uso do tempo livre para as plataformas digitais e o uso da internet para difusão de conteúdo, cresce a chamada

“cultura do gratuito”, na qual cada vez mais a população tem acesso a diversos produtos de leitura, sem necessariamente ter que comprar um livro para a leitura e/ou lazer.

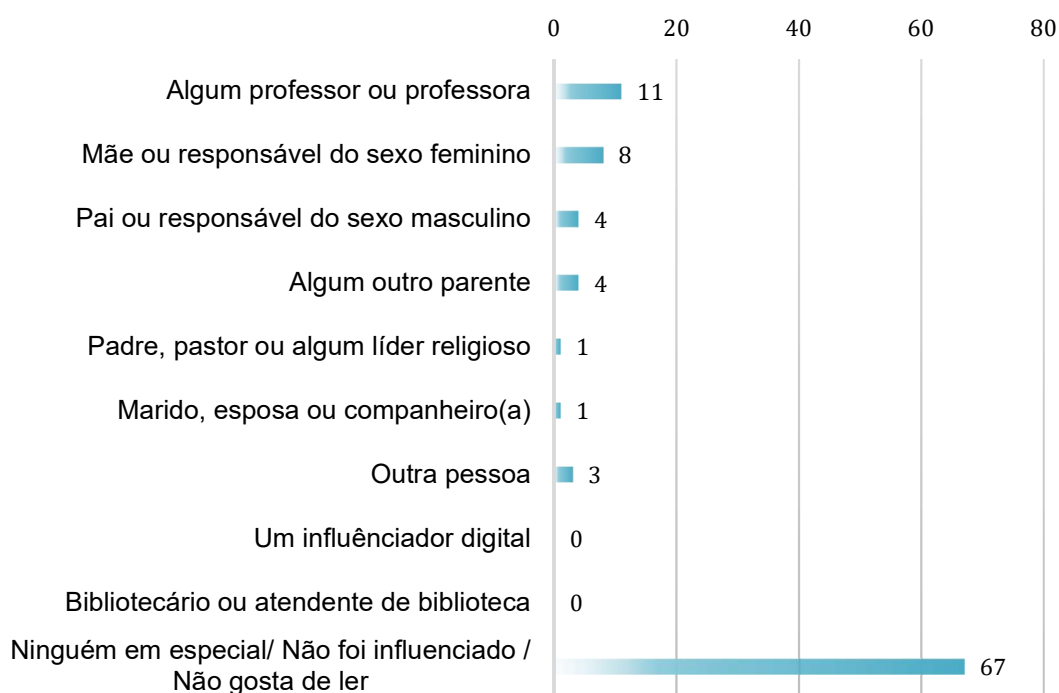
Por outro lado, quando se analisa os leitores quanto a sua motivação para a leitura, o gosto (26%), crescimento pessoal (17%) e distração (14%) são as principais motivações apontadas pela Pesquisa. Entre as crianças, o percentual de leitores que leem por gosto é ainda maior (48%). Entretanto, à medida que a população envelhece, o gosto pela leitura parece deixar de ser a motivação principal. Esse quadro levanta a questão sobre porque a leitura é uma atividade prazerosa para as crianças e jovens e deixa de ser, conforme a população envelhece.

Tabela 2. Principal motivação para ler um livro, por faixa etária, em 2019 (%).

Motivações / idade	Total	5-10	11-13	14-17	18-24	25-29	30-39	40-49	50-59	70+
Gosto	26	48	33	24	17	22	22	23	25	10
Crescimento pessoal	17	6	11	13	21	22	21	25	14	9
Distração	14	11	15	22	17	11	12	9	13	17
Atualização cultural ou conhecimento geral	13	4	9	10	14	14	16	15	16	16
Aprender algo novo ou desenvolver alguma habilidade	11	13	18	18	13	16	7	6	8	18
Motivos religiosos	9	2	1	2	5	6	12	12	20	23
Exigência escolar ou da faculdade	4	12	11	10	5	4	1	1	1	0
Atualização profissional ou exigência do trabalho	4	0	1	1	9	5	7	7	3	1
Não sabe/Não respondeu	1	4	0	1	0	0	0	1	1	5

Fonte: Retratos da Leitura no Brasil (2021).

Quanto à influência para o hábito de leitura, a Pesquisa aponta para a relevância do papel dos professores (11%) e das mães (8%), conforme Gráfico 4. Essa influência parece ter reflexos diretos no gosto pela leitura, principalmente entre as crianças e os jovens. Além disso, esse quadro reforça a importância da escola e dos professores para o fortalecimento do hábito de leitura.

Gráfico 4. Influência pelo gosto à leitura, em 2019 (%).

Fonte: Retratos da Leitura no Brasil (2021).

No tocante ao gênero de livros, a bíblia (35%) assume a liderança, seguida de livros de contos (22%), religiosos (22%), romance (22%), didáticos (16%) e poesia (16%), conforme a Tabela 3. Do ponto de vista da escolaridade, os livros de contos, didáticos e de poesia são os mais lidos entre as pessoas que estão estudando, ao passo que a bíblia, livros religiosos e romances são mais comuns entre os não estudantes.

Tabela 3. Gêneros de livros que costuma ler (%).

Gênero	Total	Está estudando	Não está estudando
Bíblia	35	21	45
Contos	22	31	17
Religiosos	22	11	29
Romance	22	21	22
Didáticos	16	27	9
Poesia	16	21	12
Infantis	14	19	11
História, Economia, Política, Filosofia ou Ciências Sociais	13	13	12

História em quadrinhos, Gibis ou RPG	11	16	8
Ciências	10	13	8
Técnicos ou universitários, para formação profissional	10	12	8
Culinária, Artesanato, “Como Fazer”	9	4	13
Biografias	9	9	9
Artes	8	13	5
Autoajuda	8	6	10
Saúde e Dietas	8	5	10
Juvenis	5	8	3
Educação ou Pedagogia	5	6	4
Línguas	4	6	3
Viagens e Esportes	4	4	4
Enciclopédias e Dicionários	4	5	3
Direito	3	4	3
Esoterismo ou Ocultismo	2	1	2

Fonte: Retratos da Leitura no Brasil (2021).

Quando se restringe a leitura ao recorte dos livros de literatura por vontade própria, ou seja, a leitura não exigida pela escola, a Pesquisa mostra que a faixa etária de 5 a 17 anos é a parcela mais expressiva na leitura espontânea, notadamente, para a faixa etária dos 11 aos 13 anos (21% e 24% leem todos os dias ou quase todos os dias e pelo menos uma vez por semana, respectivamente), conforme a Tabela 4. Mais uma vez, se destaca a importância das escolas para o incentivo do gosto pela leitura entre as crianças e jovens em idade escolar.

Tabela 4. Frequência da leitura de livros de literatura por vontade própria, por faixa etária, em 2019 (%).

Frequência de leitura / idade	5-10	11-13	14-17	18-24	25-29	30-39	40-49	50-69	70 +
Todos os dias ou quase todos os dias	23	21	14	7	8	6	5	4	2
Pelo menos 1x por semana	20	24	19	14	12	11	8	7	4
Pelo menos 1x por mês	14	14	22	17	14	14	14	9	6
Menos de 1x por mês	9	17	14	14	15	13	12	7	3
Não lê	33	25	31	47	51	55	59	72	83

Fonte: Retratos da Leitura no Brasil (2021).

Esses indicadores mostram que a leitura no país ainda é, além de limitada, concentrada em uma parcela específica da população. Muitas vezes, a prática da leitura está condicionada a presença de crianças na família, que acabam por ter acesso aos livros em decorrência das atividades escolares. No âmbito familiar, chama atenção que a presença de mulheres parece ser um fator importante para o exercício da prática da leitura.

De todo modo, o que se verifica é que, em que pese os estímulos ao barateamento dos livros, bem como os incentivos promovidos pelos diversos planos e programas de apoio à leitura, ainda são grandes os desafios para o Brasil se tornar um país de leitores. Para além dos crescentes custos públicos incorridos com a desoneração dos livros, os benefícios gerados, inferidos pelos indicadores de leitura, chamam atenção para a necessidade de posterior análise sobre o retorno desses benefícios frente à manutenção da política.

4. EQUIDADE EM ANÁLISE - APROPRIAÇÃO DA DESONERAÇÃO DOS LIVROS PELA PERSPECTIVA DO ACESSO

4.1. Base de dados e metodologia adotada

Este estudo avaliou a desoneração dos livros sob o aspecto da equidade do acesso aos livros pela população brasileira. O estudo da equidade justificou-se em função da referência da política (Lei nº 10.865/2004) à PNL, que, entre outras diretrizes, assegurou o acesso a livros equânime no país (incisos II e XI, do art. 1º da PNL).

Ao considerar o livro como um instrumento de desenvolvimento de capacidades e que tem seu acesso condicionado aos distintos fatores econômicos e sociais da população, a análise da equidade foi orientada pela teoria de SEN (2000) e investigou o acesso aos livros à luz de um conjunto amplo de variáveis socioeconômicas.

A escolha dessas variáveis pautou-se no trabalho de BELTRÃO e DUZIADE (2016, p. 922), que apontam como fatores determinantes para a leitura a renda familiar, os anos de estudo, a pessoa de referência da família, a composição familiar e a presença de estudante na família.

Quanto à definição de “livros”, adotou-se a conceituação da PNL, considerando, assim, livros tanto os didáticos, como os não didáticos. Há que se ressaltar, no entanto, que, como a desoneração dos livros se restringe aos “livros impressos”, a análise não contemplou os livros digitais. Tampouco foram considerados os jornais ou revistas, que não são itens desonerados pela política.

Para essa análise, optou-se pelas informações da POF/IBGE de 2017-2018. A POF é a principal fonte de informações sobre o consumo no Brasil, tem cobertura nacional (áreas urbanas e rurais) e corresponde à principal fonte de dados sobre hábitos de consumo, forma de aquisição (monetário e não monetário) e rendimentos da população brasileira, além de oferecer informações diversas sobre as condições de vida das famílias. Assim, a utilização da POF/IBGE é oportuna por sua ampla abrangência de informações.

Com base nos microdados da POF, o estudo estimou o acesso a livros no Brasil, considerando duas principais informações: 1) “acesso monetário” das famílias por meio das compras no mercado privado, correspondente àquele efetuado com pagamento, à vista ou a prazo, em dinheiro, cheque ou com utilização de cartão de crédito e 2) “acesso não monetário”, que é aquele efetuado sem pagamento monetário, por exemplo, por meio de troca ou doação de programas governamentais, sendo esta estimativa feita a partir das “valorações (...) realizadas pelos próprios informantes, considerando os preços vigentes no mercado local” (IBGE, 2019, p. 16).

Quanto à definição do acesso não monetário, há que se ressaltar que neste estudo consideramos todo o acesso “não monetário” como aquele proveniente dos programas governamentais de distribuição de livros, ou seja, assumiu-se que o montante do acesso não monetário a livros corresponde àquele financiado pelo Governo.

Destaca-se ainda que este estudo considerou como variável de análise o consumo dos livros como *proxy* do acesso aos livros. O acesso, no sentido amplo que este trabalho defende, é algo inerente ao consumo das famílias, que não ocorre somente de forma monetária, mas também, de forma não monetária. Como bem enfatiza SILVA et al (2007, p. 105), o consumo tem relações com a cidadania e com o direito ao acesso a certos bens e serviços. Dessa forma, ao analisar o consumo das famílias, estamos considerando o consumo como a fruição do direito das famílias de acessar livros, de forma monetária ou não monetária.

Com base nisso, o estudo conseguiu apresentar um retrato panorâmico tanto da estrutura privada de acesso a livros, correspondente às compras de livros no mercado privado, como da estrutura de acesso “não-monetária”, promovida pela contribuição do setor público.

Quanto à estrutura de análise, a primeira etapa do trabalho computou os percentuais de comprometimento do orçamento familiar com os livros, diferenciados por indicadores de frequência e de valor do acesso para os seguintes recortes socioeconômicos: a renda domiciliar, a escolaridade, gênero e cor/raça da pessoa de referência e a composição familiar. Vale destacar que para essa análise foram considerados apenas os domicílios que acessaram livros (acesso monetário ou não

monetário), desconsiderando, assim, aqueles domicílios que não acessaram livros no período.

Com base na identificação do perfil de acesso a livros, a segunda etapa de análise realizou estimativas de apropriação da desoneração dos livros por domicílio, considerando o tipo de livro acessado (didático e não didático) e o tipo de acesso (monetário e não monetária). Para tanto, aplicou-se a alíquota nominal de 9,25% de PIS/Pasep e COFINS, que era a alíquota aplicada sobre a comercialização de livros antes da desoneração (BRASIL, 2010, p. 170), sobre os valores registrados na POF/IBGE.

Esse método foi similar ao utilizado em estudos que avaliaram as desonerações da desoneração tributária da cesta básica (BRASIL, 2019) e dos medicamentos (BRASIL, 2022). Trata-se da representação gráfica que nos informa a proporção da desoneração dos livros apropriada por uma dada parcela da população, ou seja, relaciona a porcentagem acumulada da desoneração com a porcentagem acumulada da renda da população.

A construção dessa curva é semelhante à Curva de Lorenz dos rendimentos, que nos informa a fração dos rendimentos acumulada até determinado estrato de renda da população (SOARES, 2006, p. 11).

Em termos matemáticos, sejam $F(x)$ a distribuição acumulada da população por renda x e $Z(x)$ a parcela da apropriação da desoneração dos livros total detida por essas mesmas pessoas, a curva de apropriação é formada por um gráfico de dispersão dessas duas grandezas, ou seja: $C = (F(x), Z(x))$.

Em termos práticos, para obter essa curva, segue-se os seguintes passos: 1) ordena-se a população por renda domiciliar *per capita*; 2) acumula-se no eixo horizontal a porcentagem da população de 0% a 100% e 3) acumula-se no eixo vertical a porcentagem da apropriação da desoneração dos livros detida por essa mesma população.

Isso permite ilustrar de forma gráfica o quanto se encontra concentrada a apropriação da desoneração dos livros, segundo os níveis de renda. Ou seja, é uma

representação que ilustra como o acesso aos livros e a conseqüente apropriação da desoneração se comportam à medida que a renda da população aumenta.

Essa análise é semelhante ao trabalho de SILVA et al (2007, p. 109), que apresentou a curva de concentração do consumo de bens culturais (neles incluídos os livros), no período de 2002-2003.

Desse modo, os resultados encontrados neste trabalho apresentam uma fotografia atualizada do acesso aos livros e a correspondente apropriação da desoneração no país, do ponto de vista das condições socioeconômicas da população. Sob essa perspectiva, não foram analisados os efeitos de outras variáveis influentes ao acesso a esses bens no decorrer do tempo, tais como os efeitos da oscilação dos preços dos livros e o desenvolvimento do mercado livreiro.

Assim, para a análise, adotou-se uma suposição forte. Admitiu-se a hipótese de que a desoneração dos livros concedida para os segmentos produtivos que atuam no mercado de livros é integralmente repassada para os preços finais dos livros e percebida pelos consumidores finais, semelhante a suposição simplificadora adotada por ARAÚJO e PAES (2019, p. 15), que analisaram a desoneração da cesta básica.

4.2. O acesso a livros no Brasil, por recortes socioeconômicos.

Segundo dados da POF 2017-2018, o acesso total a livros alcançou o patamar de aproximadamente R\$ 1,3 bilhões⁷, conforme a Tabela 5. Esse montante engloba tanto o acesso privado aos livros (monetário), como o acesso público aos livros (não monetário). Apesar do consumo monetário (privado) representar o maior montante (61%), percebe-se que o acesso a livros adquiridos de forma não monetária (programas governamentais) alcança um montante significativo (39%).

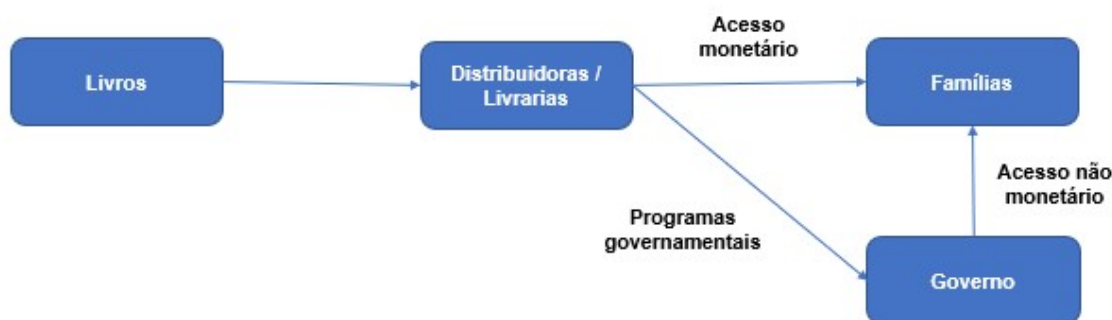
⁷ A diferença entre a estimativa deste estudo e o gasto tributário informado pela RFB/MF pode estar associada à aspectos metodológicos e de bases de dados utilizadas. Entre outros aspectos, destaca-se que a RFB/MF realiza estimativas com base em dados de faturamento encaminhados diretamente pelas empresas, ou seja, engloba todas as vendas e importação de livros. Diferentemente, os registros da POF/IBGE não permitem captar os gastos realizados por pessoas jurídicas, que também compõem a base de cálculo das desonerações tributárias.

Tabela 5. Acesso a livros no Brasil - POF 2017-2018 (R\$).

Acesso monetário a livros (R\$)	%	Acesso não monetário a livros (R\$)	%	Total (R\$)
781.209.260	61%	491.856.172	39%	1.273.065.431

Fonte: POF/IBGE. Elaboração própria.

A Figura 3 abaixo ilustra o fluxo de acesso aos livros pelas famílias brasileiras, que adquirem livros tanto por meio do acesso monetário, diretamente das livrarias, como por meio do acesso não monetário, proveniente dos programas governamentais.

Figura 3. Fluxo do acesso aos livros pelas famílias.

Fonte: Elaboração própria.

Assim como os demais bens de consumo, esse acesso também é influenciado por diversos fatores socioeconômicos. Partindo das referências bibliográficas disponíveis (BELTRÃO e DUZHIADÉ, 2016, p. 922), nas tabelas seguintes são apresentados os resultados das análises do perfil de acesso a livros no Brasil, por recortes de renda, escolaridade, gênero e cor/raça da pessoa de referência e composição familiar.

Ao analisar o poder aquisitivo das famílias, percebemos que o acesso a livros é sensível a renda. Ele ocorre em todos os níveis, entretanto, cresce conforme aumenta o nível de renda. Ademais, a análise sobre o tipo de acesso (monetário ou não monetário) mostra claramente que a forma de aquisição de livros está diretamente relacionada ao nível de renda dos domicílios. Assim, enquanto o acesso privado a livros é concentrado

entre os mais ricos (61,5% do acesso privado pelos 20% mais ricos), o acesso não monetário se concentra nos estratos de renda mais baixos (31% do acesso não monetário pelos 20% mais pobres). Isso lança luz sobre a relevância de programas governamentais de distribuição de livros, principalmente, para a população mais pobre.

Tabela 6. O acesso a livros no Brasil por quintil de renda domiciliar (R\$).

Quintil do rendimento domiciliar <i>per capita</i>	Acesso monetário a livros (R\$)	%	Acesso não monetário a livros (R\$)	%	Total (R\$)	%
1	18.770.600	2,4%	152.908.778	31,1%	171.679.378	13,5%
2	47.859.497	6,1%	107.411.489	21,8%	155.270.987	12,2%
3	80.829.945	10,3%	91.325.876	18,6%	172.155.821	13,5%
4	153.477.564	19,6%	65.647.175	13,3%	219.124.740	17,2%
5	480.271.653	61,5%	74.562.853	15,2%	554.834.506	43,6%
Total	781.209.260	100%	491.856.172	100%	1.273.065.431	100,0%

Fonte: POF/IBGE. Elaboração própria.

Além do acesso a livros ser concentrado por nível de renda, outra questão que chama atenção é que a frequência desse acesso (número de domicílios que consomem livros pelo total de domicílios brasileiros) é bastante restrita, não alcançando 10% do total dos domicílios, e se comporta de forma inversa ao nível de renda, a depender do acesso ser monetário ou não monetário, conforme apresentado na Tabela 7. No caso do acesso monetário, apenas 3,3% dos domicílios do quintil mais pobre (1º quintil) acessam livros, enquanto entre os mais ricos (5º quintil) essa frequência é de 18,3%. Por sua vez, quando se analisa o acesso não monetário a livros, a frequência se comporta de forma inversa, sendo mais frequente nos domicílios mais pobres (14,5%) e menos frequente nos mais ricos (2,9%).

Tabela 7. Acesso a livros no Brasil por quintil de renda domiciliar (R\$).

Quintil do rendimento domiciliar <i>per capita</i>	Nº de domicílios que acessam livros monetariamente	%	Nº de domicílios que acessam livros não monetariamente	%	Total de domicílios
1	350.175	3,3%	1.525.117	14,5%	10.498.926
2	664.894	5,6%	1.260.600	10,6%	11.880.633
3	912.689	6,5%	947.674	6,7%	14.058.280
4	1.463.406	9,6%	669.125	4,4%	15.304.949
5	3.156.211	18,3%	508.122	2,9%	17.274.916
Total	6.547.375	9,5%	4.910.639	7,1%	69.017.704

Fonte: POF/IBGE. Elaboração própria.

Outro recorte social relevante para a análise do acesso a livros no Brasil diz respeito ao nível de escolaridade do chefe de família do domicílio. O que se percebe é que os domicílios com chefes de família sem nenhum nível de instrução consomem significativamente menos livros se comparado com aqueles domicílios chefiados por pessoas com maior nível de instrução.

Conforme a Tabela 8, para aqueles domicílios chefiados por pessoas sem instrução, o acesso a livros se dá sobretudo por meio do acesso não monetário (7,5%), financiado por programas governamentais, em que pese uma minoria desses domicílios ainda arcar com recursos próprios para a compra de livros (2,1%). Essa condição de maior dependência do acesso não monetário é também verificada nos domicílios chefiados por pessoas com até o nível médio incompleto. Apenas para aqueles domicílios chefiados por pessoas com pelo menos o ensino médio completo é que essa situação se inverte, predominando o acesso monetário a livros.

Tabela 8. Acesso a livros, por nível de escolaridade do chefe do domicílio (%).

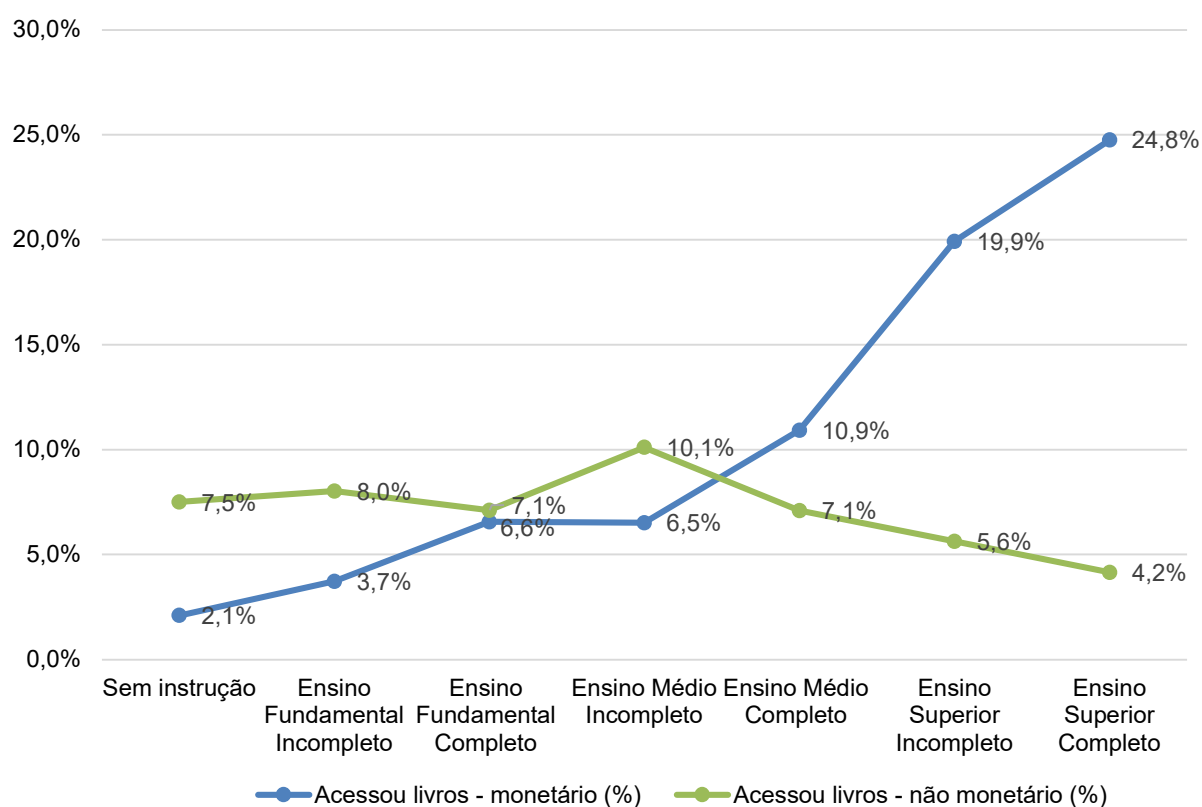
Instrução	Monetário		Não Monetário	
	Não acessou livros (%)	Acessou livros (%)	Não acessou livros (%)	Acessou livros (%)
Sem instrução	97,9%	2,1%	92,5%	7,5%
Ensino Fundamental Incompleto	96,3%	3,7%	92,0%	8,0%
Ensino Fundamental Completo	93,4%	6,6%	92,9%	7,1%
Ensino Médio Incompleto	93,5%	6,5%	89,9%	10,1%

Ensino Médio Completo	89,1%	10,9%	92,9%	7,1%
Ensino Superior Incompleto	80,1%	19,9%	94,4%	5,6%
Ensino Superior Completo	75,2%	24,8%	95,8%	4,2%
Total	90,5%	9,5%	92,9%	7,1%

Fonte: POF/IBGE. Elaboração própria.

Esse recorte é interessante porque chama atenção para a inversão do maior acesso privado a livros nos domicílios cujos chefes de família têm pelo menos o nível médio completo, evidenciando a importância do ensino médio para a formação de leitores. O Gráfico 5 abaixo ilustra essa inflexão do acesso por nível de instrução do chefe do domicílio.

Gráfico 5. Acesso a livros, por nível de escolaridade do chefe do domicílio (%).



Fonte: POF/IBGE. Elaboração própria.

Na Tabela 9 constata-se que a despesa média anual com livros segue a mesma lógica, confirmando que os domicílios chefiados por pessoas sem instrução dependem majoritariamente do acesso não monetário para adquirir livros (R\$ 97,56),

ainda que arquem minimamente de forma monetária com recursos próprios (R\$ 19,45). Por outro lado, os domicílios chefiados por pessoas com maior nível de instrução tendem a despende mais recursos privados para acessar livros, como é o caso dos domicílios em que chefe de família tem nível superior completo. Esses domicílios gastam, em média, R\$145,43 com livros, anualmente. Esses resultados confirmam os achados na literatura da relação direta entre acesso a livros com o nível de instrução do chefe do domicílio.

Tabela 9. Despesa média com livros, por nível de escolaridade do chefe do domicílio (R\$).

Instrução	Despesa média anual com livros Monetário (R\$)	Despesa média anual com livros Não monetário (R\$)	Despesa média anual com livros Total (R\$)
Sem instrução	19,45	97,56	117,01
Ensino Fundamental Incompleto	27,24	63,82	91,06
Ensino Fundamental Completo	52,06	50,89	102,96
Ensino Médio Incompleto	38,05	62,88	100,93
Ensino Médio Completo	60,02	42,84	102,86
Ensino Superior Incompleto	79,89	44,46	124,35
Ensino Superior Completo	145,43	15,91	161,34
Total	71,64	45,11	116,75

Fonte: POF/IBGE. Elaboração própria.

Outra característica associada ao maior ou menor acesso a livros diz respeito à cor/raça da pessoa de referência dos domicílios. Conforme a Tabela 10, apenas 8,2% e 7,7% dos domicílios chefiados por pretos ou pardos, respectivamente, acessam livros de forma monetária, ao passo que nos domicílios chefiados por brancos e amarelos o acesso monetário esse percentual atinge 11,4% e 18,4%, respectivamente. De forma contrária, o acesso aos livros por meio dos programas governamentais (não monetário) é o principal canal para os domicílios chefiados por indígenas (10,6%), pardos (8,7%) e pretos (8,6%), enquanto para aqueles chefiados por brancos e amarelos esse acesso não monetário é de apenas 5,2% e 3%, respectivamente.

Tabela 10. Percentual de domicílios que acessam livros (monetário e não monetário), segundo cor ou raça do chefe do domicílio (%).

Cor ou raça	Monetário		Não Monetário	
	Não acessou livros (%)	Acessou livros (%)	Não acessou livros (%)	Acessou livros (%)
Branca	88,6%	11,4%	94,8%	5,2%
Preta	91,8%	8,2%	91,4%	8,6%
Amarela	81,6%	18,4%	97,0%	3,0%
Parda	92,3%	7,7%	91,3%	8,7%
Indígena	88,0%	12,0%	89,4%	10,6%
Sem declaração	85,5%	14,5%	86,6%	13,4%
Total	90,5%	9,5%	92,9%	7,1%

Fonte: POF/IBGE. Elaboração própria.

Do ponto de vista da despesa média anual (monetária e não monetária) com livros, percebe-se que a depender da cor/raça dos chefes de família também há variações no montante gasto anualmente com esses bens. Conforme a Tabela 11, a despesa média anual monetária com livros (consumo privado) atinge R\$ 146,51 e R\$ 89,21 nos domicílios chefiados por amarelos ou brancos, respectivamente, enquanto nos domicílios chefiados por pretos ou pardos esse valor é de apenas R\$ 51,86 e R\$ 56,88, respectivamente. Para os domicílios chefiados por indígenas, a despesa monetária é ainda menor, alcançando apenas R\$ 48,87, anualmente.

Tabela 11. Despesa média anual com livros (monetário e não monetário), por cor ou raça do chefe do domicílio (R\$).

Cor ou raça	Despesa média anual com livros Monetário (R\$)	Despesa média anual com livros Não monetário (R\$)	Despesa média anual com livros Total (R\$)
Branca	89,21	35,19	124,40
Preta	51,86	52,59	104,45
Amarela	146,51	8,34	154,85
Parda	56,88	53,38	110,26
Indígena	48,87	20,60	69,47

Fonte: POF/IBGE. Elaboração própria.

Outro importante recorte analítico diz respeito à composição familiar, o que também implica no maior ou menor acesso a livros pelas famílias. Os resultados confirmam que a presença de crianças no domicílio é fator preponderante para o maior acesso a livros, o que pode ser justificado em função das atividades escolares.

Nesse sentido, conforme a Tabela 12, podemos constatar que nos domicílios compostos por “um adulto com ao menos uma criança” ou “mais de adulto com ao menos uma criança” o acesso a livros ocorre em aproximadamente de 25% dos domicílios. De outra forma, a ausência de crianças na composição familiar está associada aos menores percentuais de domicílios que consomem livros, como é o caso dos domicílios com “um adulto sem criança” (5,3%).

Outra característica do retrato da composição familiar que chama atenção é quanto ao baixo acesso a livros pelos domicílios compostos por idosos, o que está condizente com os indicadores da Pesquisa Retrato da Leitura no Brasil. Para esses domicílios, independente da presença ou não de crianças, o acesso a livros é relativamente baixo (4,3%).

Tabela 12. Acesso a livros, por composição familiar (%).

Composição familiar	Não acessou livros (%)	Acessou livros (%)
Um adulto sem criança	94,7%	5,3%
Um adulto com ao menos uma criança	76,4%	23,6%
Mais de um adulto sem criança	86,2%	13,8%
Mais de um adulto com ao menos uma criança	75,4%	24,6%
Um ou mais idosos com ou sem crianças	95,7%	4,3%
Um ou mais idosos, com ao menos um adulto, com ou sem crianças	87,4%	12,6%
Total	84,2%	15,8%

Fonte: POF/IBGE. Elaboração própria.

Quando se analisa o tipo de acesso (monetário ou não monetário) para as diferentes composições familiares, um ponto que chama atenção é a relevância do financiamento público para a aquisição de livros nos domicílios monoparentais (um adulto com uma criança), em que o acesso a livros é financiado preponderantemente pela forma não monetária (13,8%).

Tabela 13. Acesso monetário e não monetário a livros, por composição familiar (%).

Composição familiar	Monetário		Não monetário	
	Não acessou livros (%)	Acessou livros (%)	Não acessou livros (%)	Consumiu livros (%)
Um adulto sem criança	95,4%	4,6%	99,2%	0,8%
Um adulto com ao menos uma criança	89,3%	10,7%	86,2%	13,8%
Mais de um adulto sem criança	90,5%	9,5%	95,2%	4,8%
Mais de um adulto com ao menos uma criança	86,8%	13,2%	87,1%	12,9%
Um ou mais idosos com ou sem crianças	96,7%	3,3%	98,9%	1,1%
Um ou mais idosos, com ao menos um adulto, com ou sem crianças	92,1%	7,9%	94,6%	5,4%
Total	90,5%	9,5%	92,9%	7,1%

Fonte: POF/IBGE. Elaboração própria.

Outra forma de analisar essa composição monoparental é pelos valores despendidos anualmente com livros. Conforme a Tabela 14, nesses domicílios monoparentais a despesa média com livros (monetária e não monetária) é de apenas R\$ 83,09, valor bem inferior à média total dos domicílios brasileiros (R\$ 116,75) e depende, principalmente, da forma não monetário para aquisição (R\$ 52,34).

Tabela 14. Despesa média anual com livros (monetário e não monetário), por composição familiar (R\$).

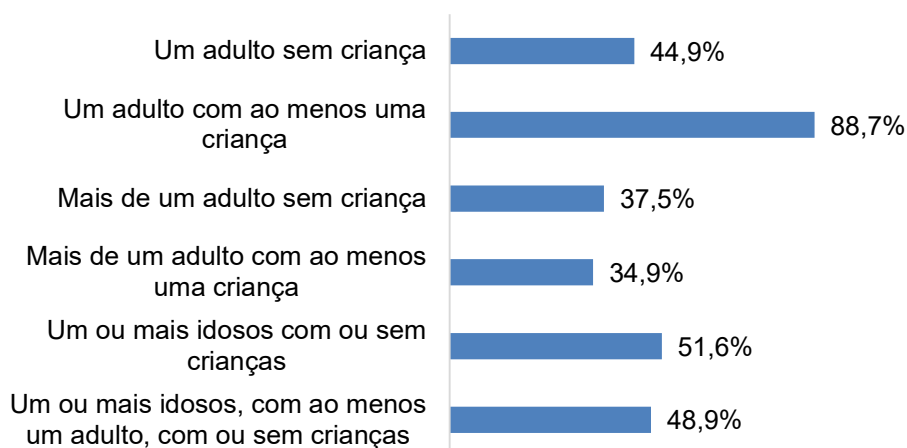
Composição familiar	Despesa média anual com livros Monetário (R\$)	Despesa média anual com livros Não monetário (R\$)	Despesa média anual com livros Total (R\$)
Um adulto sem criança	127,63	10,33	137,96
Um adulto com ao menos uma criança	30,76	52,34	83,09
Mais de um adulto sem criança	81,27	35,28	116,55
Mais de um adulto com ao menos uma criança	64,85	52,65	117,50
Um ou mais idosos com ou sem crianças	100,82	32,08	132,90

Um ou mais idosos, com ao menos um adulto, com ou sem crianças	73,74	43,61	117,35
Total	71,64	45,11	116,75

Fonte: POF/IBGE. Elaboração própria.

Essa constatação da maior relevância do acesso não monetário a livros por parte dos domicílios monoparentais, ou seja, um adulto com ao menos uma criança, lança luz sobre a importância dos programas governamentais de distribuição de livros, sobretudo, porque são, em sua maioria, domicílios socioeconomicamente mais vulneráveis e chefiados por mulheres (88,7%, conforme Gráfico 6).

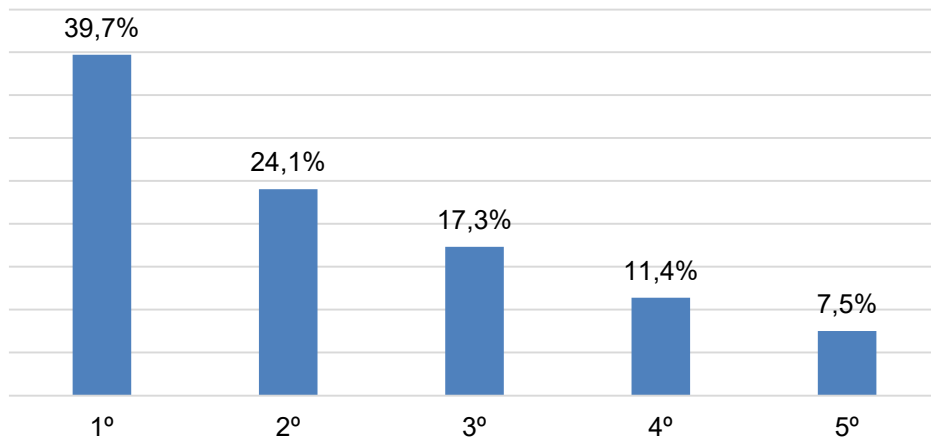
Gráfico 6. Participação das mulheres como chefes de família, dentre os domicílios que consomem livros, por composição familiar (%).



Fonte: POF/IBGE. Elaboração própria.

No que diz respeito à renda, o Gráfico 7 mostra que entre os domicílios chefiados por mulheres e que consomem livros, 63,8% estão localizados nos 1º e 2º quintis de renda, ou seja, estão entre os 40% mais pobres da população.

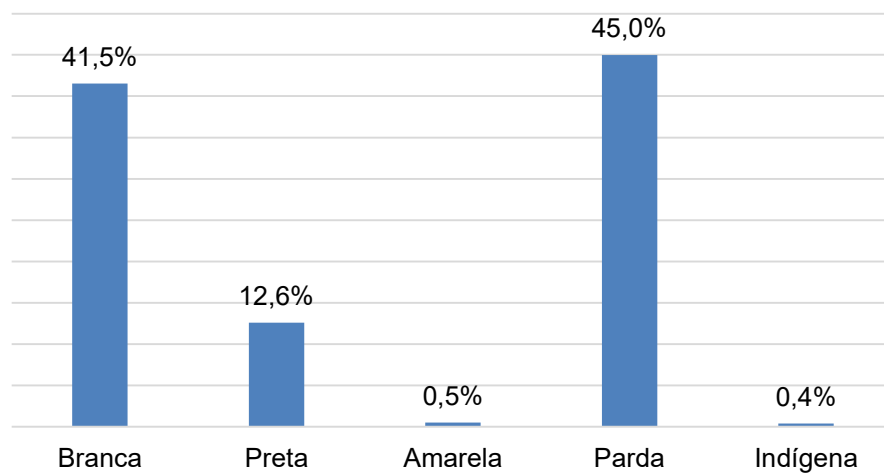
Gráfico 7. Participação das mulheres como chefes de família, dentre os domicílios que consomem livros, por quintil de renda (%).



Fonte: POF/IBGE. Elaboração própria.

Essa vulnerabilidade é ainda mais acentuada quando se associa a questão da renda com a cor/raça das mulheres. Como podemos ver no Gráfico 8, dentre os domicílios chefiados por mulheres e que consomem livros, 57,6 % são mulheres pretas ou pardas.

Gráfico 8. Participação das mulheres como chefes de família, dentre os domicílios que consomem livros, por cor/raça (%).



Fonte: POF/IBGE. Elaboração própria.

No entanto, mesmo com essas condições de maior vulnerabilidade socioeconômica, uma questão que chama a atenção é o maior nível de despesa média total com livros (monetária e não monetária) nos domicílios com ao menos uma criança e chefiados por mulheres. A Tabela 15 mostra que, entre os 20% mais pobres (1º quintil), a despesa média total com livros atinge R\$ 87,15 nos domicílios chefiados por mulheres, ao passo que alcança R\$ 82,38 nos domicílios chefiados por homens, situação que se mantém também para os domicílios do 2º e 5º quintis. Apenas no 3º e 4º quintis de renda é que a despesa média total com livros dos domicílios chefiados por homens é maior do que a despesa média dos domicílios chefiados por mulheres.

Tabela 15. Despesa média total com livros nos domicílios com crianças (monetária e não monetária), por gênero do chefe de família e por quintil de renda (R\$).

Quintil de rendimento	Despesa média com livros (monetária e não monetária), em R\$	
	Domicílios com crianças e chefe de família homem	Domicílios com crianças e chefe de família mulher
1º	82,38	87,15
2º	84,87	86,53
3º	102,41	97,40
4º	96,27	95,14
5º	126,27	166,60

Fonte: POF/IBGE. Elaboração própria.

Nota: Incluem os domicílios “um adulto com ao menos uma criança” e “mais de um adulto com ao menos uma criança”.

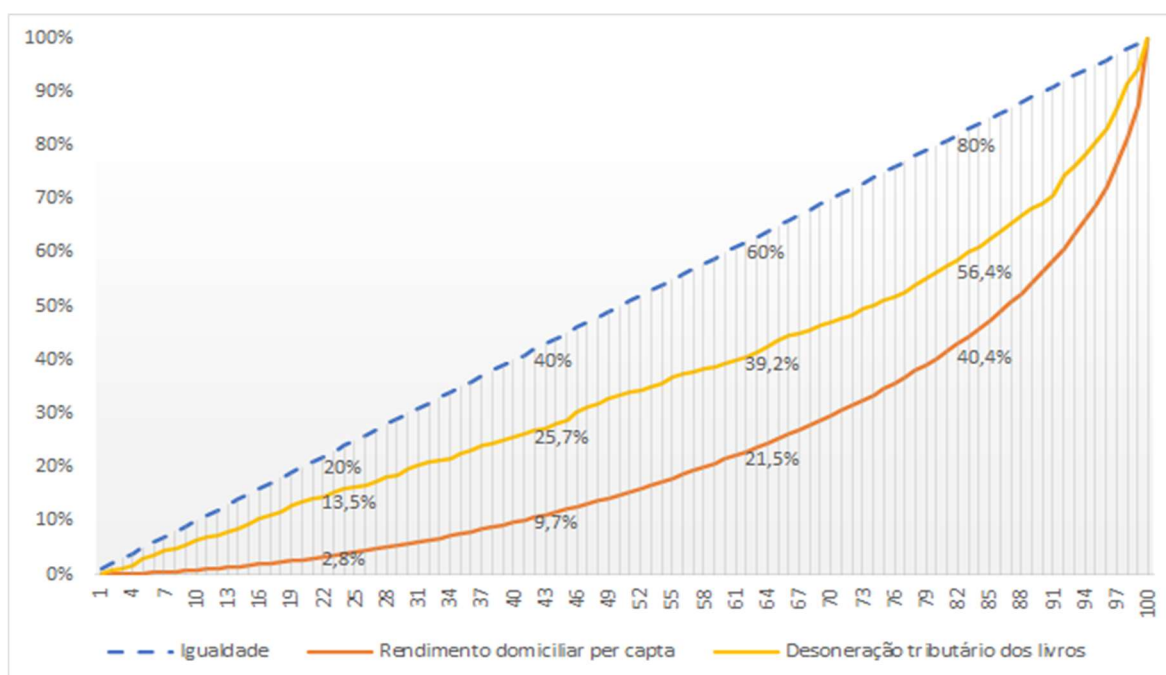
Com isso, confirmam-se os resultados apontados pela Pesquisa Retratos da Leitura no Brasil quanto à importância social desempenhada pelas mulheres para a leitura. Apesar de estarem em condições adversas associadas à baixa renda e à acentuada discriminação em função preconceito racial, elas exercem um relevante papel para o maior acesso a livros nos domicílios brasileiros, sobretudo, naqueles compostos por crianças.

4.3. A apropriação da desoneração dos livros por níveis de renda.

Partindo da identificação do perfil de acesso a livros pelas dimensões socioeconômicas, essa segunda etapa da análise estimou a apropriação da desoneração dos livros por nível de renda dos domicílios.

As representações gráficas abaixo mostram a distribuição acumulada da desoneração dos livros (linha amarela) e a distribuição acumulada do rendimento domiciliar *per capita* (linha laranja), composta pelos rendimentos total e variação patrimonial, além da linha de igualdade (tracejado azul), na qual a distribuição da variável observada se daria integralmente igualitária entre a população.

Gráfico 9. Distribuição percentual acumulada da desoneração dos livros e do rendimento domiciliar per capita, por centil de renda (2017-2018).



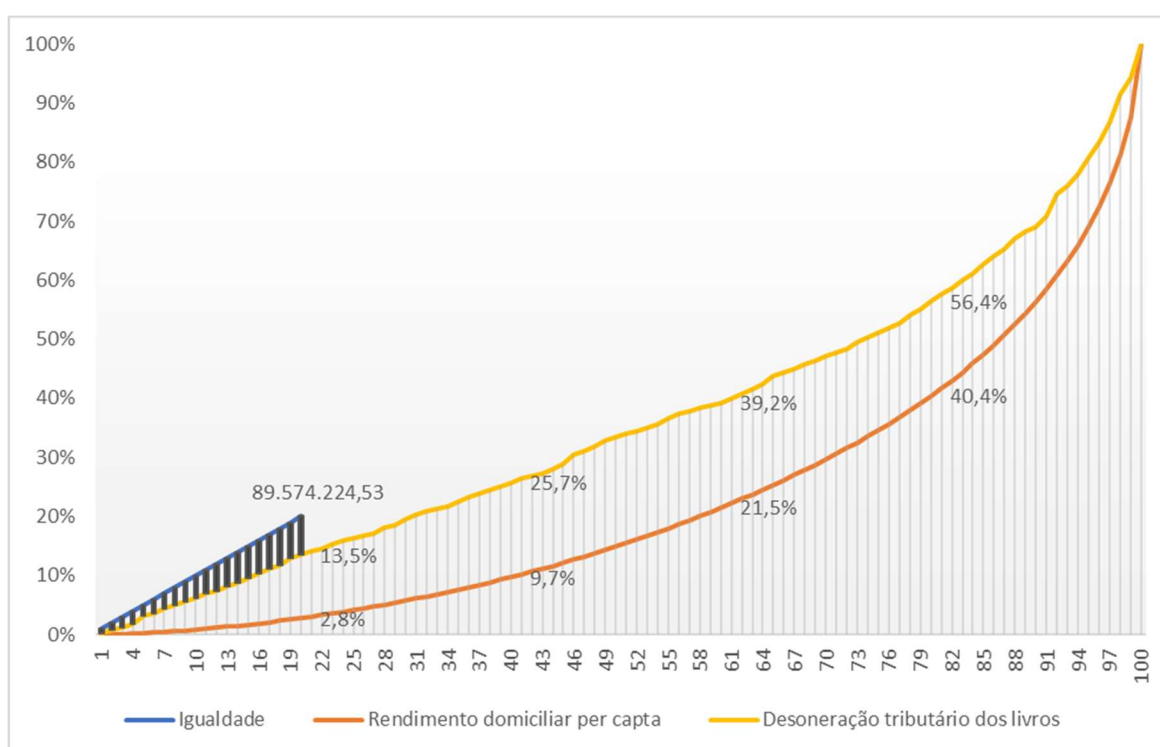
Fonte: POF/IBGE. Elaboração própria.

Como podemos observar, enquanto os 20% mais pobres da população concentram apenas 2,8% do rendimento total e se apropriam de 13,5% da desoneração dos livros, os 20% mais ricos concentram 59,6% (100% - 40,4%) do rendimento total e 43,6% (100% - 56,4%) da desoneração dos livros. Dessa forma, pode-se dizer que a curva da desoneração dos livros (linha amarela) não se mostra equânime, corroborando,

nesse sentido, com as percepções levantadas no debate público no sentido de que o acesso a livros no Brasil é concentrado entre os mais ricos.

Considerando esse quadro, em um exercício hipotético, podemos estimar que seriam necessários aproximadamente R\$ 89,6 milhões para levar a linha da desoneração dos livros dos 20% mais pobres até a linha da igualdade⁸. Esse seria o montante que seria preciso para que conseguíssemos tornar essa linha totalmente igualitária para esse público mais pobre, o que poderia ocorrer por meio dos programas governamentais de distribuição de livros nas escolas ou fomento de bibliotecas públicas.

Gráfico 10. Estimativa do montante acumulado para levar a apropriação da desoneração dos livros dos 20% mais pobres até o nível de igualdade.



Fonte: POF/IBGE. Elaboração própria.

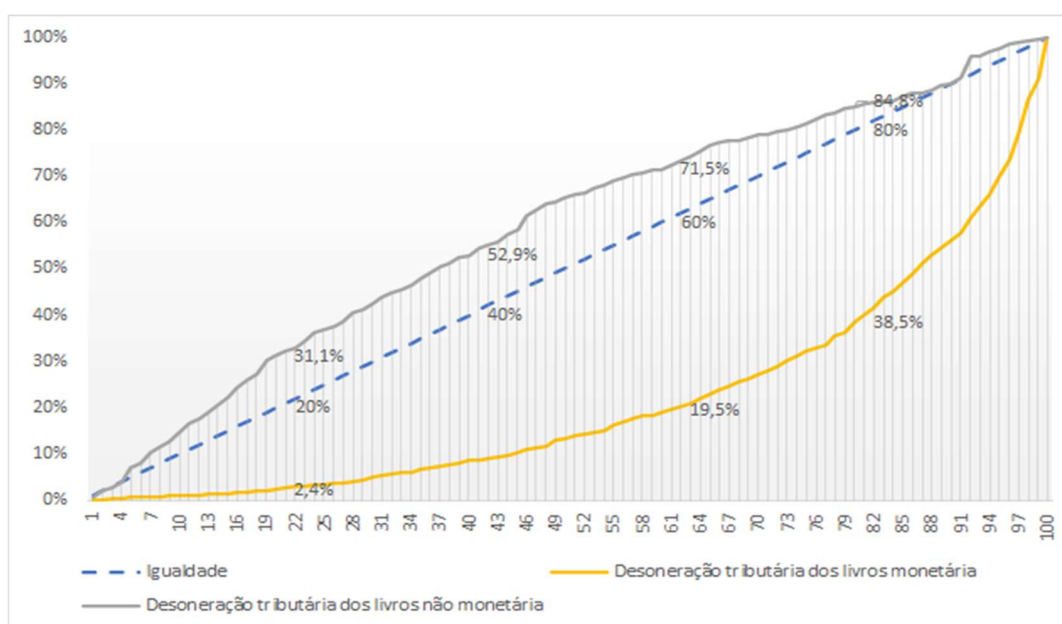
Apesar quadro de iniquidade constatado, é importante ponderar que a desoneração dos livros se mostra relativamente menos concentrada do que a curva de

⁸ Esse valor foi estimado por meio da multiplicação do valor acumulado da apropriação da desoneração dos livros para os 20% mais pobres por 6,4%, que corresponde à diferença da área entre a curva da desoneração e da igualdade (20%-13,6%) nesse público. Ressalta-se que para fins dessa estimativa, adotou-se o valor médio da desoneração dos livros para o período de 2017-2018 (R\$ 1,38 bilhões), conforme informado pelo DGT/RFB, que foi distribuído proporcionalmente para os centis de renda, conforme dados da POF 2017-2018.

distribuição de rendimento do país (linha laranja), que tem curvatura mais acentuada para a parte de baixo. Em partes, isso pode ser justificado em razão do acesso público a livros (não monetário) pela população mais pobre, que também se apropria da desoneração concedida aos livros, ao se beneficiar das compras públicas do setor público para os programas de distribuição de livros.

Isso pode ser confirmado no Gráfico 11 abaixo, que abre a curva de apropriação da desoneração, por acesso monetário (privado) e não monetário (público). Como podemos observar, de fato a curva de apropriação da desoneração associada ao acesso não monetário a livros (linha cinza), ou seja, àquela relativa à distribuição de livros pelo Governo, se mostra equânime, evidenciando a maior apropriação pelas famílias mais pobres. Em contraste, a curva da desoneração relativa ao acesso monetário (linha amarela) não apresenta padrão equânime, com maior apropriação da desoneração pela parcela mais rica da população. Assim, enquanto os 20% mais pobres da população se apropriam de 31,1% da desoneração relativa ao acesso não monetário a livros e de apenas 2,4% do acesso monetário, a condição dos 20% mais ricos se inverte, com a apropriação de 61,5% (100% - 38,5%) da desoneração relativa ao acesso monetário e de apenas 15,2% (100% - 84,8%) do acesso não monetário.

Gráfico 11. Distribuição percentual acumulada da desoneração dos livros relativa ao acesso monetário e não monetário a livros, por centil de renda (2017-2018).

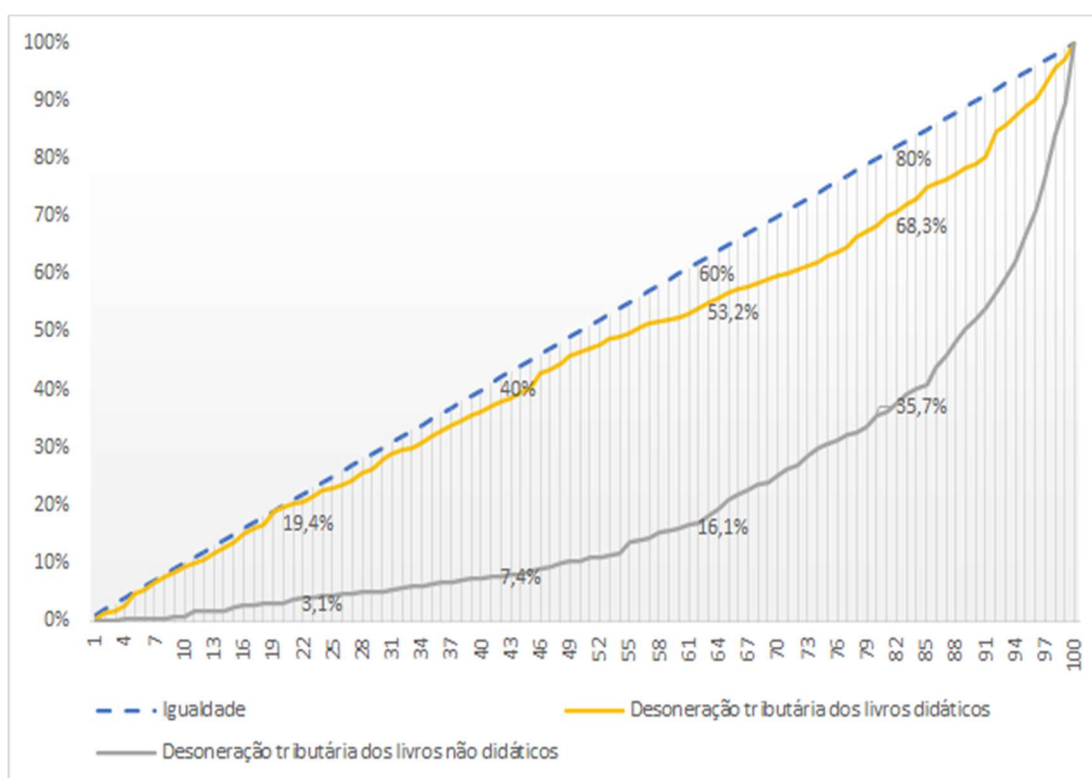


Fonte: POF/IBGE. Elaboração própria.

Outra maneira de compreender a apropriação da desoneração dos livros é por meio da estimativa da curva de distribuição relativa ao tipo de livro consumido (livros didáticos e não didáticos).

Conforme apresentado no Gráfico 12, a apropriação da desoneração associada ao acesso a livros não didáticos (linha cinza) não se mostra equânime, com os 20% dos mais ricos acumulando 64,3% (100% - 35,7%) da desoneração, em contraste aos 20% mais pobres, que se apropriam de apenas 3,1%. Com relação aos livros didáticos (linha amarela) essa situação muda bastante, com curva de concentração se mostrando praticamente equânime até os 20% mais pobres da população, seguindo a linha de distribuição igualitária da renda (linha tracejada). Assim, os 20% mais pobres se apropriam de 19,4% da desoneração dos livros didáticos, enquanto os 20% mais ricos, de 32,7% (100% - 68,3%).

Gráfico 12. Distribuição percentual acumulada da desoneração relativa ao acesso monetário e não monetário a livros, por centil de renda (2017-2018).



Fonte: POF/IBGE. Elaboração própria.

Esse quadro evidencia que o acesso aos livros por motivação de lazer (livros não didáticos) está fortemente associado ao maior poder aquisitivo das classes de renda mais elevadas, que conseguem arcar, com recursos próprios, a compra de livros. Por outro lado, é importante ressaltar que por meio dos programas governamentais, a população de mais baixa renda também usufrui da desoneração dos livros, o que configura a política de desoneração dos livros equânime do ponto de vista do acesso aos livros didáticos.

4.4. Discussão e Análise

A partir dessas constatações encontradas, sintetizamos na tabela abaixo os principais resultados da análise quanto à equidade do acesso a livros, considerando os distintos recortes socioeconômicos considerados neste estudo.

Tabela 16. Quadro síntese dos principais resultados encontrados.

Recortes socioeconômicos	Resultados encontrados
Renda	<p>Acesso a livros didáticos: Atende a condição de equidade até os 20% mais pobres, ainda que essa condição não se mantenha a partir da segunda metade dos estratos de renda da população.</p> <p>Acesso a livros não didáticos: Iniquidade, com os 20% mais ricos acumulando 64,3% do acesso a esse tipo de livro; em contraponto, os 20% mais pobres acessam apenas 3,1%.</p> <p>Acesso monetário a livros: Iniquidade, com os 20% mais ricos respondendo por 61,5% desse acesso.</p> <p>Acesso não monetário a livros: Atende a condição de equidade, com os 20% mais pobres respondendo por 31% desse acesso.</p>
Nível de escolaridade do chefe de família	<p>Acesso não monetário a livros: É o principal canal para domicílios chefiados por pessoas sem instrução ou com nível médio incompleto.</p> <p>Acesso monetário a livros: Para os domicílios chefiados por pessoas com ensino médio completo ou mais predomina-se o acesso o monetário. Ressalta-se que a partir do momento que o chefe do domicílio completa o ensino médio é que o acesso monetário supera o acesso não monetário a livros, o que lança luz sobre a importância do ensino médio para os maiores hábitos de leitura.</p> <p>Despesa média anual com livros: Domicílios chefiados por pessoas com maior nível de instrução dispõem maiores recursos privados para acessar livros, como é o caso dos domicílios em que chefe de família tem nível superior completo, que gastam, em média, R\$145,43 com livros anualmente.</p>

Raça/cor do chefe de família	<p>Acesso não monetário a livros: É o principal canal para os domicílios chefiados por pretos e pardos.</p> <p>Acesso monetário a livros: Predomínio nos domicílios chefiados por brancos e amarelos.</p> <p>Despesa média anual com livros: Nos domicílios chefiados por amarelos e brancos, a média anual monetária (consumo privado) é de R\$ 146,51 e R\$ 89,21, respectivamente, enquanto nos domicílios chefiados por pretos ou pardos esse valor é de apenas R\$ 51,86 e R\$ 56,88, respectivamente. Esse valor é ainda menor nos domicílios chefiados por indígenas (R\$ 48,87).</p>
-------------------------------------	---

Composição familiar	<p>Acesso a livros geral: A presença de crianças no domicílio é fator preponderante para o maior acesso a livros. Por outro lado, constatou-se o relativo baixo acesso a livros pelos domicílios compostos por idosos.</p> <p>Acesso não monetário a livros: É o principal canal para os domicílios monoparentais (um adulto com uma criança), nos quais as mulheres assumem a responsabilidade em 88% dos domicílios.</p> <p>Despesa média anual com livros: Nos domicílios mais pobres e com ao menos uma criança, a despesa média com livros é maior quando se tem mulheres como chefe de família.</p>
----------------------------	--

Fonte: POF/IBGE 2017-2018. Elaboração própria.

Neste ponto, levanta-se o questionamento se os vários graus de iniquidade mostrados justificam a manutenção ou não da política de desoneração dos livros.

No âmbito de proposições de reforma tributária (Projeto de Lei 3887/2020), argumentava-se que, se a ideia é fomentar o hábito da leitura dos mais pobres, melhor seria acabar com a desoneração e distribuir os livros à população⁹. Assim, o argumento defendido pela Receita Federal na ocasião da proposta de reforma tributária do Governo anterior foi o seguinte:

“De acordo com dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2019 (POF), famílias com renda de até 2 salários mínimos não consomem livros não-didáticos e a maior parte desses livros é consumida pelas famílias com renda superior a 10 salários mínimos. Neste sentido, dada a escassez dos recursos públicos, a tributação dos livros permitirá que o dinheiro arrecadado possa ser objetivo de políticas focalizadas. (Perguntas e Respostas sobre a

⁹Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2020/08/novo-tributo-ameaca-encarecer-livros-e-quebrar-editoras-que-ja-agonizam.shtml>

Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), proposta pelo Governo Federal em julho de 2020 como sua Reforma Tributária¹⁰).

Na ocasião, argumentava-se também que quem consome livro, na grande maioria, são pessoas de alta renda, o que resulta que, quando o Estado desonera o livro, desonera aquilo que uma pessoa de alta renda consome¹¹. Ou seja, a maior parte da demanda por livro é de pessoas que continuariam comprando, mesmo se o livro fosse mais caro. Nesse sentido, defendia-se a ideia de que o Governo poderia fazer uma política que fosse melhor para os programas de apoio à cultura, ao invés de manter a desoneração dos livros¹².

Além disso, outra importante questão levantada diz respeito ao fato de o desenho institucional da desoneração dos livros não ter contemplado mecanismos de monitoramento e avaliação, o que dificulta a análise dos seus resultados (SILVA, 2021, p. 11).

Por outro lado, QUEIROZ e COSTA (2020, p. 2 apud SABBAG 2020) defendem a desoneração como ferramenta precípua para a preservação de valores basilares à sociedade, bem como valores sociais, religiosos, econômicos e éticos, os quais são fundamentais ao desenvolvimento da coletividade. Sob o ponto de vista da função simbólica, SILVA (2021, p. 12) argumenta que, com a desoneração dos livros, “o Estado apresentou um gesto de apoio à leitura, indicando à população uma aprovação pública dessa prática”. Sob esse argumento, defende-se a desoneração como uma política de incentivo à transmissão do direito cultural, tendo o livro como o principal instrumento promover a justa distribuição do saber e da cultura.

A despeito da questão da renda, de forma mais pragmática, as entidades representativas do livro no Brasil ponderam, por meio do Manifesto “Em Defesa do Livro”¹³, que a elevação do preço dos livros, mediante o fim da desoneração, poderia implicar em menor circulação de livros e no maior elitismo do conhecimento e

¹⁰ Trecho retirado de: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/receita-afirma-que-so-ricos-leem-e-livros-podem-perder-a-isencao-tributaria/>

¹¹Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/08/a-falacia-de-paulo-guedes-sobre-a-taxacao-de-livros.shtml>

¹²Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/08/a-falacia-de-paulo-guedes-sobre-a-taxacao-de-livros.shtml>

¹³ Disponível em: <https://snel.org.br/manifesto-em-defesa-do-livro/>

desigualdade de oportunidades. Ademais, o segmento sustenta no Manifesto que a política de desoneração dos livros tem apresentado resultados positivos, como a redução de 33% do preço médio dos livros e o crescimento de 90 milhões de exemplares vendidos nos anos seguintes à instituição da desoneração (2006-2011).

Sobre o argumento da redução dos preços dos livros, há que se ressaltar, no entanto, que, desde a instituição da política de desoneração, a expectativa de redução de preço não foi avaliada rigorosamente (ANJOS et al, 2016, p. 105).

Entretanto, entidades ligadas ao setor editorial disponibilizam algumas informações sobre os preços dos livros. Conforme a publicação “Produção e vendas do setor editorial brasileiro - Ano base - 2022”, em 2022, o preço médio do livro teria crescido 5,1% em relação a 2021, atingindo R\$ 20 (NIELSEN BOOKDATA, 2022). Por outro lado, quando se analisa a série histórica do preço médio real das vendas de livros ao mercado, a Publicação “Desempenho real do mercado editorial brasileiro - Série histórica da pesquisa produção e vendas do setor editorial brasileiro” indica que o preço médio teria reduzido de um patamar próximo a R\$ 35 para R\$ 20 entre 2006 e 2022, com forte redução registrada entre 2006 e 2011 (NIELSEN BOOKDATA, 2022).

Outra ponderação apontada por essas entidades do setor é o fato de que a referida proposta da reforma tributária do Governo anterior não ter considerado os efeitos da revogação da desoneração dos livros sobre os custos públicos associados aos programas de compra e distribuição de livros nas redes públicas de ensino. Ou seja, como o Governo é, também, um comprador de livros no país, eventual aumento nos preços dos livros poderia onerar o gasto público associados ao financiamento desses programas.¹⁴

Do ponto de vista da proteção do mercado livreiro, um ponto levantado a favor da manutenção da desoneração diz respeito ao agravamento da crise do mercado de livros com a eventual reoneração dos livros. Como apontado pelo Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL)¹⁵, o subsetor de livros didáticos foi um dos grandes prejudicados pela pandemia da COVID-19, sobretudo em função da retração das vendas

¹⁴ Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2021/04/07/receita-diz-que-so-rico-le-e-livro-pode-perder-isencao-com-unificacao-tributaria.htm>

¹⁵ Disponível em: <https://snel.org.br/pesquisas-producao-e-vendas-e-conteudo-digital-do-setor-editorial-brasileiro-de-2021-revelam-dados-do-crescimento-do-setor/>

de livros para as escolas e da grande migração de alunos da rede privada para a pública, em função da crise econômica.

Para além disso, são apontadas também preocupações com as pequenas editoras e livrarias do país, que, por possuírem menor competitividade no mercado, tendem a ser mais afetadas por eventual aumento dos custos tributários caso se reonere os livros. Nesse sentido, QUEIROZ e COSTA (2020, p. 11) argumentam que uma eventual reoneração tributária dos livros poderia trazer prejuízos para a diversidade editorial, já que, com o encarecimento no preço dos livros, tornaria mais difícil a decisão de publicação das pequenas editoras.

Desses debates reconhecemos que emergem questões importantes acerca da manutenção ou da extinção dessa desoneração. Nossa escolha neste trabalho foi centrar na questão específica da equidade por meio da exploração dos dados que esclarecem a respeito e geram informações para obter um resultado a ser defendido. Portanto, de nenhuma forma se pretendeu esgotar todas as questões.

Além disso, vale destacar que dada a abrangência e complexidade do tema da equidade (SIMIELLI, 2015, p. 30), reduzimos a pesquisa para explorar a questão sob o ponto de vista do acesso aos livros, assumindo ser essa a razão principal da existência de um instrumento de política pública da natureza de desoneração, naquilo que se preconiza em seus atos normativos.

Esse estudo se mostrou relevante, uma vez que, na ausência de equidade (iniquidade), paradoxalmente, há o risco de que a desoneração promova o aumento de desigualdades no país, caminhando, assim, na direção oposta que teria justificado sua existência. A partir dos resultados encontrados, decidiu-se então gerar recomendações, no sentido de contribuir para a melhoria do instrumento em direção a maiores graus de equidade.

4.5. Contribuições para o desenho da política de desoneração dos livros.

Os problemas de iniquidade da política revelados neste estudo, a crescente trajetória do custo fiscal associado à desoneração dos livros e o debate público sobre o

tema conferem relevância sobre as alternativas mais eficientes para o alcance dos objetivos que orientam a política de desoneração dos livros.

Nesse sentido, a partir das evidências encontradas, apresenta-se recomendações relativas à política de desoneração dos livros, com o intuito de promover a maior equidade do acesso aos livros no país. Ressalta-se que essas contribuições não apresentam contundentemente uma solução, mas, sim, uma reflexão para modelos alternativos capazes de combater o problema da inequidade identificado.

A primeira observação que deve ser feita é que, como observado, do ponto de vista da renda, há grande iniquidade no acesso monetário a livros, com forte predominância desse acesso pelas famílias mais ricas, enquanto, para os domicílios mais pobres, o acesso a livros se dá majoritariamente pela forma não monetária, financiado pelos programas governamentais. Desse modo, ressalta-se a relevância da modalidade de provisão pública direta e gratuita, como política mais equânime, se comparado com o a modalidade de financiamento público do consumo privado de livros por meio da desoneração tributária.

Assim, do ponto de vista da promoção da universalização do acesso aos livros, uma recomendação é que haja uma revisão do arranjo de políticas para efetivar o acesso universal, de modo a priorizar o fornecimento público direto de livros frente à política de desoneração. Ressalta-se, no entanto, que essa recomendação só se justificaria, do ponto de vista de política pública de oferta de livros, com o compromisso de se intensificar os recursos das políticas universais destinadas a distribuição de livros e apoio à leitura.

Outra alternativa que se apresenta ao atual modelo é a revisão da política de desoneração dos livros e a consequente realocação dos recursos em programas públicos de distribuição de *voucher* de livros para alunos da rede pública de educação, medida semelhante à adotada pelo Governo do Rio de Janeiro, que beneficiou 20 mil alunos da rede estadual, com *voucher* no valor de R\$ 80, para utilizar durante a 20ª Bienal do Livro¹⁶.

¹⁶ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/alunos-da-rede-publica-estadual-recebem-voucher-para-compra-de-livros-na-bienal-25307012>

Outro ponto há se destacar é quanto à necessidade de redução das iniquidades do acesso aos livros não didáticos, ou seja, aqueles que se destinam mais diretamente aos conteúdos recreativos, como os livros de romances, contos e poesia, que, como constatado neste estudo, se restringem, majoritariamente, aos mais ricos. Nesse sentido, uma recomendação que se levanta é no sentido de se revisar a desoneração desses livros e, em substituição, promover políticas públicas de incentivos a construção e ampliação de bibliotecas, tanto nas instituições de ensino, públicas e privadas, quanto em espaços públicos de amplo acesso à população, o que pode disseminar na população o interesse e o hábito da leitura recreativa.

Outra recomendação considerada é quanto ao redesenho da política de desoneração dos livros para focalizar a desoneração apenas aos livros didáticos (e paradidáticos), excluindo-se, assim, do rol da desoneração, os livros não didáticos. Essa medida representaria a ampliação e o fortalecimento do quadro de equidade da política de desoneração dos livros didáticos, sobretudo, por beneficiar fortemente as compras públicas do governo para a provisão de livros nas escolas públicas.

Sabe-se, no entanto, que potenciais entraves para essas reformulações seriam argumentados no sentido de que a focalização da política de desoneração se mostraria contrária aos diversos planos e políticas públicas de apoio aos livros, que resguardam os livros como instrumento para atender, não só a transmissão do conhecimento técnico, mas também para promover a difusão da diversidade sociocultural. Sob esse argumento, não se justificaria qualquer distinção em razão do conteúdo do livro, se técnico ou recreativo.

Entretanto, com base nas análises apontadas neste estudo, não há como negar a necessidade de revisão da política de desoneração dos livros, em especial, por se tratar de uma política que não consegue atender aos requisitos de equidade a que foi proposta. Além disso, as recomendações apresentadas ganham relevância crescente em um cenário de implementação do novo arcabouço fiscal, que pressionam ainda mais a eficiência na oferta de financiamento das políticas públicas.

Assim, diante dos resultados encontrados neste estudo, parece haver espaço para a revisão a política de desoneração dos livros, com o intuito de se buscar maior

equidade do gasto público, sem reduzir, mas sim, aumentar o nível de serviço prestado pelos programas governamentais de provisão de acesso aos livros.

5. CONCLUSÕES

O estudo buscou apontar evidências mais precisas sobre o acesso a livros no país, por distintos recortes socioeconômicos da população, de modo a contribuir para uma melhor compreensão dos problemas levantados no debate público quanto à equidade do acesso promovida pela política de desoneração dos livros.

O foco da pesquisa pretendeu responder se, ao desonerar a tributação do PIS/Pasep e da COFINS incidentes sobre a comercialização dos livros, o acesso aos livros se mostra equânime, atendendo, assim, às diretrizes da PLN.

Para tanto, o modelo de análise adotado considerou o acesso aos livros sob a perspectiva do consumo das famílias, com base nos microdados da POF/IBGE, para o período de 2017-2018. Essa análise teve por base o trabalho de SILVA et al (2007), que analisaram, dentre os bens culturais, o consumo de livros no período de 2002-2003. Dessa forma, a partir do trabalho de SILVA et al, este estudo apresenta uma fotografia atualizada do acesso aos livros no país, o que, somada a posteriores estudos, permitirá analisar a evolução e as mudanças no acesso a esses bens culturais.

Por meio das informações da POF/IBGE, primeiramente o estudo traçou o perfil do acesso a livros no país, para diferentes condições socioeconômicas da população, segundo o tipo de livro (didático e não didático) e a forma de acesso (monetário e não monetário). Há que se ressaltar que essa etapa de análise foi limitada pela impossibilidade de se identificar a pessoa exata que acessou livros no domicílio, uma vez que as informações da POF não permitem identificar o consumo específico de cada indivíduo nos domicílios. Assim, as informações apontadas dizem respeito às unidades familiares.

A partir dessas informações, a segunda fase do estudo estimou a apropriação da desoneração dos livros, por centis de renda da população. Essa análise foi feita por

meio da estimativa da curva de concentração da apropriação da desoneração dos livros, para o período de 2017-2018¹⁷.

Os resultados encontrados apontaram para um quadro de iniquidade no acesso aos livros no país, além de uma grande disparidade entre o acesso monetário e não monetário aos livros, com maior predominância do acesso monetário pelas famílias mais ricas, enquanto para as famílias mais pobres, predomina-se o acesso não monetário aos livros, proveniente dos programas governamentais.

Com relação à composição familiar, um resultado que chamou atenção foi que, nos domicílios mais pobres e com ao menos uma criança, o acesso a livros é consideravelmente maior quando se tem mulheres como chefes de família, se comparado com os domicílios chefiados por homens. Trata-se, em sua maioria, de domicílios monoparentais femininos, compostos por mulheres pobres e pretas/pardas, que dependem fortemente do Governo para garantir o acesso a livros. Disso revelou-se a importância da mulher para o maior incentivo ao hábito de leitura na infância, sobretudo nos domicílios mais vulneráveis socioeconomicamente.

Como reflexo das disparidades no acesso aos livros, a segunda parte da análise também apontou problemas de iniquidade na apropriação da desoneração dos livros, com os mais ricos se apropriando proporcionalmente muito mais dessa desoneração. Da análise feita, constatou-se que os 20% mais ricos respondem por 61,5% da desoneração associada ao acesso monetário a livros (consumo privado).

No entanto, dada a contribuição dos programas públicos de distribuição de livros, verificou-se que os mais pobres também se beneficiam da desoneração, ao acessar, de forma não monetária, os livros distribuídos pelo Estado, o que atenua o quadro de inequidade do acesso a livros no país. Como constatado, os 20% mais pobres se apropriam de 31,1% da desoneração relativa ao acesso não monetário. Isso reforça o posicionamento das entidades representativas do livro no Brasil, que ponderam que a desoneração acaba por beneficiar, também, os mais pobres, por meio da provisão pública de livros pelo Estado.

¹⁷ Ressalta-se que, como na POF/IBGE há uma sub declaração dos rendimentos, em especial, entre a camada mais rica da população (ALMEIDA, 2019, p. 16), os resultados encontrados nesta estimativa podem representar valores subestimados.

Em razão disso, de forma geral, a curva de apropriação da desoneração dos livros (pelo acesso monetário e não monetário), apesar de não ser equânime, se mostrou relativamente menos concentrada do que a curva de distribuição da renda no país.

Do ponto de vista do tipo de livro acessado, a análise evidenciou que, quanto aos livros didáticos, a apropriação da desoneração pela população mais pobre está fortemente relacionada à presença do Estado, por meio da distribuição pública direta de livros didáticos. Sobre esse ponto, chamou a atenção que até os 20% mais pobres da população, a curva de concentração da apropriação da desoneração dos livros didáticos é praticamente convergente com a reta da igualdade (19,4%), o que permite concluir que, ao menos do ponto de vista dos livros didáticos, a política de desoneração dos livros atende a equidade na provisão desses livros.

Por outro lado, a desoneração associada aos livros não didáticos, ou seja, aqueles que se destinam mais diretamente aos conteúdos recreativos, como os livros de romances, contos e poesia, apresentou um quadro significativo de iniquidade, com os 20% mais ricos se apropriando de 64,3% dessa desoneração. Esse resultado confirma que, do ponto de vista da leitura recreativa, a desoneração, de fato, acaba por beneficiar mais fortemente os ricos, como vem sendo apontado pela linha argumentativa do debate público que defende a revisão da desoneração.

Com esses resultados, conclui-se que, em que pese os estímulos pretendidos pela desoneração dos livros, associados aos avanços no nível educacional e ao aumento da renda da população alcançados nos últimos anos, a formação de uma população leitora ainda é um grande desafio no país, já que o acesso a livros ainda é concentrado em uma parcela específica da população, composta, em sua maioria, por pessoas ricas, brancas e com maior nível de instrução.

Além disso, como as conclusões apontam para a iniquidade no acesso aos livros, sobretudo quanto aos não didáticos, ressalta-se a limitação na condição de o livro ser um veículo de transmissão do direito cultural, tal como previsto nos fundamentos e normativos que nortearam a instituição da política de desoneração dos livros.

Essa reflexão lança luz sobre a ideia de que a promoção da equidade poderia ser mais fortemente alcançada na eventualidade da revisão da desoneração dos livros e

fortalecimento dos programas de distribuição universal de livros. Assim, argumenta-se em favor da ideia de revisar a desoneração dos livros. Entretanto, ao considerar a relativa equidade promovida pelo acesso público a livros, sobretudo quanto aos didáticos, uma reoneração só se justificaria, do ponto de vista de política pública de oferta de livros, com o compromisso de se realocar os recursos da reoneração em programas públicos de distribuição de material didático (e paradidáticos), bibliotecas públicas e bibliotecas nas escolas.

Nesse sentido, trabalhos futuros poderão contribuir com análises sobre os custos, retornos e efeitos potenciais de uma realocação dos recursos da desoneração dos livros para financiar programas universais de distribuições de livros entre a população. Outros trabalhos poderão também avaliar o impacto da desoneração dos livros sobre a ampliação do acesso a livros, ao longo tempo, e analisar como esse acesso se tornou mais ou menos equânime entre os diversos perfis de domicílios brasileiros.

6. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

- ALMEIDA, SARA, S. P. **Evolução da distribuição de renda no Brasil de 1995 a 2017**. Piracicaba, 2019.
- ANJOS, Gabriele; PASSIANI, Enio e SALOM, Júlio, S. **Para um país de leitores: uma análise uma análise uma análise do Plano o Plano Nacional do Livro e da Leitura (PNLL)**. In. Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, 2016.
- ARAÚJO, Ewerton, M.; PAES, Nelson, L. **Desoneração da cesta básica ou expansão do programa bolsa família? Uma simulação por equilíbrio geral computável**. Revista de Economia Contemporânea, 2019.
- BRAGA, Janine, C. F.; SALDANHA, Bianca, S. **O direito cultural como elemento emancipatório e civilizatório e a efetivação da proteção do patrimônio cultural no Brasil**. CONPEDI, 2014.
- BRASIL. **Plano Nacional do Livro e Leitura: Textos e Histórias 2006-2010**. Organizador José Castilho Marques Neto. 2010.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Boletim Mensal sobre os Subsídios da União: Desoneração da Cesta Básica**. Edição 11, 2019.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Relatório de Avaliação: Política de Subsídio Tributário a Medicamentos**. 2022.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Orçamento de Subsídios da União**. 6ª edição 2022.
- BELTRÃO, Kaizô. I. e DUCHIADE, Milena. P. **Perfil dos consumidores de material de leitura no Brasil**. In. Cadernos de Pesquisa, 2016.
- BUENO, Mariana. **A demanda por livro: dois lados de uma mesma moeda**. In. Retratos da Leitura no Brasil, 2021.
- CASTRO, Jorge. A. e VAZ, Fábio. M. **Gastos das famílias com educação**. In: SILVEIRA, F. G. et al. (Org.). Gasto e consumo das famílias brasileiras contemporâneas, 2. Brasília: IPEA, 2007.
- CEPAL. **Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa**. Santiago: CEPAL, 1990.
- CHEIN, Flavia; LEMOS, Mauro, B.; ASSUNÇÃO, Juliano, J. **Desenvolvimento desigual: evidências para o Brasil**. Encontro ANPEC, 2005.
- CUNHA FILHO, Francisco, H. **Teoria e prática da gestão cultural**. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2002.

DINIZ, Bernardo. P. C.; SILVEIRA, Fernando. G., BERTASSO, Beatriz. F., MAGALHÃES, Luiz. C. G., SERVO, Luciana. M. S. **As pesquisas de orçamentos familiares no Brasil**. In: SILVEIRA, F. G. et al. (Org.). *Gasto e consumo das famílias brasileiras contemporâneas*, 2. Brasília: IPEA, 2007.

DURÃES, Marisa. S. D. **Gastos indiretos da União: relevância na gestão da Política Fiscal, evolução recente e perspectivas de aprimoramento da governança**. *Revista Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, v. 02, n. 1, p. 1-79, Edição Especial 2021.

EARP, Fábio, S. e Kornis, George. **A economia da cadeia produtiva do livro**. Rio de Janeiro. BNDES, 2005.

EARP, Fábio. de Sá e PAULANI, Leda. M. **Mudanças no consumo de bens culturais no Brasil após a estabilização da moeda**. Estante de Economia e Sociedades Brasileiras, 2014.

EPSTEIN, Jason. **O negócio do livro: passado, presente e futuro do mercado editorial**. Rio de Janeiro: Record, 2002

FAILLA, Zoara. **O retrato do comportamento leitor do brasileiro**. In. *Retratos da Leitura no Brasil*, 2021.

GIAMBIAGI, Fábio. e ALÉM, Ana. C. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Elsevier, 2011.

GIOVANELLA, Lígia, ESCOREL, Sarah, LOBATO, Lenaura. V. C., NORONHA, José. C. e CARVALHO, Antônio. I. **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**, Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2012.

GUY, Mary, E. e McCandless, Sean, A. ***Social Equity: Its Legacy, Its Promise***. *Public Administration Review*, 2012.

IBGE; **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: primeiros resultados**. IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IPEA. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 4ª ed., Brasília: Ipea, 2011.

JANNUZZI, Paulo. M. **Avaliação de Programas Sociais em uma perspectiva sistêmica, plural e progressista: conceitos, tipologias e etapas**. *Revista Aval*, 2021.

LIMA, Ana, L. **O analfabetismo funcional e os não leitores – Um diálogo entre as pesquisas INAF e Retratos da Leitura sobre avanços e retrocessos na formação de leitores**. In. *Retratos da Leitura no Brasil*, 2021.

MARQUES NETO, José, C. **Retratos da leitura no Brasil e as políticas públicas do livro e leitura: O que nos diz a série histórica**. In. *Retratos da Leitura no Brasil*, 2021.

MEDEIROS, Marcelo. **Uma introdução às representações gráficas da desigualdade de renda**. Brasília: IPEA, 2006.

MEYER-BISCHI, Patrice. **A centralidade dos direitos culturais, pontos de contato entre diversidade e direitos humanos**. In. Observatório Itaú Cultural. São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2011.

MUSGRAVE, Richard. A. **Teoria das finanças públicas: Um estudo da economia governamental**. São Paulo: Atlas, 1973.

NIELSEN BOOKDATA. **Produção e vendas do setor editorial brasileiro: Ano Base 2021**. Maio, 2022.

NIELSEN BOOKDATA. **Desempenho real do mercado editorial brasileiro**. Série Histórica da Pesquisa Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro. Junho, 2022.

OCDE. **Equity and Quality in Education. Supporting Disadvantaged Students and Schools**. OCDE, 2012.

OCDE. **Applying Evaluation Criteria Thoughtfully**. OCDE. Paris, 2021.

PEDRO, Jesús. P. **Direitos Culturais, o filho pródigo dos direitos humanos**. In. Observatório Itaú Cultural. São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2011.

PELLEGRINI, J. A. **Gastos tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, 2014.

RIZZOTTO, Maria. L. F e BORTOLOTO, Claudimara. **O conceito de equidade no desenho de políticas sociais: pressupostos políticos e ideológicos da proposta de desenvolvimento da CEPAL**. Interface. Comunicação Saúde Educação, 2011.

SCHIRMER, Candisse. e BOFF, Salette. O. **A imunidade tributária de livros e periódicos: ação pública para o acesso cultural e para a concretização das bases educacionais**. In. As políticas públicas no constitucionalismo contemporâneo. Organizadores: Jorge Renato dos Reis, Rogério Gesta Leal, Marli Marlene Moraes da Costa. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo, 2000.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Tradução e apresentação de Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro, 2008.

SHORROCKS, Anthony. ***Inequality Decomposition by Factor Components***. Econometrica, 1982.

SILVA, Frederico, B.; ARAÚJO, Herton. E.; SOUZA, André. L. **O consumo cultural das famílias brasileiras**. In: SILVEIRA, F. G. et al. (Org.). Gasto e consumo das famílias brasileiras contemporâneas, 2. Brasília: IPEA, 2007.

SILVA, Jules, M. P. Q. **A Desoneração Fiscal nas Operações com Livros na Reforma Tributária Brasileira: entre a Efetividade e a Função Simbólica do Direito Tributário**. Revista Direito Tributário. São Paulo: IBDT, 2021.

SIMIELLI, Lara, E. R. **Equidade educacional no Brasil: Análise das oportunidades educacionais em 2001 e 2011**. São Paulo, 2015.

SOARES, SERGEI, S. D. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004**. Brasília: IPEA, 2006.

SOTÉRIO, Carolina e Torres, Raquel. **Mercado editorial no Brasil: números da crise e perspectivas**. Com Ciência, 2019.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo, 2000.