



FERRAMENTAS PARA UMA SOCIEDADE EQUÂNIME



Economistas estudam como investimentos sociais e tributação progressiva combatem diferentes tipos de desigualdade e podem ser combinados

Diego Viana

Se a parcela mais pobre de determinada população tem um ganho de renda de 20% em um dado período, enquanto o ganho da parcela mais rica é de 50%, pode-se dizer que a sociedade está em situação melhor ou pior? A resposta depende do ângulo pelo qual se olha a questão: se todos ampliaram sua renda, seria possível afirmar que o conjunto da população se beneficiou. Essa visão, enfatizando os ganhos dos mais pobres, embasa os argumentos de quem defende que, se a economia cresce, todos ganham sempre. Outra perspectiva considera que o aumento da desigualdade é problemático, independentemente de haver ganhos para todos.

Nas últimas duas décadas, a pesquisa em economia vem demonstrando que o problema da desigualdade não é o mesmo da pobreza. Os efeitos deletérios da desigualdade cumulativa – que gera novas desigualdades – são muitos. Ela prejudica a mobilidade social ao reduzir as oportunidades acessíveis aos mais pobres e, em casos extremos, à classe média. Como consequência, o crescimento

da economia também é afetado, já que, com oportunidades reduzidas, os mercados se tornam menos dinâmicos. Por fim, quando um grupo restrito de pessoas concentra muito patrimônio e renda, pode controlar o sistema político, garantindo a perpetuação da própria riqueza e a pobreza dos demais.

Uma pergunta fundamental orienta as pesquisas sobre desigualdade: como mitigá-la ou reverter sua tendência de crescimento? Para lidar com esse desafio, os governos dispõem de duas ferramentas principais: o gasto público e a tributação. O papel que cabe a cada uma delas segue sendo matéria de debates, mas trata-se de dois caminhos conectados, já que o investimento do Estado é financiado, em grande parte, pela arrecadação de impostos.

“Tudo depende do objetivo”, afirma o economista Rodrigo Orair, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). “Para alcançar a população de baixa renda, o investimento social é claramente o melhor caminho, com transferências como as que são feitas no Bolsa Família. Se o objetivo é criar uma sociedade mais equânime,

MINIGLOSSÁRIO

DÉFICIT PRIMÁRIO

As contas do Estado têm déficit primário se os gastos superam as receitas antes do pagamento de juros da dívida pública e superávit primário se as receitas superam os gastos. Quando se incluem os juros da dívida, fala-se em déficit ou superávit nominal.

ÍNDICE DE GINI

Desenvolvido em 1912 pelo estatístico italiano Corrado Gini (1884-1965), o coeficiente ou índice de Gini é uma medida de distribuição de valores, hoje usada principalmente para o cálculo da desigualdade de renda em uma sociedade. Vai de 0 (zero) a 1 (um). Uma distribuição de "0" significaria perfeita igualdade, enquanto "1" corresponde à absoluta concentração.

RENDA E PATRIMÔNIO

Renda é o termo genérico que reúne os rendimentos do trabalho (dos assalariados e dos autônomos) e os rendimentos da propriedade (ações, empresas, imóveis, títulos). Enquanto todos os rendimentos são fluxos, a propriedade (ou o patrimônio) é um estoque. A título de exemplo, ao declarar o imposto de renda sobre pessoa física, paga-se sobre o fluxo (quanto se recebeu naquele ano). Se o indivíduo adquiriu patrimônio no mesmo período, esse é declarado no item de bens, que mostra o seu estoque de riqueza, quanto tem até aquela data.

TRIBUTAÇÃO PROGRESSIVA / REGRESSIVA

Um sistema tributário é dito progressivo quando a parcela da população que recebe mais renda paga proporcionalmente mais impostos. Quando a carga dos impostos é mais pesada sobre quem ganha menos, diz-se que o sistema é regressivo.

TRIBUTAÇÃO DIRETA E INDIRETA

Diz-se que um tributo é "direto" quando incide sobre os indivíduos e empresas diretamente, ou seja, seus bens e fontes de renda. São exemplos o imposto de renda (de pessoa física ou jurídica), o IPVA, o IPTU, o ITR e a taxação de heranças. O tributo "indireto" é aquele que está embutido na produção e no consumo, caso do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF).



no sentido de oportunidades e acesso a bens públicos, beneficiando não só os pobres, mas também a classe média, o caminho é o investimento em saúde, educação, transporte. Se o problema é a excessiva concentração de renda no topo da distribuição, em particular do patrimônio que advém do capital, o instrumento por excelência é a tributação”, enumera. Impostos progressivos, com alíquotas superiores para as rendas e os patrimônios mais altos, permitem compensar a concentração de riqueza no topo.

O CASO BRASILEIRO

Se a desigualdade é algo a ser combatido, não apenas por razões éticas e sociais, mas também econômicas, então o Brasil, reconhecido como um dos mais desiguais do mundo, é um caso à parte. Depois de duas décadas de queda, a desigualdade voltou a aumentar no país a partir da recessão de 2015 e 2016. Medida pelo coeficiente de Gini (*ver glossário*), a concentração de renda, que passou de 0,633 a 0,519 entre 1989 e 2015, segundo o Banco Mundial, voltou a subir para 0,539 em 2018.

No entanto, mesmo no período em que o coeficiente de Gini foi reduzido, a queda da desigualdade não ocorreu em toda a extensão da distribuição de renda. Pesquisas como a do sociólogo Pedro Herculano Ferreira de Souza, também do Ipea, usando dados do imposto de renda, mostram que, entre o 1% mais rico da população brasileira – ou seja, no topo da pirâmide –, a concentração da renda não apenas se manteve estável como é uma das mais extremas do mundo. Os dados foram publicados no livro *Uma história da desigualdade: A concentração de renda entre os ricos no Brasil – 1926-2013*.

O combate à desigualdade deve ser feito por meio da tributação precisamente dessa parcela da população, nos termos de Orair. Entretanto, “pesquisadores têm ressaltado o alto grau de regressividade da nossa estrutura tributária, em especial pela pequena participação da tributação direta, ou seja, renda e patrimônio, mas também por uma série de especificidades, isenções e regimes especiais, que distorcem o perfil progressivo da tributação direta”, diz a economista Débora Freire, pesquisadora e professora do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar-UFGM).

Em resumo, a parcela mais rica da população consome uma proporção menor de sua renda do que os mais pobres. Como as alíquotas dos impostos sobre consumo são as mesmas para todos, os pobres pagam proporcionalmente mais impostos do que ricos. Ao mesmo tempo, alíquotas de impostos sobre serviços são mais baixas, beneficiando os mais ricos, que consomem proporcionalmente mais serviços. Por fim, rendimentos financeiros, característicos de contribuintes mais

ricos, também são menos tributados do que salários, reforçando a injustiça do sistema.

Em dezembro de 2019, um artigo do ex-presidente do Banco Central Armínio Fraga, publicado na revista *Novos Estudos Cebrap*, deu novo impulso ao debate sobre a relação entre desigualdade, gasto público e sistema tributário no Brasil. Fraga defende a ideia de que o Estado precisa ser capaz de investir muito mais na área social e em infraestrutura. Para conseguir recursos para essas áreas, ele propõe um ataque em três frentes: gastar menos com o funcionalismo público, reduzir o custo da previdência social e reformar o sistema tributário, tornando-o progressivo e eliminando subsídios aos ricos.

“Assim, o Brasil poderia organizar sua vida fiscal. Também seria possível consolidar um patamar mais baixo de juros. Sobraria muito dinheiro para investir melhor nas áreas sociais: educação, saneamento e saúde, inclusive reforçando o SUS [Sistema Único de Saúde]. Também seria possível complementar o setor privado no que ele não puder fazer em infraestrutura”, observa Fraga.

“Nosso sistema tributário torna-se gerador de desigualdades, não o contrário. Nossos impostos diretos são pouco progressivos, então a regressividade da tributação indireta não é compensada suficientemente”, diz Freire. “Uma reforma que atuasse, de fato, nas iniquidades do sistema tributário, transformando-o em redistribuidor, precisaria ampliar a participação da tributação direta [no total de impostos arrecadados] e melhorar o perfil progressivo desses tributos.”

Para a economista da UFMG, seriam necessários “a retomada da tributação de lucros e dividendos, uma maior tributação sobre herança, um imposto sobre grandes fortunas, faixas mais elevadas para as super-rendas do imposto de renda de pessoa física, uma melhor configuração dos impostos sobre patrimônio, como IPTU [Imposto Predial e Territorial Urbano], IPVA [Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores] e ITR [Imposto Territorial Rural]”, enumera.

Portanto, a medida mais direta para combater a concentração de renda e patrimônio seria a tributação direta dessas formas de riqueza. Contudo, as propostas de reforma do sistema tributário em discussão no Congresso tratam exclusivamente da taxa indireta. Tanto a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 45, na Câmara dos Deputados, quanto a PEC 110, no Senado, pretendem fundir diversos tributos em um só, criando o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) ou Imposto sobre Valor Agregado (IVA).

O principal motivo para que a reforma esteja focada nos impostos indiretos é a complexidade da tributação de bens e serviços no Brasil. O sistema contém uma miríade de benefícios fiscais, regimes especiais e alíquotas diferenciadas. Há

também o chamado imposto “em cascata”, quando as distintas etapas do processo produtivo são tributadas umas em cima das outras. Assim, “além do impacto na eficiência, haveria também certo impacto distributivo, já que a harmonização de alíquotas e o fim da cumulatividade gerariam, na média, alíquotas menores”, diz Freire. Na PEC 45, também está prevista a criação de um sistema de devolução do imposto para as famílias mais pobres e a equalização da tributação de bens e serviços.

“Um bom sistema tributário prejudica o mínimo possível o crescimento e, ao mesmo tempo, é progressivo, ou seja, as camadas mais ricas contribuem proporcionalmente mais”, diz o economista Bernard Appy, diretor do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF). “Mudar a tributação de consumo no Brasil é importante para eliminar distorções que prejudicam muito o crescimento do país. Traria um aumento de mais de 20% do PIB [Produto Interno Bruto] potencial, em 15 anos”, calcula. Appy também ressalta que não há incompatibilidade entre a reforma dos tributos indiretos e a dos diretos. “São agendas complementares, não concorrentes”, avalia.

Ao sistematizar a cobrança de impostos sobre renda e patrimônio, uma dificuldade para qualquer legislador é evitar manobras contábeis que permitam a pessoas de renda mais alta pagar alíquotas mais baixas do que a média. É o que acontece hoje no Brasil. O uso de empresas por pessoas físicas para pagar menos impostos é uma estratégia comum, no fenômeno conhecido como “pejotização” (termo derivado de “pessoa jurídica”) das relações de trabalho. Verbas indenizatórias como o auxílio-moradia também podem constituir “salários disfarçados”, que não são tributados, observa Orair. Diversas aplicações financeiras, como os fundos imobiliários, têm isenção tributária.

“Uma pessoa física que tem um imóvel alugado paga 27,5% de imposto de renda por esse aluguel. Se essa pessoa tiver 10 imóveis, pode montar uma empresa no regime de lucro presumido e pagar de 11,3% a 14,5%, usando a figura jurídica da empresa. Na distribuição dos dividendos, como pessoa física, estará isenta. E se forem mais de 100 imóveis, ela pode se juntar com outras pessoas e montar um fundo de investimento imobiliário, pagando zero de imposto de renda”, explica Appy. “No Brasil, quanto mais imóveis a pessoa tem e quanto mais complexo o modelo pelo qual recebe aluguéis, menos imposto ela paga”, resume.

“No imposto de renda, precisamos de um sistema que trate mais ou menos da mesma maneira os ganhos oriundos do capital e os recebidos com o trabalho”, diz Orair. “Caso contrário, as pessoas seguirão tratando seus ganhos do capital como ganhos de trabalho ou vice-versa, dependendo de qual é menos taxado”, diz. No Brasil, a pejotização

Nos países onde um crescimento acelerado não retira pessoas da pobreza, o aumento da desigualdade não traduz nenhuma melhora das condições de vida

e fenômenos semelhantes são exemplos de renda de trabalho sendo tratada como renda de capital: como é possível recolher menos imposto de renda como empresa do que como indivíduo, muitos optam por receber a remuneração profissional como se fossem empresas recebendo lucro. Se as receitas do capital e do trabalho fossem tributadas igualmente, isso não aconteceria.

Na tese *Capital e trabalho no Brasil do século XXI: O impacto de políticas de transferência e de tributação sobre desigualdade, consumo e estrutura pro-*

ductiva, Freire argumenta que a redução das assimetrias entre a tributação da renda do trabalho e do capital contribuiria para o crescimento e a redução da desigualdade. “Se houvesse ao mesmo tempo um aumento da participação da tributação direta na carga tributária, a redução da desigualdade seria significativa”, acrescenta. Em pesquisa de 2016 conduzida em parceria com o economista Sérgio Gobetti, Orair estimou que a desigualdade brasileira, medida pelo índice de Gini, seria reduzida em 4,31% se houvesse uma alíquota de 35% do IRPF para rendas acima de R\$ 325 mil ao ano. Para isso, seria preciso que, ao mesmo tempo, os dividendos fossem tributados segundo a mesma tabela. Seriam afetadas 1,2 milhão de pessoas e a Receita Federal teria um aumento de arrecadação de R\$ 72 bilhões. Os resultados foram publicados no texto para discussão “Progressividade tributária: A agenda negligenciada”.

UM MUNDO DESIGUAL

Essas preocupações giram em torno de um tradicional princípio econômico: que a remuneração seja um incentivo à produtividade e à inovação. Isso significa que um certo grau de desigualdade é aceitável, porque, se todos são iguais – a chamada “igualdade dos resultados” –, não há motivo para maiores esforços ou para produzir mais. Por outro lado, sociedades excessivamente desiguais também são menos eficientes, porque desperdiçam talentos, ao concentrar as possibilidades de sucesso em um grupo restrito de pessoas que já pertencem às classes mais altas, inviabilizando a “igualdade de oportunidades”.

Quanta desigualdade é desejável? “Não tem como calcular ou determinar uma desigualdade ótima”, diz Fraga. “A relação entre crescimento e desigualdade não é universal e não ocorre em

todos os países através dos mesmos mecanismos.” É preciso, portanto, diferenciar a desigualdade causada pela dinâmica da economia competitiva de outras, como o chamado “rent seeking”, ou seja, a captura por grupos de poder dos mecanismos de geração de riqueza. O problema de determinar o quanto uma sociedade vai combater a desigualdade, ou se vai promovê-la, é sobretudo de natureza política. “No artigo, defendo a tese de que, no Brasil, combater a desigualdade ajudaria a acelerar o crescimento”, reforça.

Os dois lados da desigualdade transparecem em países que passam por acentuados processos de enriquecimento, como a China. Antes das reformas na década de 1970, o país era agrário e tinha pouca desigualdade. Com a industrialização e o veloz crescimento, a concentração da renda expandiu-se e, ao mesmo tempo, a população toda enriqueceu. “Mas também surgem, na China, os exemplos de fortunas bilionárias”, o que pode levar, na avaliação de Fraga, a um enrijecimento da economia. Assim como no Ocidente, a concentração de renda poderá ser um fator de perda de dinamismo no gigante asiático.

Nos países onde um crescimento acelerado não retira pessoas da pobreza, o aumento da desigualdade não traduz nenhuma melhora das condições de vida. Ao contrário, põe em risco a democracia e o sistema econômico ao bloquear a mobilidade social. No livro *Capitalism, alone*, lançado em 2019, o economista sérvio Branko Milanovic, professor da City University de Nova York (Cuny) e ex-funcionário do Departamento de Pesquisa do Banco Mundial, argumenta que tanto o capitalismo do Ocidente, que descreve como “liberal-meritocrático”, quanto o capitalismo da Ásia, que descreve como “político”, estão caminhando para se transformarem em plutocracias, isto é, sistemas em que as elites política e econômica se tornam “uma mesma elite autossustentada”.

“Dois mitos caros aos economistas caíram por terra. O primeiro é que a desigualdade tenderia a diminuir com o desenvolvimento. O segundo é que a desigualdade seria benéfica a todos, especialmente aos mais pobres”, avalia a economista Celia Kerstenetzky, diretora do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (Cede) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). “O aumento persistente da desigualdade no mundo, nos últimos 30 anos, com essa característica de concentração extrema e crescente no topo e a percepção de que o destino do ‘1%’ mais rico e dos ‘99%’ restantes estão vinculados, de um modo perverso para estes últimos, foi o responsável pelo declínio dessas crenças”, observa.

No livro *Capital no século XXI*, publicado em 2013, o economista francês Thomas Piketty argumenta que o sistema econômico tem uma ten-



dência concentradora inerente e expressou a ideia com uma fórmula simples: $(r > g)$. Ou seja, os ganhos do capital (r) crescem mais rápido do que a economia como um todo (g) e, portanto, do que os ganhos do trabalho. Para evitar o retorno a uma sociedade oligárquica, em que só os herdeiros das famílias ricas têm chances de sucesso, Piketty defende a necessidade da tributação não apenas progressiva, mas que compense a tendência inata do sistema a concentrar os ganhos de renda entre os mais ricos.

Para Freire, grande parte da desigualdade no Brasil é explicada pela estrutura produtiva, em que setores exportadores de *commodities* têm peso elevado. “A desindustrialização, que vem desde a década de 1990, reforça a estrutura concentradora, pois favoreceu o ganho de participação dos setores exportadores de *commodities* no conjunto da produção”, argumenta. Em sua tese, Freire explica que, como esses setores têm uma estrutura desigual de remuneração, isto é, geram mais renda do capital do que renda do trabalho, em comparação com a indústria, quanto maior seu peso na economia e na exportação, maior é a tendência a reforçar a concentração da renda.

MODELOS DE DISTRIBUIÇÃO

Hoje, nos Estados Unidos, deputados do partido Democrata, como Alexandria Ocasio-Cortez, defendem iniciativas para reforçar o papel dos investimentos do governo na garantia do pleno emprego, além de orientar a transição da economia norte-americana para a sustentabilidade, com o chamado Green New Deal, referência ao programa de recuperação econômica de Franklin D. Roosevelt (1882-1945) durante a Grande Depressão da década de 1930, o New Deal.

As propostas em torno do Green New Deal se sustentam nas ideias de uma escola econômica recente, para a qual o gasto público não é limitado pela capacidade de financiamento do Estado e a tributação serve principalmente como instrumento para administrar a economia. Trata-se da teoria monetária moderna (MMT). Para os economistas dessa corrente, “o papel da tributação não é financiar os gastos do governo, mas gerenciar o nível total de gastos na economia, que incluem os gastos das famílias, das firmas, do governo e do setor externo, para evitar tanto o desemprego quanto a inflação”, afirma a economista Simone Deos, do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp).

O gerenciamento dos gastos na economia envolve a escolha de quais segmentos da economia tributar e quais grupos sociais atender com investimentos públicos, o que tem efeitos distributivos. Porém, “enquanto houver recursos reais disponíveis na economia, sobretudo mão de obra, é possível e desejável ampliar os investimentos

voltados para a parcela mais pobre, sem que haja contrapartida no aumento da arrecadação, com efeitos de redução da desigualdade”, argumenta Deos. Isso significa que, para financiar investimentos de saúde, educação e geração de empregos, não é necessário o uso explícito da tributação das classes altas, quando há recursos ociosos: pessoas sem trabalho, máquinas sem uso, infraestrutura operando abaixo da capacidade. O tributo e o financiamento são duas iniciativas independentes, a não ser no caso de uma economia em pleno emprego, quando a retirada de recursos de um lado deve compensar o investimento em outro.

No livro *Consenso e contrassenso*, o economista André Lara Resende recorre à história das teorias da moeda e das políticas monetárias para defender que o equilíbrio das contas públicas não é um entrave aos gastos sociais. Isto é, não há um impeditivo formal para aumentar os investimentos públicos com vistas à redução da desigualdade. “A restrição sobre a emissão primária é puramente administrativa. Trata-se de uma medida baseada numa decisão política de estabelecer limites para os gastos públicos”, escreve.

Ao longo da história, os gastos públicos e a tributação progressiva já foram usados intensivamente para garantir sociedades menos desiguais e oportunidades semelhantes para todos. Foi o caso do modelo adotado pelo regime de social-democracia, principalmente na Europa após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), no período que ficou conhecido como os “30 anos gloriosos do capitalismo”. Fortes investimentos públicos em educação, transporte e saúde provocaram a expansão das classes médias e a recuperação dos países europeus destruídos pela guerra.

“A pesquisa de Piketty em seu último livro, *Capital e ideologia* [publicado em 2019], mostra que o papel da tributação é maior do que se supunha. A tributação progressiva, vigente entre a Primeira Guerra Mundial [1914-1918] e o final dos anos 1970 e início dos anos 1980, foi uma das principais causas de redução das desigualdades nas economias avançadas no século XX”, afirma Kerstenetzky. “A tributação não só foi importante para financiar a reconstrução no pós-guerra e as urgentes políticas sociais. Foi também um mecanismo de redução direta das desigualdades ao, por exemplo, desestimular salários muito altos e reduzir ganhos financeiros líquidos”, argumenta.

“A social-democracia usa o mercado para aquilo que o mercado é capaz de fazer, ou seja, criar riqueza. Mas também corrige as falhas do mercado, criando um ambiente com mais oportunidades para as pessoas, mais mobilidade social e uma rede de proteção”, descreve Fraga. ■

Os livros e artigos científicos consultados para esta reportagem estão listados na versão on-line.