

DESIGUALDADE, TRIBUTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: NOTAS SOBRE O CASO BRASILEIRO

Julia Hoechner Silveira Martins¹
Ivan Colangelo Salomão²

RESUMO

Este trabalho discorre sobre o debate e as tendências recentes acerca da distribuição de renda no Brasil. Analisando-se os fatores que determinaram os movimentos de queda e ascensão da desigualdade nos países desenvolvidos durante o século XX, insere-se a questão da alta disparidade de renda observada no Brasil. Busca-se compreender de que maneira se deu a queda do índice de Gini registrada nas últimas décadas, e em que medida essa tendência é sustentável atualmente. Identificando-se o papel da progressividade tributária na evolução da desigualdade em nível internacional, é apresentando o debate acerca do sistema tributário brasileiro, apontando a estrutura deste como um dos principais entraves à queda da desigualdade de renda no país.

Palavras-chave: Desigualdade; Políticas Públicas; Crise; Tributação.

INEQUALITY, TAXATION AND DEVELOPMENT: NOTES ON THE BRAZILIAN CASE

ABSTRACT

This paper presents the recent trends and the debate over the distribution of income in Brazil. The issue is introduced by the analysis of the determinants of the movements on inequality among developed countries during the XX century. It aims to understand how the fall on the Gini index was achieved on last decades and in what way this trend can be sustainable today. Assuming the importance of the tributary progressivity on the evolvement of inequality in the developed world, is presented the debate over the Brazilian tax system. The same is proposed as one of the main barriers to the decrease of inequality of income in the country.

Keywords: Inequality; Public Policy; Crisis; Taxation.

JEL: D31, D63, H23, O15.

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, em face a um período de estabilização e crescimento econômico, o Brasil conquistou uma significativa redução em seu índice de Gini. Além do ciclo expansivo, fatores como o aumento real do salário mínimo, a expansão dos programas sociais e de crédito, assim como a inclusão de pessoas no

¹ Bacharel em Relações Internacionais (ESPM) e Economista (UFRGS). E-mail: juliahoechnersm@gmail.com

² Doutor em Economia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE-UFRGS). Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: ivansalomao@gmail.com

sistema educacional e no mercado de trabalho formal, foram determinantes para essa queda (SOARES, 2010; SANT'ANA et al., 2010). Contudo, o nível de desigualdade, não apenas em termos de renda e riqueza, é ainda excessivamente alto no país. Segundo a UNPD (2016), o Brasil apresenta a terceira pior distribuição de renda da América Latina e, de acordo com Hunter e Sugiyama (2009), ainda será necessário um esforço redistributivo consideravelmente grande para que a pobreza seja reduzida e para que a desigualdade atinja um nível eticamente aceitável.

Diante do atual contexto de recessão e de desequilíbrio fiscal, além do esgotamento das principais políticas responsáveis pela redistribuição dos últimos anos, observa-se a necessidade de se encontrar maneiras alternativas de se combater a persistente desigualdade de renda no Brasil (SOARES, 2010). Nesse sentido, o presente trabalho busca, por meio de um viés exploratório de caráter qualitativo, problematizar o debate acerca das tendências e das propostas para a queda da desigualdade no Brasil.

A primeira parte do artigo traz uma análise da evolução da distribuição de renda nos países desenvolvidos no último século, buscando compreender quais os fatores que mais influenciaram nos movimentos de queda e aumento da desigualdade nestas economias. O segundo capítulo, por sua vez, analisa a relevância e os determinantes da recente queda de desigualdade de renda observada no Brasil, além de apresentar o debate sobre as políticas mais eficazes para se combatê-la. Constatando-se a alta regressividade do sistema tributário brasileiro atual, associada ao contexto de desequilíbrio fiscal do Estado e, levando-se em conta o papel que a tributação progressiva desempenhou na queda da desigualdade de renda nos países desenvolvidos, é exposta, mais especificamente, a proposta de realização de uma reforma tributária progressiva no país.

Considerando-se o caráter multidimensional da pobreza e da desigualdade, é importante destacar que medidas comuns de avaliação, como o índice de Gini, são apenas uma aproximação do nível de desigualdade observado em um país. Segundo Carneiro (2005), a mais grave consequência em determinar-se a pobreza como simples insuficiência de renda é a ideia que surge em sua decorrência, de que é suficiente fornecer renda para alterar a situação de vida das pessoas.

De acordo com o conceito de pobreza multidimensional introduzido por Sen (2000), a pobreza pode ser definida como uma privação das capacidades individuais, as quais podem ser compreendidas como as combinações alternativas de funcionamentos que uma pessoa pode realizar. Os funcionamentos, por sua vez, vão desde os mais elementares, tais como estar bem nutrido, livre de doenças evitáveis e de morte prematura, aos bastante complexos e sofisticados, como ter respeito próprio, ser capaz de tomar parte na vida da comunidade, e assim por diante. Deslocando a análise da pobreza baseada na realização efetiva – em termos de bens adquiridos e renda obtida, por exemplo – para uma análise em torno da capacidade, ou liberdade, dos agentes, em realizar conjuntos diferentes de funcionamentos, o autor relativiza a importância da renda, assumindo que indivíduos com uma mesma renda podem ter níveis de bem-estar muito distintos. Nesse sentido, o nível de realização dependerá, por exemplo, do acesso a serviços de saúde, educação e lazer, assim como da capacidade dos indivíduos em tomar parte na vida política e ser representado, ter liberdade de expressão, entre outros. Seguindo a lógica de Sen (2008), a igualdade, da mesma maneira, passa a ser analisada com base na igualdade de oportunidades, e não da igualdade em termos de rendas, riqueza e utilidades. Assim, enquanto as abordagens clássicas avaliam os instrumentos para realizar o bem-estar, ou, os meios para a liberdade, os funcionamentos são os próprios elementos constitutivos de bem-estar.

Carneiro (2005), assim como outros autores, destacam a abordagem de Sen (2008) como sendo a mais completa e avançada em termos de análise da pobreza e da desigualdade, contudo, observam uma limitação em relação a essa teoria, que é a dificuldade em sua operacionalização, dado que essa não dispõe de métodos simples de mensuração. Por outro lado, apesar das barreiras operacionais, as análises que levam em conta a abordagem iniciada por Sen ganham em riqueza e em profundidade, assumindo a renda como apenas um indicativo do bem estar individual, reconhecendo a dificuldade em mensurar e comparar os níveis de bem-estar realizados de fato.

Considerando que o debate sobre pobreza e desigualdade é intrinsecamente amplo e complexo, a sua redução a indicadores específicos como renda e riqueza não é capaz de torná-lo mais simples, mas, ao contrário, apenas de limitá-lo. Assim, mesmo que as definições de pobreza e de desigualdade multidimensionais sejam

menos objetivas e de difícil mensuração, é importante considerar tal característica, compreendendo-se, assim, a ampla combinação de fatores que influenciam no nível de bem-estar dos seres humanos. Dessa forma, ainda que o presente estudo tenha como base a utilização de índices de distribuição de renda e riqueza, compreende-se que esses são apenas indicadores dos níveis de bem-estar efetivamente realizado. Assim, busca-se agregar outros parâmetros de bem-estar que apontem as desigualdades substantivas entre os indivíduos.

Para tanto, dividiu-se o artigo em três partes, além desta breve introdução. Na segunda seção, discorre-se acerca do panorama histórico da redução da pobreza em países, hoje, desenvolvidos. A seguir, apresenta-se o caso brasileiro e as características do quadro atual de sua distribuição de renda. Por fim, tecem-se as considerações finais.

2 A EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS E SEUS PRINCIPAIS DETERMINANTES

Em meados do século XX, Kuznets (1955) desenvolveu uma teoria propondo que a desigualdade viria a desenhar, ao longo do processo de desenvolvimento, uma curva de U invertido. Em uma primeira fase, marcada pelo aumento da industrialização e pela urbanização, a desigualdade seria crescente. Em seguida, ocorreria uma estabilização, chegando-se a uma redução substancial ao final do processo de desenvolvimento. Em oposição, Piketty (2014) argumenta que, não apenas essa tendência não se confirmou, mas também, que os principais movimentos de redução da desigualdade não ocorreram com base em processos “naturais”, como descrevia Kuznets (1955).

De acordo com um estudo feito para mais de vinte países, Atkinson *et al.* (2011) apontam que a maior parte das economias desenvolvidas observaram uma forte queda na porcentagem de renda dos mais ricos durante o século XX. Tal movimento teve como principal explicação os impactos sofridos pelas rendas do capital durante as duas Guerras Mundiais e durante a Grande Depressão. Tais choques levaram à implementação de uma revolução fiscal por parte dos Estados, que instituíram impostos progressivos sobre rendimentos e sobre heranças, impedindo que a concentração de renda retornasse aos níveis anteriores.

Considerando que a desigualdade de renda é sempre mais expressiva nas relações de capitais do que nas de trabalho, Piketty (2014) argumenta que a queda da relação capital/renda e da participação das rendas do capital na renda nacional foram os fatores determinantes para a queda da desigualdade. Segundo Piketty (2014, p. 485), “o imposto progressivo no século XX é produto tanto das guerras como da democracia”, tendo sido implementado de maneira caótica e improvisada. Ainda que já fossem aplicados alguns impostos progressivos sobre a renda na Europa desde o final do século XIX, foi apenas a partir da Primeira Guerra Mundial que essa arrecadação tornou-se expressiva. Desde este momento, até 1945, as alíquotas sobre renda, lucros e patrimônios seguiram descrevendo um movimento ascendente, o que fez com que a desigualdade, e em especial, a desigualdade em termos de riqueza, diminuísse drasticamente nos países desenvolvidos.³

Em meio a um contexto de caos econômico e fiscal, a taxa média de tributação do capital, que era próxima de 0% em 1910, estabilizou-se por volta dos 30% entre 1950 e 1980. Os impostos sobre heranças, que não chegavam aos 5% antes da Primeira Guerra, alcançaram 20 a 30% na metade do século. Em relação à tributação sobre a renda, a França aumentou a taxa superior de imposto de renda de dois para 50% em 1920, a Alemanha, de quatro para 40%, e nos Estados Unidos, alíquota chegou a 77% (PIKETTY, 2014). Até a Primeira Guerra Mundial, a arrecadação tributária representava menos de 10% do produto na grande maioria dos países desenvolvidos. Entre 1910 e 1980, houve um movimento de grande aumento dessa participação, que cresceu em três ou até quatro vezes em todos os Estados. Na década de 1980, tal percentual estabilizou-se em pouco mais de 30%, nos Estados Unidos, em torno de 40% no Reino Unido, e entre 45 e 55% na Europa continental e nos países nórdicos.

O aumento da arrecadação do Estado em relação ao PIB nacional permitiu que esses governos adquirissem um papel mais ativo na sociedade, investindo em saúde e educação, e criando programas de rendas de substituição e transferência. Nesse sentido, Piketty (2014, p. 466) observa que “o desenvolvimento do Estado

³ Na França, por exemplo, Entre 1914 e 1945, a parcela do centésimo superior da hierarquia de rendas passou, de mais de 20% em 1914 a 7% em 1945. Ao mesmo tempo, a parcela de renda destinada aos 10% mais ricos passou de 45 a 50% na década de 1920 para 30 a 35% em 2010. Tal movimento se deve essencialmente à queda das rendas do capital: tanto no início do século XX, quanto no início do século XXI, a parcela do décimo superior na hierarquia dos salários encontrava-se em aproximadamente 25% do total da massa salarial (PIKETTY, 2014).

fiscal ao longo do último século corresponde, em essência, à constituição de um Estado social.” Hoje, tanto os gastos com saúde e educação, quanto os dispêndios com rendas de substituição e transferência, representam entre 10 e 15% de toda a renda nacional dos países desenvolvidos. Ainda que esses sejam distribuídos de forma diferente entre os Estados, o poder público arca com aproximadamente três quartos dos custos da população com serviços de saúde e educação na Europa, e com a metade deles, nos Estados Unidos.

Contudo, desde o final da década de 1970, observa-se um retorno da concentração de renda, especialmente nos países desenvolvidos. De acordo com Stiglitz (2015), essa tendência é resultado de um conjunto de mudanças estruturais e políticas, como a desregulamentação dos mercados, a globalização e a queda dos tributos marginais. Para o autor, além de não produzirem o crescimento econômico esperado, estas medidas beneficiaram apenas os indivíduos do topo da distribuição de renda. Segundo Piketty (2014), os principais fatores que motivam esse movimento são o crescimento relativo entre a taxa de retorno do capital e a taxa de crescimento da economia, associado à redução da progressividade dos sistemas tributários dos países desenvolvidos.

De acordo com a Oxfam (2017), ainda que o PIB mundial tenha aumentado em mais de 100% nos últimos trinta anos, e que a taxa de pessoas vivendo em situação de pobreza extrema⁴ tenha sido reduzida de 35% para 11% entre 1990 e 2013 (UNPD, 2016)⁵, a desigualdade – medida tanto pelo coeficiente de Gini⁶, quanto pela relação de quintis⁷ – aumentou na maioria dos países. De acordo com a OXFAM (2017), desde 2015, mais da metade da riqueza mundial é detida pelo 1% mais rico da população. Após a crise de 2008, ao contrário do que do que se

⁴ Definem-se os indivíduos em situação de pobreza extrema como aqueles que vivem com até 1,9 dólares americanos por dia (BANCO MUNDIAL, 2017).

⁵ Há de se ressaltar que, apesar da redução do número de pessoas em situação de vulnerabilidade, 766 milhões de pessoas ainda viviam abaixo da linha da pobreza em 2013. Além disso, a pobreza vem tornando-se um problema não apenas para os países em desenvolvimento, mas para as próprias economias desenvolvidas. Segundo o UNPD (2016), em 2012, mais de 300 milhões de pessoas em países desenvolvidos viviam em situação de pobreza, sendo as crianças e mulheres são os grupo mais afetados nesses países.

⁶ O coeficiente de Gini mede o quanto a distribuição de renda entre indivíduos ou famílias está longe da igualdade. Ele varia entre 0 e 1, sendo 0 uma situação de igualdade perfeita e 1, de total desigualdade (um único indivíduo seria detentor de toda a renda, por exemplo) (BANCO MUNDIAL, 2017).

⁷ A relação entre quintis de renda apresenta a proporção entre o rendimento médio dos 20% mais ricos e os 20% mais pobres da população (UNPD, 2016).

observou em decorrência dos choques econômicos no século passado, as disparidades de rendimentos continuaram aumentando. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017), em 2014, a média do índice de Gini dos países da organização atingiu seu maior nível desde meados da década de 1980, chegando à 0,318.

Para a OXFAM (2017), dentre as principais causas do aumento da desigualdade mundial, destacam-se: o aumento das disparidades salariais, o crescimento do retorno do capital em relação ao do trabalho, a expansão da riqueza dos super-ricos, a degradação dos recursos ambientais e a redução da incidência de tributação sobre os rendimentos mais altos. De acordo com a organização, ainda que todos os estratos sociais tenham se beneficiado do crescimento do PIB mundial observados nas últimas décadas, essa relação se deu em termos muito desiguais: enquanto a renda dos 10% mais pobres aumentou em 65 dólares entre 1988 e 2011, a renda dos 1% mais ricos aumentou em mais de 11.800 dólares, ou seja, 182 vezes mais.

Embora a distribuição das rendas do capital seja historicamente mais desigual que a das rendas do trabalho, Piketty (2015) aponta que a maior parte da desigualdade de renda se explica por essa última. Isso ocorre, pois as remunerações advindas do trabalho representam a parte majoritária dos rendimentos das famílias, em todos os lugares do mundo. Como exemplos da influência das variações nos salários relativos, a OXFAM (2017) aponta que, nos países em que a desigualdade registrou queda, como no Brasil, foi o aumento do salário pago aos trabalhadores mais pobres o principal responsável pela conquista. Por outro lado, na Ásia, por exemplo, o aumento das diferenças salariais foi responsável por aproximadamente 20 a 35% do aumento da desigualdade.

Além disso, a evidência de que o aumento da desigualdade nos últimos anos se deu em concomitância à redução da força dos sindicatos, reforça a ideia de que a disparidade de salários tem uma grande influência neste movimento. Segundo Piketty (2015), na França, por exemplo, o crescimento do salário mínimo em cerca de 92% entre 1968 e 1983, conquistado a partir de pressões sindicais, foi um dos principais determinantes da redução da razão P90/P10⁸ dos salários de 4,2 em 1967

⁸ O índice P90/P10 representa a divisão dos valores correspondentes ao limite inferior do 10º décimo decil de renda (P90) e o limite superior do primeiro (P10). Ele mostra que na França, por exemplo,

para 3,1 em 1983. Por outro lado, os países em que os sindicatos mais perderam seu poder, e que não implementaram nenhuma medida de transferência fiscal compensatória, foram os mesmos no quais a razão P90/P10 dos salários mais cresceu.

Segundo Piketty (2014), a tolerância das sociedades anglo-saxãs ao aumento das remunerações salariais a partir dos anos 1970 e 1980, levou à divergência observada nos rendimentos do trabalho. De acordo com o autor, o estabelecimento de novas leis, que reduziram drasticamente as taxas de imposto de renda sobre os salários mais altos, mudou a estrutura de fixação salarial nos países desenvolvidos, gerando incentivos para que os executivos busquem aumentos de seus rendimentos à qualquer custo. Essa alta das remunerações do topo, por sua vez, faz crescer a influência política desses indivíduos, o que garante que as alíquotas de imposto se mantenham baixas e esse grupo seja cada vez mais beneficiado.

Ao mesmo tempo, o fato de as taxas de retorno do capital terem superado as taxas de crescimento econômico ao longo dos últimos anos, levou à queda da participação dos trabalhadores nos ganhos de produtividade e ao aumento da riqueza dos super-ricos. Conforme a Oxfam (2017), as opções de investimento disponíveis aos primeiros, que apresentam retornos não acessíveis ao restante da sociedade também contribuem com o aumento do hiato de renda e riqueza. Entre 2009 e 2016, a riqueza líquida dos bilionários valorizou em uma média de 11% ao ano, passando de 2,4 trilhões para 5 trilhões de dólares.

Os super-ricos transferem sua riqueza de forma intergeracional, sendo um terço da riqueza dos bilionários, proveniente de heranças. Além disso, esses indivíduos utilizam seus recursos para manter-se no controle do poder político e econômico. Por meio do apoio a candidatos políticos, do financiamento de atividades de *lobby* e de centros de estudos, por exemplo, os super-ricos buscam assegurar seus interesses, mantendo o status quo e o hiato existente (OXFAM, 2017).

Stiglitz (2012) indica a existência de uma forte correlação entre o nível de educação dos pais e a situação econômica, sócio-afetiva e escolar de seus filhos. Além das desigualdades em termos de acesso à educação e ao mercado de trabalho, a desigualdade de oportunidade inclui questões básicas como o acesso a

para fazer parte dos 10% mais bem remunerados dos assalariados, é preciso ganhar 3,1 vezes a mais do que para fazer parte dos 10% menos bem remunerados (PIKETTY, 2015).

uma alimentação balanceada e o contato com a poluição, por exemplo. De acordo com o autor, nos Estados Unidos, apenas 9% dos estudantes das melhores universidades nasceram na metade das famílias mais pobres. Enquanto isso, 74% deles advém do quarto de famílias mais ricas.

Além de terem expandido seus rendimentos, as contribuições dos mais ricos foram cada vez mais reduzidas nas últimas décadas. De acordo com a Oxfam (2017), os sistemas tributários de todos os países têm se tornado cada vez menos progressivos desde a década de 1980 em função de medidas como a redução da alíquota máxima do imposto de renda, dos cortes nos impostos sobre ganhos de capital e reduções nos impostos sobre herança e sobre riqueza. Segundo Piketty (2014), na medida em que caíram as alíquotas incidentes sobre os rendimentos de capital, os 5% mais ricos da população passaram a pagar proporcionalmente menos impostos que os demais, uma vez que a renda destes apresenta uma dependência significativamente maior dos rendimentos de capital. Além disso, segundo a Oxfam (2017), a globalização e da expansão das cadeias globais de valor, em vez de taxar e utilizar-se dos recursos dos super-ricos, os países competem para atraí-los, oferecendo uma série de benefícios fiscais.

A maior influência política das grandes empresas multinacionais levou ao aumento do poder de monopólio e da prática de atividades de *rent-seeking*. Os lucros extraordinários aumentam desproporcionalmente a renda daqueles que já são ricos, ao passo que pressionam os rendimentos de trabalhadores, agricultores, consumidores e fornecedores, causando danos às comunidades e ao meio ambiente. A terra e os recursos naturais, que são muitas vezes, as principais fontes de riqueza das pessoas de baixa renda, estão se deteriorando (Oxfam, 2017).

Segundo Stiglitz (2015), as maiores fortunas atuais estão relacionadas à exploração de poder de mercado, a rendas do governo ou à combinação de ambos. Na economia norte-americana, é possível observar a existência de práticas de *rent-seeking* em diversos setores, a exemplo da agricultura, da saúde, dos recursos naturais, das telecomunicações e da alta tecnologia. De acordo com o autor, o aumento do poder de monopólio leva, concomitantemente, ao crescimento dos lucros, queda dos salários, e a um maior valor do “capital”, ao passo que a riqueza de fato está se mantendo ou até, diminuindo. O que ocorre é uma transferência de renda dos trabalhadores para os donos das empresas.

Enquanto Piketty (2014) propõe que o aumento da desigualdade seja consequência de uma força relacionada a questões econômicas, e particularmente, à expansão do capital e dos seus rendimentos, Stiglitz (2015) associa esse movimento às decisões políticas e ao arcabouço institucional e econômico decorrente destas. Para este autor, na ausência de tais mudanças, os modelos econômicos não teriam prevista nem o aumento da taxa de riqueza sobre a renda, nem o aprofundamento da desigualdade. Stiglitz acredita que o contexto observado hoje tem como principais determinantes: (I) o aumento das rendas da terra e dos ativos imobiliários, o aumento das rendas de exploração e um aumento da riqueza que representa a capitalização dessas rendas, e (II) mudanças nas políticas públicas que direcionam o aumento da desigualdade, incluindo-se as políticas de tributação, educação, monetária e antitruste, bem como a regulamentação da governança corporativa e financeira.

Conforme ressalta Stiglitz (2015), as alterações institucionais e nos costumes permitiram que os executivos explorassem as fraquezas das leis corporativas, ao passo que o enfraquecimento dos sindicatos os deixou mais vulneráveis a checar esses abusos. Nos Estados Unidos, com o aumento do tamanho do governo, as oportunidades e incentivos para que as corporações se envolvessem em atividades de *rent-seeking* também aumentaram, o que levou à resultados como a desregulamentação do setor financeiro. Além disso, a redução das taxas sobre os mais ricos pode ter incentivado o *rent-seeking*, tornando mais baixa a relação entre o custo e o benefício de atuar nessas atividades.

Para o autor, as democracias desenvolvidas entraram em um círculo vicioso, no qual a riqueza e a desigualdade de renda se traduzem em desigualdades políticas, que por sua vez, transferem-se em um aumento das desigualdades econômicas. Nesse sentido, tanto Piketty (2015) quanto Stiglitz (2012) observam que a menor igualdade de oportunidades nos países desenvolvidos vem reforçando esse círculo e impedindo a mobilidade intergeracional de renda. Para Piketty (2015), além da baixa mobilidade em relação ao nível de educação e de renda, as imperfeições do mercado de crédito são fatores que fazem necessária uma maior atuação do governo no sentido de reduzir a desigualdade.

Nessa perspectiva, Piketty (2015) pontua que a redistribuição fiscal seja um instrumento importante, mas não suficiente, para melhorar a distribuição de renda. Por um lado, é necessário que essa arrecadação seja traduzida na construção de um Estado Social efetivo, que forneça serviços de qualidade para a população. Por outro, questões como a luta social e a adoção de políticas inclusivas direcionadas a grupo marginalizados na sociedade também assumem um papel importante no processo de redução da desigualdade.

Ao analisar as trajetórias dos países desenvolvidos, o autor observa que a história da desigualdade não segue um caminho contínuo, estando sujeita a uma série de questões políticas e sociais que apenas podem ser compreendidas ao se estudar os casos específicos de cada país. Dessa maneira, Piketty (2015) sugere que um cenário oportuno à redução da desigualdade inclui a associação de políticas governamentais e forças sociais, tais como: a tributação de altos salários e as transferências fiscais para os mais baixos, as políticas de educação e formação, o estabelecimento de um salário mínimo, a luta contra discriminações por parte dos empregadores, a definição de grades salariais e o papel ativo dos sindicatos. Nessa mesma perspectiva, Stiglitz (2015) propõe que, além de implementar uma tributação progressiva *ex post*, os governos devem se preocupar em formular políticas tributárias e fiscais capazes de criar uma distribuição de renda mais igualitária antes do efeito dos impostos, reduzindo o peso dos mesmos.

Assim, a partir da discussão apresentada, é possível observar a importância do papel do Estado na trajetória da redução da desigualdade nos países desenvolvidos. Ainda que os choques econômicos tenham influenciado as mudanças políticas, na ausência destas últimas, é provável que os resultados distributivos fossem significativamente diferentes. Ao contrário do que Kuznets (1955) propunha, a queda da desigualdade não segue forças naturais do desenvolvimento econômico, identificando-se a necessidade da vontade política para que esta ocorra. Conforme Stiglitz (2015), o aumento da desigualdade recente está fortemente associado à alteração das forças políticas e do arcabouço institucional formado em função destas. Nesse sentido, o quadro da desigualdade de renda no Brasil é sintomático, observando-se sua relação com as políticas adotadas pelo governo recentemente e com as estruturas que moldam este padrão de distribuição.

3 DEBATE SOBRE A DESIGUALDADE NO BRASIL: EVOLUÇÃO RECENTE E PROPOSTAS DE POLÍTICAS ESTRUTURAIS

A despeito da tendência recente de aumento da desigualdade em nível internacional, o Brasil observou, nas últimas décadas, um movimento de queda da desigualdade. Entre 1976 e 2015, o índice de Gini⁹ do país caiu de 0,623 para 0,515, sendo essa queda mais expressiva a partir da virada do século (IPEA, 2017). No mesmo período, a taxa de pobreza caiu de 35% para 10% da população e foi atingida uma maior equidade no acesso a recursos básicos.¹⁰

Tabela 1 - Evolução do índice de Gini no Brasil entre 2001 e 2014

Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Índice Gini	0,596	0,589	0,583	0,572	0,570	0,563	0,556	0,546	0,543	0,531	0,530	0,527	0,518

Fonte: IpeaData.

A partir do final do século XX, os processos de redemocratização e de estabilização econômica, seguidos de uma aceleração do crescimento da economia e da implementação de políticas sociais inclusivas, criaram um contexto favorável à essa queda da desigualdade. Nesse sentido, autores como Soares (2010) e Sant'ana *et al.* (2010) propõem que as políticas adotadas desde o início dos anos 2000, tais como o aumento real do salário mínimo, a criação do Bolsa Família, a geração de postos formais de trabalho e o aumento da escolaridade média do brasileiro, foram fatores determinantes para esse resultado.

Embora essa queda tenha ocorrido em um ritmo acelerado e tenha trazido esperanças otimistas à população, algumas questões importantes comprometem

⁹ O coeficiente de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. Seu valor pode variar, teoricamente, de 0, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). No Brasil, o índice é calculado com base nas respostas obtidas a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada pelo IBGE (IPEA, 2017).

¹⁰ O índice de Gini para acesso à água encanada caiu de 0,6 para aproximadamente 0,2, o índice para acesso à energia elétrica foi de 0,5 para menos de 0,1 e para a distribuição de esgoto foi de aproximadamente 0,7 para menos de 0,5 (OXFAM, 2017).

esse cenário positivo. Primeiramente, há de se ressaltar que a redução do índice de Gini observada foi apenas suficiente para tirar do Brasil o título de país com a pior distribuição de renda da América Latina (SOARES, 2010). Além disso, considerando-se que o coeficiente de Gini brasileiro é medido com base em pesquisas domiciliares realizadas pelo IBGE¹¹, autores como Soares (2010), Morgan (2017) e Medeiros et al (2015) argumentam que, tanto por questões amostrais quanto por falhas do próprio questionário, esse indicador subestima o real nível de desigualdade. Por último, mesmo com base no índice de Gini, observa-se, recentemente, uma descontinuidade nesse processo. Além do esgotamento das medidas que propiciaram esse movimento (SOARES, 2010), o atual cenário de instabilidade econômica e política compromete ainda mais a queda da desigualdade no futuro (GOBETTI; ORAIR, 2016).

Assim, levando-se em conta as três questões destacadas, e com base na análise dos determinantes da evolução da desigualdade nos países desenvolvidos no último século, apresenta-se a seguir o debate recente acerca da situação da desigualdade de renda no Brasil. Busca-se analisar em que medida a queda observada nos últimos anos é significativa e quais as principais propostas para a continuidade desse movimento.

3.1 A persistência do alto nível de desigualdade no Brasil

De acordo com estudo divulgado pelo *United Nations Development Programme* em 2016 (doravante, UNDP), o Brasil ainda é o 10º país mais desigual do mundo, o 3º da América Latina. O índice de Gini brasileiro é ainda maior que o de todos os países da OCDE, incluindo economias menos desenvolvidas como México e Turquia (OCDE, 2017). Segundo a Oxfam (2017), o Brasil é o país que apresenta a maior concentração de renda no 1% mais rico dentre todas as economias para as quais existem dados disponíveis, e em 2017, os seis maiores bilionários do país juntos possuíam riqueza equivalente à da metade mais pobre da população. Em termos de riqueza, o nível de desigualdade é ainda mais expressivo: ao passo que 1% mais rico concentra 48% da riqueza do país e os 10% detém 74% dessa, a metade mais pobre dos brasileiros possui apenas 3% da riqueza do país.

¹¹ A exemplo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF).

Segundo os dados da última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2015), os 10% mais ricos da população possuem rendimentos médios per capita de 4.510 reais por mês, enquanto o 1% mais rico têm uma renda média de 40 mil reais por mês. Assim, além da alta desigualdade na economia como um todo, evidencia-se a existência de uma grande desigualdade dentro do decil mais rico. Segundo a OXFAM (2017), à exceção do primeiro decil, o índice de Gini dos 10% mais ricos, de 30,7% é o mais alto quando comparado aos demais decis, que não passam de 7,2%. Nesse sentido, Morgan (2017) aponta que, enquanto a renda média do 1% mais rico do Brasil é mais alta que a renda média do 1% mais rico da França, a renda média do grupo de 90% mais pobres dos brasileiros é semelhante ao dos 20% mais pobres no país europeu.

O UNPD (2016) aponta uma queda de 19 pontos do IDH brasileiro (registrado em 0,754, em 2015) quando o mesmo é corrigido pela desigualdade. A dimensão que mais contribui para essa diferença é a renda, seguida pela educação e pela saúde. Para Sen e Kliksberg (2010), a concentração de recursos, como terras, educação, saúde, acesso ao sistema de crédito e à internet, tornam a desigualdade no Brasil um problema persistente. A educação, por possuir uma rentabilidade relativa muito alta e um acesso bastante desigual, tem um peso muito forte na disparidade de renda em toda a América Latina, onde um indivíduo com menos de doze anos de educação dificilmente consegue ascender socialmente.

Em relação ao acesso à infraestrutura, ainda que este tenha sido ampliado nas últimas décadas, não cobre todas as pessoas da mesma forma. À exceção da energia elétrica, que foi expandida especialmente para as camadas mais pobres da população, o acesso à água e esgoto, por exemplo, é bastante desigual entre indivíduos com diferentes níveis de renda: em 2015, enquanto 94% dos indivíduos que se encontravam entre os 5% mais ricos tinham acesso à água, apenas 62% dos 5% mais pobres possuíam, a cobertura de esgoto, que abrange 80% dos 5% mais ricos, cobre apenas 25% dos 5% mais pobres (OXFAM, 2017). Entre 1985 e 2006, o índice de Gini para distribuição de terras aumentou de 0,857 para 0,872, e as grandes propriedades (com mais de 100 mil hectares), apesar de representarem apenas 15% do total, correspondem à metade de toda a terra agrícola privada do país.

3.2 Falhas amostrais na PNAD e na mensuração do índice de Gini

Além da queda da desigualdade observada ser ainda pequena quando em relação a parâmetros éticos e internacionais, diferentes autores, como Soares (2010), Morgan (2017) e Medeiros *et al.* (2015), questionam a representatividade do nível de desigualdade como medido pelo índice de Gini. Segundo Soares (2010), as pesquisas domiciliares, que embasam este indicador, possuem uma série de limitações, tais quais: (I) o fato de não contabilizarem a totalidade dos tributos, desconsiderando tanto impostos indiretos quanto alguns diretos, a exemplo do IPTU e IPVA; (II) a evidência de que muitas famílias informam seus rendimentos líquidos e não brutos; e (III) a ausência de clareza da pergunta sobre rendimentos de capital da PNAD, o que acaba subestimando o peso dos mesmos na contabilização final. De acordo com Medeiros *et al.* (2015) esse problema não é uma exclusividade brasileira, dado que em diversos países as análises das informações tributárias mostram uma tendência de subestimação dos rendimentos mais altos por parte das pesquisas amostrais.

Conforme Gobetti e Orair (2016), os dados sobre as declarações dos impostos de renda das pessoas físicas voltaram a ser publicados pela Receita Federal brasileira apenas em 2015, estando indisponíveis desde os relatórios de 1988. A partir dessa nova base, intitulada *Grandes Números das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas*, análises inéditas sobre o nível de desigualdade no Brasil identificaram a existência de disparidades significativamente maiores do que aquelas retratadas pelas pesquisas domiciliares. Segundo Salvador (2017, p. 18), a diferença registrada entre o rendimento médio anual de um indivíduo da faixa mais alta da tabela em relação à base, foi de 17.088 vezes, e a partir da observação do número de declarantes por faixa de renda, é possível identificar uma grande concentração de rendimentos no país:

Dos 26,5 milhões de declarantes de Imposto de Renda em 2013, 57,3% estão nas faixas de 3 a 10 salários mínimos. Os declarantes hiper-ricos, com rendimentos acima de 160 salários mínimos anuais (R\$ 1,3 milhão/ano), representavam 0,27% das declarações entregues em 2013, ou seja, 71.440 declarantes. Os declarantes com rendas acima de 40 salários mínimos totalizam 726.725 pessoas, isto é, apenas 2,74% dos indivíduos que entregaram Declarações de IR em 2013.

A desigualdade em termos de patrimônios é ainda mais expressiva. No ano de 2013, os indivíduos incluídos na faixa de renda de até cinco salários receberam apenas 14,36% dos bens e direitos informados à Receita Federal. Neste mesmo ano, os declarantes na faixa acima de 40 salários mínimos detinham 41,56% do total e os hiper-ricos respondiam por 21,70% do patrimônio informado. Em termos regionais, a desigualdade, tanto de rendas quanto de riqueza, registra resultados muito altos. De acordo com Salvador (2017), mais da metade dos rendimentos (57,16%) declarados à Receita Federal em 2013 concentram-se em apenas três estados: São Paulo (35,60%), Rio de Janeiro (13,09%) e Minas Gerais (8,47%). Em relação aos bens e direitos, dos 5,8 trilhões de reais declarados, mais de 2/3 eram detidos por contribuintes de São Paulo (41,26%), do Rio de Janeiro (12,14%), de Minas Gerais (8,07%), do Paraná (7,27%) e do Rio Grande do Sul (6,97%).

Morgan (2017), ao analisar um conjunto de dados que inclui os Grandes Números DIRPF, as Contas Nacionais do Estado, e as amostras da PNAD, também observa evidências a favor da hipótese da subestimação da desigualdade de renda brasileira medida pela PNAD. Ainda que identifique uma tendência de queda da desigualdade de rendas do trabalho e um aumento relativo dos rendimentos da metade mais pobre da população brasileira, observa um movimento de crescimento da porcentagem de renda auferida pelos mais ricos, o que se dá em detrimento de uma queda da participação da classe média no produto do país. A diferença dos resultados obtidos com a sua nova série é bastante significativa: enquanto a PNAD aponta uma participação de 16%; 43,6% e 40,4% da renda para os 50% mais pobres, 40% da classe média e 10% mais ricos; a análise conjunta das três fontes utilizadas por Morgan (2017) identifica 12,3% da renda como sendo auferida pelos mais pobres, 32,4% pela classe média e 55,3% pela faixa de renda mais alta.

Além disso, com base em sua série de dados, Morgan (2017) aponta que os mais ricos foram os que mais se beneficiaram do crescimento econômico da década de 2000. Entre 2001 e 2015, ainda que a população mais pobre tenha obtido uma expansão de rendimentos mais alta (de 28,7%) em relação à classe média e aos mais ricos (que obtiveram 11,5 e 20,5%, respectivamente), a maior fração do crescimento do produto do país foi apropriada pelos 10% mais ricos do país (60,7%). Do restante, 21,6% foi apropriado pela classe média e apenas 17,6% pelos mais

pobres. Além disso, em comparação com outras economias, observa-se que, tanto a parcela detida pelos 10% mais ricos no Brasil é muito alta, como o montante auferido pela classe média é relativamente baixo.

Medeiros et al (2015), por sua vez, desenvolveram um estudo que combina dados do Censo de 2010 com aqueles publicados pela Receita Federal, considerando uma subestimação das rendas mais altas por parte da pesquisa do Censo. Em seus resultados, foi observado um aumento da desigualdade da ordem de seis a oito pontos percentuais em relação ao índice de Gini oficial (o que depende do ponto de encaixe utilizado e da reponderação ou não de registros ignorados ou imputados). As elites educacionais (que englobam indivíduos com curso superior em medicina, direito, engenharia, ciência da computação, ciência da produção, construção e arquitetura e pessoas com mestrado e doutorado em qualquer área) apresentaram uma contribuição desproporcional para a desigualdade. Os empregadores também apareceram com uma contribuição bastante alta, seguidos pelos os empregados do setor público englobados nas elites educacionais.

Contudo, mesmo considerando as falhas da PNAD e os resultados apresentados por estudos baseados em outros dados, Soares (2010) coloca um ponto importante em defesa da pesquisa e, portanto, da relevância da evolução do índice de Gini. Por mais que possua certas limitações, essas são as mesmas em todos os anos, o que garante uma maior credibilidade ao movimento de queda da desigualdade de renda. Assim, ainda que seja possível dizer que a PNAD subestime o nível de desigualdade registrado, o mesmo não se pode afirmar sobre a queda desse nível.

3.3 A crise econômica e política e o esgotamento da queda da desigualdade

Mesmo considerando a relevância da queda da desigualdade brasileira com base no movimento do coeficiente de Gini, Soares (2010) aponta que, para que a disparidade de renda no país atingisse um nível aceitável, seria necessário que esse ritmo de redução se mantivesse alto por, pelo menos, uma década a mais. Utilizando como referência a experiência histórica, o autor analisa que, em sociedades democráticas vivendo sob Estados de direito, as mudanças levam certo tempo, de forma que o “fôlego” de um país para manter a redução do coeficiente de Gini é a variável mais importante no processo de queda da desigualdade.

Nesse sentido, apesar dos ganhos em distribuição recentes, as perspectivas futuras não são mais tão animadoras. De acordo com Soares (2010), há uma tendência de esgotamento das medidas que permitiram a redução da desigualdade de renda no Brasil. Além do fato que a grande maioria das pessoas elegíveis ao Bolsa Família já encontra-se contemplada pelo programa, os aumentos no salário mínimo tiveram um caráter bem mais redistributivo do que possuem hoje.¹² Tais políticas, ainda que importantes, não representam uma mudança de caráter estrutural e, portanto, apresentam limites em sua capacidade de alterar o quadro da desigualdade no país.

O contexto atual de aumento da inflação e de deterioração fiscal compromete não apenas os ganhos salariais, mas também a política de investimentos do governo. Com um orçamento cada vez mais restrito, o governo brasileiro reduziu sua capacidade de expandir seus programas assistencialistas, ou mesmo, de investir em serviços básicos, como saúde e educação. Segundo a Oxfam (2017), as medidas aprovadas pelo governo recentemente, e em especial, a emenda constitucional 95/2016 (conhecida como a “PEC do teto de gastos”) vão de encontro aos objetivos de redução da desigualdade e da pobreza. Esta última, ao determinar o congelamento dos gastos do Estado por vinte anos, retira direitos e benefícios conquistados pelos trabalhadores e aposentados nas últimas décadas e inviabiliza a expansão dos gastos sociais.

Assim, considerando a necessidade de ajuste das contas públicas e o baixo crescimento econômico, é necessário buscar novas formas de combate à desigualdade no Brasil. A crise atual mostra que a queda da desigualdade não pode ser baseada apenas em programas de expansão de renda e crédito, uma vez que os mesmos requerem um crescimento positivo da economia e um ajuste das contas públicas que nem sempre se materializa. Ao mesmo tempo, a experiência histórica internacional mostra que as grandes reduções de desigualdade observadas em governos democráticos ocorreram de forma gradual e constante e, em geral, contaram com reformas estruturais e políticas públicas substantivas.

¹² Segundo a OXFAM (2017), entre 2002 e 2016, o salário mínimo real foi valorizado em quase 80%, e esse aumento foi garantido pela manutenção de um baixo nível de inflação, o que foi comprometido completamente a partir da crise fiscal de 2014/2015.

Conforme Piketty (2014), tanto a democratização quanto os choques econômicos foram fatores determinantes para a redução das desigualdades nos países desenvolvidos. Segundo o autor, tais movimentos ocorreram em momentos de crise e foram influenciadas por importantes reformas tributárias e pela universalização de direitos e da extensão dos serviços públicos. No Brasil, ainda que a democratização tenha levado a um aumento de forças pró-igualdade (como a massificação do poder de voto, a instituição de uma Constituição de natureza progressista, o aumento do ativismo popular, e a ascensão de partidos de centro-esquerda e esquerda), Hunter e Sugiyama (2009) propõem que a forte influência política dos grupos interessados em manter os arranjos precedentes, bem como os políticos patrocinados por esses, impediram que fossem feitas reformas estruturais de caráter fortemente equalizador.

De acordo com as autoras, os governos democráticos adotaram como foco a extensão de programas já existentes às camadas mais pobres da população e a criação políticas garantindo apenas os níveis mais básicos de proteção social. Concomitantemente, o Estado protegeu os interesses dos mais privilegiados, que mantiveram ou até ampliaram seus benefícios, de forma que as melhorias para os pobres não ocorreram com base em uma realocação da distribuição dos recursos públicos entre os indivíduos. O foco do Estado nos programa de transferência de renda condicionada exemplifica a lógica dos governos democráticos brasileiros, que buscaram prover uma proteção mínima aos mais pobres, expandido educação e saúde básica à população marginal, porém, respeitando um limite financeiro, sem ameaçar os interesses de grupos privilegiados. Ainda que esses programas tenham retirado diversas famílias da pobreza, representam aproximadamente 0,5% do PIB, tendo um efeito limitado sobre a redistribuição de recursos na sociedade de forma geral.

De acordo com Gobetti e Orair (2016), a progressividade prevista pela Constituição de 1988 não é verificada de fato no Brasil, uma vez que o sistema tributário ainda é excessivamente regressivo, onerando proporcionalmente mais os indivíduos mais pobres da população. Comparando a estrutura de tributos do país internacionalmente, observa-se que seria possível arrecadar um montante expressivo se fossem cobrados mais impostos diretos dos mais ricos, e que tal

política provavelmente não afetaria o nível de atividade econômica e de investimentos por parte desse grupo da população.

Nesse sentido, diante de um contexto de desequilíbrio fiscal, e, considerando que as reformas tributárias empregadas nos países desenvolvidos foram essenciais para a redistribuição de renda durante o século XX, Gobetti e Orair (2016), apontam a reforma tributária como uma alternativa de ajuste. Segundo os autores, nos países europeus, que desde 2008 sofrem com o aumento de suas dívidas e com dificuldades fiscais, a agenda da progressividade tributária voltou à pauta de debate, uma vez que esta é uma maneira mais justa de aumentar as receitas, onerando aqueles que possuem mais recursos. Contudo, no Brasil, desde a transição democrática, não houve nenhuma reforma significativa visando à progressividade do sistema tributário. Além disso, a classe média posiciona-se contrária a qualquer medida que mencione o aumento de impostos, o que já se manifestou no momento de crise atual.

Considerando tais questões, este trabalho apresenta a discussão recente sobre a necessidade de uma reforma tributária no Brasil, discorrendo sobre a regressividade do sistema vigente hoje, e apontando alguns dos benefícios que tal medida teria para a população e para o Estado. É importante destacar que, não apenas a reforma tributária, mas também outras medidas, a exemplo da promoção de uma maior inclusão e qualidade do sistema educacional e de saúde, da redução do desemprego, do combate à discriminação racial e de gênero, e da eficiência da democracia (OXFAM, 2017), são elementos essenciais para a redução da desigualdade no longo prazo.

3.4 A regressividade do sistema tributário e a persistência da desigualdade

De acordo com Salvador (2017), o sistema tributário brasileiro possui um caráter altamente regressivo, e as políticas adotadas pelo governo até o momento para combater a crise fiscal não levam em conta esse fato, podendo servir até mesmo como uma maneira de agravar as disparidades existentes. Considerando as declarações do Imposto de Renda de 2007 a 2013, o autor aponta que a arrecadação tributária brasileira desonera exatamente os indivíduos mais ricos da

sociedade, o que contribui não apenas com o aumento da desigualdade de renda, mas também das disparidades entre gêneros, profissões e regiões, por exemplo.

Segundo Gobetti e Orair (2016), ainda que o percentual de arrecadação de tributos no Brasil seja semelhante àquele observado nos países da OCDE, o mesmo baseia-se excessivamente em impostos indiretos e regressivos, onerando proporcionalmente mais os indivíduos de baixa renda. Diante de tal estrutura, os 10% mais pobres gastam 32% de seus rendimentos em tributos (sendo 28% em impostos indiretos), enquanto a carga tributária que incide sobre os 10% mais ricos é de 21%, sendo 10% em impostos indiretos.

Embora não existam séries de dados robustas em um espectro de tempo largo, a tendência histórica de adoção de medidas de progressividade tributária no Brasil é semelhante àquela observada nos países desenvolvidos: as alíquotas de impostos diretos iniciaram baixas, aumentando substancialmente até meados da década de 1960, sendo reduzidas, novamente, entre as décadas de 1980 e 1990. Nesse período, além da redução da alíquota máxima do Imposto de Renda, o governo decretou, em 1995, a isenção dos tributos sobre dividendos da pessoa física, e criou a figura dos juros sobre o capital próprio (JSCP), que permitiu às empresas deduzirem os juros pagos aos acionistas da contabilização do seu lucro total, reduzindo os impostos pagos por essas¹³.

Segundo Salvador (2017), estas isenções beneficiam especialmente os contribuintes mais ricos do país. Em 2013, por exemplo, os declarantes hiper-ricos possuíam 65,80% de sua renda em rendimentos isentos e não tributáveis. Enquanto isso, os declarantes com renda de dois a três salários mínimos tinham 90,26% das suas fontes de renda advindas de rendimentos tributáveis. Os rendimentos de capital representaram cerca de 75% a 80% dos rendimentos isentos ou tributados exclusivamente na fonte no período analisado pelo autor. Dessa forma, Salvador (2017, p. 9) aponta que os tributos brasileiros recaem fortemente sobre os rendimentos do trabalho, onerando proporcionalmente mais os salários:

¹³ A adoção dessas medidas consiste em uma peculiaridade do sistema tributário brasileiro, uma vez que, atualmente, apenas a Estônia também isenta a cobrança de impostos sobre dividendos da pessoa física. Agregando os tributos incidentes sobre os lucros das pessoas físicas e jurídicas nos países da OCDE, a alíquota média de incidência é de 43,1% (ou 47,9%, ponderando pelos PIBs). Além disso, esse percentual já foi bem maior, chegando a 75,2% no início da década de 1980 (GOBETTI; ORAIR, 2016).

Enquanto a tributação dos salários obedece à quatro alíquotas (7,5%, 15%, 22,5% e 27,5%) estabelecidas na legislação, os rendimentos decorrentes da renda fundiária variam de 0,03% a 20% (conforme o grau de utilização da terra e a área total do imóvel) e os rendimentos de aplicações financeiras têm alíquotas que variam entre 0,01% e 22,5% (conforme o prazo e o tipo de aplicação), privilegiando os rentistas.

Dessa maneira, por mais que esteja prevista uma progressividade no sistema do recolhimento de Imposto de Renda, a mesma não é verificada quando se analisa a incidência das taxas sobre o conjunto total de rendimentos dos indivíduos. Segundo Pinheiro et al (2017), a progressividade do Imposto de Renda é razoável até o décimo superior de rendimentos, sendo mais suave até o percentil 97 e torna-se fortemente regressiva a partir desse ponto. Isso ocorre porque os rendimentos isentos e não tributáveis concentram-se especialmente entre as rendas mais elevadas.

Somando-se os rendimentos tributáveis e isentos, Salvador (2017) aponta que as alíquotas médias cobradas por contribuinte perdem sua progressividade a partir da faixa de 40 a 80 salários mínimos. De acordo com a Oxfam (2017), aquelas pessoas que recebem mais de 320 salários mínimos mensais pagam uma alíquota de imposto efetivo semelhante àquela paga pelos que recebem cinco salários mínimos por mês (menos de 3%), e quatro vezes menor que aquela que incide sobre os que auferem entre 15 a 40 salários mínimos mensais (cerca de 12%).

Nesse sentido, Gobetti e Orair (2016) estimam que o sistema tributário brasileiro gere uma redução no índice de Gini de apenas 2,8%, o que, comparado à outros países, é um valor bastante baixo (a redução é de 2,9 a 4,8% para países como Chile, México, Uruguai e Argentina, e de 6% no caso das economias da OCDE). Além disso, toda a progressividade gerada pelo sistema tributário brasileiro advém do efeito dos impostos sobre os rendimentos do trabalho.

Afora as isenções de impostos sobre rendimentos, a incidência de tributos que apresentam um caráter inerentemente redistributivo – como àqueles sobre patrimônios, terras e heranças – é muito baixa no Brasil. Em relação aos patrimônios, a taxa arrecadada corresponde a apenas 1,4% do PIB, ou 4,18% da arrecadação tributária total. Em comparação, em países desenvolvidos como o Canadá, o Japão, a Coreia do Sul, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, tal arrecadação é superior à 10% da contribuição tributária total. Da mesma forma, a

arrecadação do Imposto de Transmissão de causas Mortis e Doação (ITCMD), recolhido pelos governos estaduais, representa apenas 0,25% do total de impostos recolhidos no país. A alíquota desse tributo, fixada em 8%, não possui progressividade alguma e, na prática, raramente passa dos 5%. Nos países da OCDE, por exemplo, a taxa média cobrada por esse imposto é de 15%, chegando à mais de 50% em países como Bélgica e França (SALVADOR, 2017).

Apesar das terras cultivadas representarem cerca de 35% do território nacional, o Imposto sobre o Território Rural corresponde a menos de 0,06% de toda a arrecadação no Brasil. Além disso, os subsídios destinados aos proprietários de terra são totalmente concentrados, sendo 70% do valor capturado por 9% dos estabelecimentos. Alguns tipos de patrimônios, detidos em geral pelos indivíduos mais ricos, ainda não são tributados, a exemplo de jatos, helicópteros, iates e lanchas. O Imposto sobre Grandes Fortunas, estabelecido na Constituição de 1988, de competência da União Federal, até hoje não foi regulamentado, não sendo aplicado, portanto (OXFAM, 2017).

Outra questão que destaca Salvador (2017) é o caráter regressivo causado pela disparidade de arrecadação de impostos entre categorias profissionais e entre regiões. Os indivíduos enquadrados como “proprietários de empresa ou firma individual ou empregador-titular”, por exemplo, pagaram, em 2013, apenas 2,18% de taxa sobre seus rendimentos totais. Por outro lado, os servidores públicos da administração federal direta, com alíquota média efetiva de 12% e com 78% de seus rendimentos tributáveis, foram os que pagaram as mais altas alíquotas.

De acordo com Pinheiro et al (2017), entre os declarantes das faixas de renda mais altas encontram-se predominantemente empresários, dirigentes de associações patronais ou políticas, e profissionais das ocupações de caráter personalíssimo. A ocupação principal que registrou os maiores rendimentos anuais foram os dirigentes de associações patronais ou políticas, com uma média de 2,75 milhões de reais. Além disso, esse grupo possui os maiores rendimentos isentos e não tributáveis e paga a menor alíquota média efetiva (5,23%). Os dirigentes de empresas, por sua vez, são a quinta ocupação com maiores rendimentos médios (1,21 milhões de reais), e possuem a segunda menor alíquota média efetiva (5,49%).

Tal desigualdade de arrecadação também é observada em termos geográficos. De acordo com Salvador (2017, p.27), “apenas 54,88% dos

rendimentos recebidos pelos declarantes do Estado de São Paulo eram advindos de rendas tributáveis, enquanto os rendimentos recebidos pelos contribuintes dos Estados do Acre e de Roraima vinham basicamente de rendas submetidas à tributação (81,16% e 80,59%)”. Pinheiro et al (2017) observam que os declarantes dos estados do Sul e do Sudeste possuem os maiores rendimentos médios e arcam com as menores alíquotas efetivas médias, ao passo que os declarantes das regiões Norte e Nordeste registram os menores rendimentos médios e pagam as maiores alíquotas médias efetivas.

Tendo em vista esse contexto, Gobetti e Orair (2016) realizaram simulações a fim de identificar os efeitos que poderiam ser gerados a partir de mudanças na estrutura do IRPF. Os autores sugerem que uma reforma tributária no Brasil deveria contar com a eliminação das peculiaridades em relação aos lucros e dividendos (tanto no que diz respeito à criação de um imposto sobre dividendos para a pessoa física, quando no tocante às deduções dos JSCP), e com a redução da taxa sobre as empresas e sobre os impostos diretos, destacando-se o PIS e Cofins que, de acordo com os autores, são impostos complexos e ineficientes.

Com base em quatro simulações estáticas, os autores consideram os efeitos em termos de receita, variação do índice de Gini e o número de pessoas que seriam atingidas por cada reforma. Os resultados mostram que o conjunto de mudanças mais eficaz em termos de distribuição seria a criação de um imposto progressivo para dividendos (que variasse nas mesmas faixas aplicadas ao imposto sobre salários), somada à introdução de uma alíquota de 35% do IRPF para indivíduos com rendimentos acima de 325 mil reais. Tal medida levaria a uma queda de 4,31 pontos do índice de Gini, atingindo aproximadamente 1,2 milhões de contribuintes e gerando uma receita adicional de 72 bilhões de reais. A mudança menos efetiva, por outro lado, seria a única que não altera a isenção dos impostos sobre dividendos, e que criaria faixas de tributação de 35, 40 e 45% para os rendimentos do trabalho, para indivíduos que recebem acima de 60, 70 e 80 mil reais, respectivamente. Essa medida afetaria 3,8 milhões de indivíduos, levando a uma queda de apenas 3,63 pontos do índice de Gini.

Assim, levando em conta as análises dos autores e, dadas as simulações feitas por Gobetti e Orair (2016), observa-se a necessidade de incluir o debate da

reforma tributária na agenda política brasileira. Conforme Hanni *et al.* (2015), ainda que as políticas adotadas nas última décadas tenham tido um impacto importante na redução da pobreza extrema, elas não apresentaram um efeito substantivo sobre a redução da desigualdade. Além da queda do índice de Gini das últimas décadas não ter sido tão expressiva como se presumia, as políticas que levaram a esta não são mais sustentáveis no contexto atual, o que denota a necessidade de se adotar novas medidas redistributivas, especificamente aquelas de caráter estrutural. Nesse sentido, observando-se o importante papel que a tributação progressiva desempenhou nos movimentos de queda e ascensão da desigualdade nos países desenvolvidos; e, diante da constatação que a ação do governo brasileiro é pouco progressiva e que a estrutura do sistema tributário favorece desproporcionalmente os mais ricos, identifica-se a necessidade de se empreender uma reforma tributária no país.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo Hunter e Sugiyama (2009), a depender da intervenção pública observada até agora, levará um longo tempo até que os pobres vivam em condições de dignidade no Brasil. Sem um alto crescimento econômico de longo prazo, a melhora do bem-estar e a formação de capital humano dos mais pobres demandará uma realocação dos privilégios distribuídos entre a sociedade. Comparando os sucessos e falhas das mudanças nos principais setores sociais desde a redemocratização, as autoras sugerem que a adoção de reformas progressivas não pode esperar por pressões populares, uma vez que as pessoas mais pobres, na maioria das vezes, não possuem consciência de quão desprivilegiados eles são e não possuem influência alguma no desenvolvimento das políticas sociais e econômicas executadas. Ainda, este contexto de altas disparidades contribui para o aumento do nível de corrupção – uma vez que as elites tendem a se sentir superiores e impunes – e para a queda da confiança na democracia e nas instituições políticas do país.

Analisando-se a trajetória de redução da desigualdade de renda nos países desenvolvidos durante o século XX, assim como a tendência de aumento que vem ocorrendo desde a década de 1980, observa-se o importante papel dos Estados nesse processo. Tanto na Europa, quanto nos Estados Unidos, a introdução de uma

tributação alta e fortemente progressiva foi um dos fatores chaves para reduzir a desigualdade de renda, não sendo esse um movimento natural do desenvolvimento econômico, como descrevia Kuznets (1955).

Assim, diante da constatação de que o sistema tributário brasileiro é excessivamente regressivo, e, sabendo-se do impacto que a introdução de uma tributação regressiva pode ter em relação à queda da desigualdade, acredita-se que a realização de uma reforma tributária seria uma medida estrutural, muito vantajosa para o Brasil no combate à desigualdade no longo prazo. Considerando-se ainda as restrições fiscais do governo no momento atual, tal reforma permitiria ao governo reduzir seus desequilíbrios fiscais no curto prazo, e a ampliar sua capacidade de financiar serviços públicos essenciais para a redução da pobreza e da desigualdade no longo prazo (a exemplo dos sistemas de saúde e educação). Por fim, do ponto de vista da justiça social, a realização de uma reforma tributária progressiva apresentase como uma maneira de enfrentar a crise onerando mais os mais ricos, uma tendência que se observa nos países mais desenvolvidos.

REFERÊNCIAS

ATKINSON, Anthony B.; PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel. Top Incomes in the Long Run of History. **Journal of Economic Literature**, v. 49, n. 1, p. 3-71, 2011.

BANCO MUNDIAL. **Base de dados**. Washington, 2017.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Redistribuição de renda e a recuperação do mercado de trabalho brasileiro**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

CARNEIRO, Carla B. L. **Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção**. 337p. 2005. (Doutor em Sociologia e Política). Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

GOBETTI, Sérgio W.; ORAIR, Rodrigo Octávio. Progressividade Tributária: A Agenda Negligenciada. **Texto para discussão**, Rio de Janeiro: IPEA, n. 2190, abr. 2016.

GOBETTI, Sérgio W.; ORAIR, Rodrigo Octávio. Progressividade Tributária: Uma Alternativa para o Ajuste Fiscal. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, jan./jul. 2016.

HANNI, Michael; MARTNER, Ricardo; PODESTÁ, Andrea. The redistributive potential of taxation in Latin America. **Cepal Review**, v.116, August, 2015.

HUNTER, Wendy; SUGIYAMA, Natasha Borges. Democracy and Social Policy in Brazil: Advancing Basic Needs, Preserving Privileged Interests. **Latin American Politics and Society**, 2009, vol. 51, p. 29–58.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Base de dados**. Brasília: IPEA, 2017.

KLIKSBERG, Bernardo; SEN, Amartya. **As pessoas em primeiro lugar**: A ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das letras. 2010.

KUZNETS, Simon. Economic Growth and Income Inequality. **The American Economic Review**, v. 45, n. 1, p. 1-28, 1955.

MEDEIROS, Marcelo; GALVÃO, Juliana de C.; NAZARENO, Luísa. A composição da desigualdade no Brasil: Conciliando o Censo 2010 e os dados do Imposto de Renda. **Texto para discussão**, n. 2147, Rio de Janeiro: IPEA, out. 2015.

MORGAN, Marc. Extreme and Persistent Inequality: New Evidence for Brazil Combining National Accounts, Surveys and Fiscal Data, 2001-2005. **Working paper series**, n. 2017/12. ago. 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Base de dados**. Paris, 2017.

OXFAM. Uma economia para os 99%. **Documento informativo da Oxfam**. Londres, 2017a.

OXFAM. **A distância que nos une**: um retrato das desigualdades brasileiras. Oxfam, 2017b.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

PINHEIRO, Heloisa; WALTENBERG, Fábio; KERSTENETZKY, Celia. Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas: Oportunidades para tributar os rendimentos mais altos no Brasil. Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro: IPEA, n. 121, 2017.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD). Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2015.

SALVADOR, Evilásio. **Perfil da Desigualdade e da Injustiça Tributária com base nos declarantes do imposto de renda no Brasil, 2007-2013**. Brasília: INESC, 2016.

SANT'ANA, André A.; AMBROZIO, Antônio Marcos H.; MEIRELLES, Beatriz B. Redistribuição de renda e a recuperação do mercado de trabalho brasileiro. **Visão do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro: BNDES, n. 85, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Editora Record: Rio de Janeiro, 2008.

SOARES, Serguei S. D. O ritmo da queda da desigualdade no Brasil é aceitável? **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 3. São Paulo, 2010

STIGLITZ, Joseph E. **The price of inequality**. London: Penguin Group, 2012.

STIGLITZ, Joseph E. The origins of inequality and policies to contain it. **National Tax Journal**, p. 425-448, jun. 2015

UNITED NATIONS PROCUREMENT DIVISION (UNPD). **Human Development Report**. New York: United Nations Development Programme, 2016.