

FELIPE AUGUSTO CECCONELLO DE OLIVEIRA

**OS IMPACTOS DA POLÍTICA FISCAL NO PRODUTO E NA
DISTRIBUIÇÃO DE RENDA: UMA ANÁLISE**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de
Graduação em Economia da Faculdade de Ciências
Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a
obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas

Orientador: Prof. Dr. Maurício Andrade Weiss

Porto Alegre

2020

FELIPE AUGUSTO CECCONELLO DE OLIVEIRA

**OS IMPACTOS DA POLÍTICA FISCAL NO PRODUTO E NA DISTRIBUIÇÃO DE
RENDA: UMA ANÁLISE**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de
Graduação em Economia da Faculdade de Ciências
Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a
obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas

Orientador: Prof. Dr. Maurício Andrade Weiss

Aprovado em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2020.

COMISSÃO JULGADORA:

Prof. Dr. Maurício Andrade Weiss, orientador
UFRGS

Prof. Dr. Leonardo Xavier da Silva
UFRGS

Prof. Róber Iturriet Avila
UFRGS

Porto Alegre, dezesseis de novembro de 2020

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, por me darem a melhor infância que uma criança poderia ter tido. Obrigado pelas viagens à lugares distantes e por me levarem visitar museus de todo o tipo. Obrigado mãe por cozinhar ao menos uma refeição por dia. Para uma pessoa que passou anos morando sozinha, são poucas as coisas na vida que trazem tanta felicidade quanto comer junto com as pessoas que gosta. Obrigado pai por contar aquela piada que você sempre conta do vizinho que caiu com o carro da ponte, indicando que ele era não muito inteligente, embora provavelmente não fosse verdade. Obrigado mãe por balancear família e trabalho, porque eu tenho certeza que não é fácil. Obrigado pai por me levar nos parques quando criança várias e várias vezes para andar no carro choque.

Agradecimento especial à Fernanda, uma das pessoas mais inteligentes que conheço. Eu sempre tenho toneladas de diversão quando estou contigo. Você é sempre a vida de uma festa, e nunca falha em tornar as coisas interessantes. Agradeço à nossa gatinha Luna, a gata mais bonita desse mundo. Saber que LUCA originou a mim, a você, e a toda vida no planeta, é de tirar o fôlego. Ao Estado, por financiar a minha educação durante todos esses anos, e nos últimos a minha saúde também.

Agradecimento especial aos meus amigos de Passo Fundo. Se hoje eu tenho uma mente cheia de boas memórias e histórias para rir, eu devo boa parte delas a vocês. Espero continuar saindo com frequência com vocês nesses muitos anos de amizade que temos pela frente.

Agradeço à Daiana, por tornar qualquer *date* divertido. Sem você, o universo seria um lugar vazio.

Agradeço também às muitas pessoas que conheci e saí nos últimos anos. Vocês me mostraram novas ideias, pontos de vista diferentes do meu, e um infinito “*joy of discovery*”. A vida com vocês foi marcada por uma inconstante disforia/euforia, exatamente como a vida deveria ser.

Por fim, agradeço profundamente à vida que tive. Eu gostaria que todos pudessem ver a vida como meus olhos viram. Graças a todos vocês, eu acordo e me sinto como o homem mais sortudo do mundo, e penso que aproveitei o máximo da vida nesses últimos anos.

“I did not tell half of what I saw, for I knew I would not be believed”

-Marco Polo on his deathbed, 1324

RESUMO

Impostos e transferências podem melhorar a igualdade na distribuição de renda disponível em relação à renda de mercado. O efeito varia, contudo, entre os países. O impacto redistributivo dos impostos e das transferências depende do tamanho, do conjunto e da progressividade de cada componente. Esse estudo faz uma avaliação do impacto redistributivo dos principais impostos e transferências, usando um conjunto de indicadores e revisão da literatura, além de analisar o impacto da desigualdade sobre o crescimento do produto e outras variáveis sociais relevantes.

Palavras-chave: Desigualdade de renda; impostos; transferências, estado de bem-estar social; redistribuição de renda; progressividade.

JEL classification codes: H20; H21; H22; H23; H24; H25.

ABSTRACT

Taxes and transfers reduce inequality in disposable income relative to market income. The effect varies, however, across the countries. The redistributive impact of taxes and transfers depends on the size, mix, and the progressivity of each component. This study provides an assessment of the redistributive effect of the main taxes and cash transfers based on a set of policy indicators and literature review. It also analyses the impact of inequality on GDP growth and other socially relevant issues.

Keywords: Income inequality; taxes; transfers; welfare systems; redistribution; progressivity.

JEL classification codes: H20; H21; H22; H23; H24; H25.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Rendimento Médio Real Mensal de todos os Trabalhos (R\$).....	12
Gráfico 2 – Participação do 1% mais rico no total da renda no Brasil, pré-impostos e pós-impostos e transferências.....	12
Gráfico 3 – Taxa de Crescimento da Renda, por decil (1960-1970) (%).....	17
Gráfico 4 - Taxa de Crescimento da Renda, por decil (1970-1980) (%).....	19
Gráfico 5 - Taxa de Crescimento da Renda, por decil (1980-1990) (%).....	20
Gráfico 6 – Índice de Gini, 1995-1999.....	22
Gráfico 7 – Índice de Gini, 2001-2007.....	23
Gráfico 8 – Razão de Palma, 2001-2007.....	23
Gráfico 9 - Taxa de Crescimento da Renda, por decil (2001-2007) (%).....	24
Gráfico 10 - Taxa de Crescimento da Renda, por decil (2001-2003) (%).....	25
Gráfico 11 - Taxa de Crescimento da Renda, por decil (2003-2007) (%).....	26
Gráfico 12 – Porcentagem de Pobres e Extremamente Pobres (2001-2007).....	26
Gráfico 13 – Renda dos 10% mais ricos de 1900-2014 na França, pré-impostos.....	27
Gráfico 14 – Renda do 1% mais rico de 1900-2014 na França, pré-impostos.....	28
Gráfico 15 – Renda dos 10% mais ricos de 1913-2014 nos Estados Unidos, pré-impostos....	30
Gráfico 16 – O Impacto Estimado da Desigualdade sobre o Crescimento do PIB per capita (1990-2010).....	33
Gráfico 17 – Probabilidade de concluir o ensino superior em função da desigualdade, por grupo.....	34
Gráfico 18 – Países mais desiguais têm sua mobilidade intergeracional reduzida.....	35
Gráfico 19 – Bem-estar infantil é melhor em países de alta renda com maior igualdade.....	36
Gráfico 20 – Morte por <i>overdose</i> de drogas é mais comum em países mais desiguais.....	37

Gráfico 21 – Países mais iguais reciclam uma maior proporção de seu lixo.....	39
Gráfico 22 – Níveis de confiança são maiores em países mais iguais.....	40
Gráfico 23 – Taxas de encarceramento são maiores em países mais desiguais.....	41
Gráfico 24 – A prevalência de transtornos mentais é maior em países mais desiguais.....	42
Gráfico 25 – Mais adultos estão acima do peso em economias desiguais.....	43
Gráfico 26 – Expectativa de vida é menor em países de alta renda desiguais.....	45
Gráfico 27 – Taxas de mortalidade infantil são maiores em países de alta renda desiguais.....	45
Gráfico 28 – Ser mãe na adolescência é mais comum em países mais desiguais.....	46
Gráfico 29 – Taxas de homicídio são maiores entre países mais desiguais.....	48
Gráfico 30 – Países mais desiguais são mais violentos.....	49
Gráfico 31 – Impostos e transferências reduzem a dispersão de renda.....	50
Gráfico 32 – Impostos e transferências reduzem a taxa de pobreza.....	51
Gráfico 33 – O alvo dos programas de distribuição de renda é diferente entre os países da OECD.....	53
Gráfico 34 – Curvas de Incidência do Programa Bolsa Família (2017).....	54
Gráfico 35 – A progressividade do sistema previdenciário.....	55
Gráfico 36 – Alíquota do IR de Pessoas Jurídicas (imposta pelo governo central) (%).....	60
Gráfico 37 – Impostos sobre propriedade como proporção do PIB (%).....	62
Gráfico 38 – Alíquota padrão de IVA (2016).....	65
Gráfico 39 – Receita Tributária do Brasil em 2015 (em bilhões de R\$).....	78
Gráfico 40 – Receita Tributária Estimada para 2015 (em bilhões de R\$).....	79
Gráfico 41 – Incidência da tributação em % da carga tributária.....	85

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Alíquotas Máxima de Imposto de Renda de Pessoas Físicas e <i>Thresholds</i>	57
Tabela 2 – A Participação do IVA como Porcentagem do PIB e da Receita Tributária.....	64
Tabela 3 – Arrecadação atual e proposta da Pessoa Física (2015).....	80
Tabela 4 – Tabela de alíquotas propostas para o IRPF	80
Tabela 5 – Arrecadação atual e proposta sobre o patrimônio (2015)	82
Tabela 6 – Arrecadação atual e proposta sobre as Transações Financeiras (2015)	82
Tabela 7 – Arrecadação atual e proposta sobre bens, serviços, e folha de pagamento (2015).	83
Tabela 8 - Equilíbrio Federativo (2015).....	84
Tabela 9 – Resumo das Propostas de Reforma Tributária.....	86

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. DESIGUALDADE: ASPECTOS TEÓRICOS E EVOLUÇÃO HISTÓRICA EM PAÍSES SELECIONADOS.....	16
2.1. Uma (breve) História da Desigualdade no Brasil.....	16
2.1.1. Anos 1960.....	16
2.1.2. Anos 1970.....	18
2.1.3. Anos 1980.....	19
2.1.4. Anos 1990.....	21
2.1.5. Anos 2000.....	22
2.2. Uma (breve) História da Desigualdade na França e nos Estados Unidos.....	27
2.2.1. O Aumento da Desigualdade nos Estados Unidos desde 1980.....	29
3. EFEITOS SOBRE A ECONOMIA E A SOCIEDADE.....	32
3.1. Efeitos sobre o produto.....	32
3.2. Efeitos sobre a sociedade.....	34
3.2.1. Mobilidade.....	34
3.2.2. Bem-estar Infantil.....	36
3.2.3. Uso de Drogas.....	37
3.2.4. Consumismo e Aquecimento Global.....	38
3.2.5. Encarceramento.....	40
3.2.6. Saúde Mental.....	42
3.2.7. Sobrepeso e Obesidade.....	43
3.2.8. Saúde Física.....	44
3.2.9. Gravidez na Adolescência.....	46
3.2.10. Violência.....	47
4. O IMPACTO REDISTRIBUTIVO DOS IMPOSTOS E DAS TRANSFERÊNCIAS.....	50
4.1. O papel das transferências.....	52
4.2. Impostos sobre a renda do trabalho.....	57
4.2.1. A progressividade do imposto de renda é com frequência reduzida pelas restituições.....	58

4.3. Impostos sobre Pessoa Jurídica e ganhos de capital foram reduzidos e com frequência têm alíquotas menores do que sobre a renda do trabalho.....	59
4.4. Impostos sobre a propriedade têm pouca participação na composição da receita tributária.....	61
4.5. Impostos sobre o patrimônio, herança e transferência <i>inter vivos</i> foram reduzidos em muitos países.....	63
4.6. Impostos sobre o consumo tendem a ser regressivos.....	64
4.7. Uma limitação da análise: os efeitos sobre variáveis reais.....	67
5. AS PROPOSTAS DE REFORMA.....	68
5.1. As propostas do Governo.....	68
5.1.1. Os impostos substitutos e os tributos substituídos.....	69
5.1.2. Avaliação da neutralidade na distribuição de receitas.....	71
5.1.2.1. Avaliação da neutralidade na União.....	71
5.1.2.2. Avaliação da neutralidade nos estados.....	73
5.1.2.3. Avaliação da neutralidade nos municípios.....	74
5.1.3. Mecanismos temporários de compensação de perdas.....	75
5.1.4. Flexibilidade na gestão das alíquotas dos entes.....	77
5.2. A Reforma Tributária Solidária.....	77
5.2.1. Tributação da Renda da Pessoa Física.....	80
5.2.2. Tributação da Renda da Pessoa Jurídica.....	81
5.2.3. Tributação sobre o Patrimônio.....	81
5.2.4. Tributação das Transações Financeiras.....	82
5.2.5. Tributação sobre Bens, Serviços, e Folha de Pagamento.....	83
5.2.6. Equilíbrio Federativo.....	84
5.2.7. Comparação com a OECD.....	85
5.2.8. Comparação das Propostas.....	86
6. OPÇÕES PARA FUTUROS TRABALHOS.....	89
7. CONCLUSÃO.....	90
8. REFERÊNCIAS.....	92

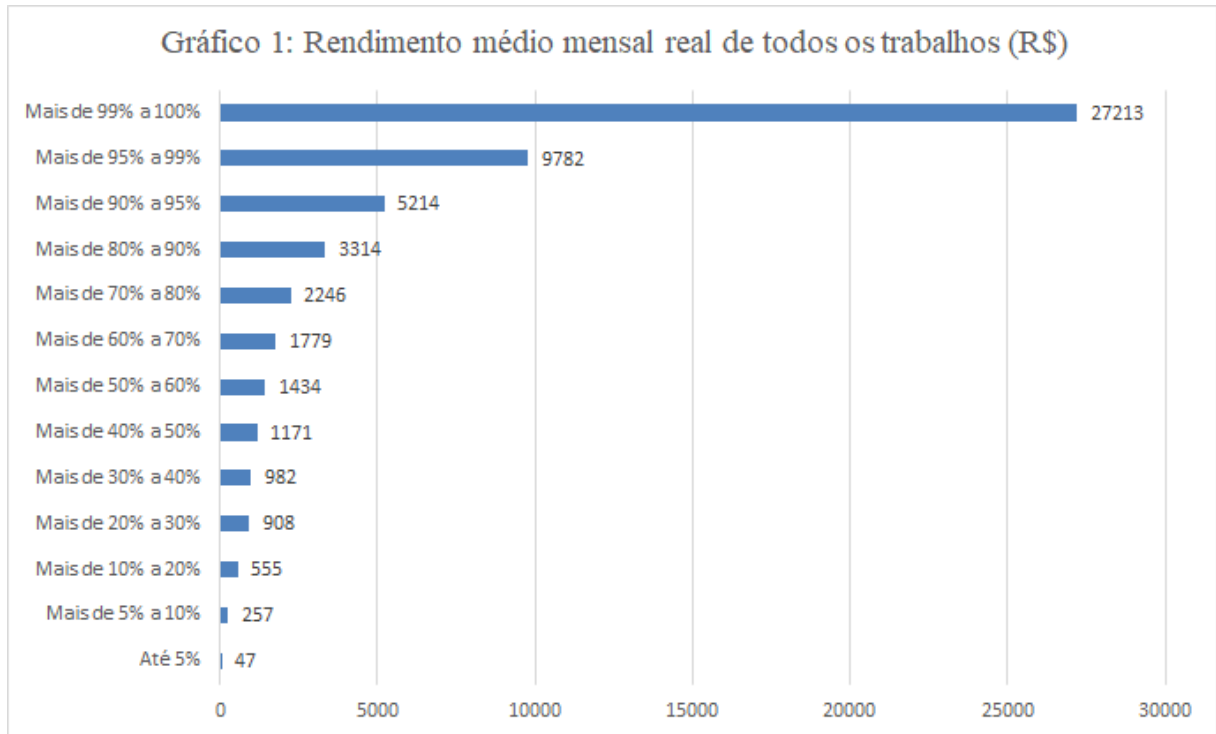
1. INTRODUÇÃO

É possível supor, com certa segurança, que a desigualdade de renda tem voltado a ser uma das questões centrais da política e economia moderna. Joe Biden, candidato democrata para a presidência dos Estados Unidos, argumenta que está preocupado com a contração da classe média norte-americana e que pretende tornar o ensino gratuito nos *community colleges*, além de investir em infraestrutura e tornar o sistema tributário menos generoso para os mais ricos¹. A edição em inglês de “O capital no século XXI” de Thomas Piketty foi *best seller* do *New York Times* e foi o livro mais vendido da *Harvard University Press*. No Brasil, três candidatos à presidência nas eleições de 2018, Ciro Gomes, Guilherme Boulos e Fernando Haddad, prometeram tornar o sistema tributário mais progressivo e associações civis, como a Reforma Tributária Solidária, divulgam a necessidade de um sistema tributário menos regressivo.

Também as instituições internacionais, como Fundo Monetário Internacional (FMI), a agência internacional encarregada de manter a estabilidade econômica global, reconhecem que não se pode ignorar a desigualdade. Num estudo de 2011, o FMI concluiu “We find that no longer growth spells are robustly associated with more inequality in the income distribution [...] Over long horizons, reduced inequality and sustained growth may thus be two sides of the same coin” (Berg; Ostry, 2011).

Em 2014, *Credit Suisse* publicou seu *Global Wealth Report* que estima o patrimônio líquido – tanto em ativos financeiros quanto imóveis – para o mundo. De acordo com a pesquisa, os 0,7% mais ricos do mundo – indivíduos que possuem mais de US\$ 1 milhão em riqueza – detêm aproximadamente 44% dos ativos do mundo. Em 2015, foi estimado no Brasil que o 1% da população com maiores rendimentos recebe 23,8% da renda disponível, de acordo com o *World Income Database*. E, de acordo com o IBGE em 2017, cada membro do 1% recebia em média 27.213 reais mensalmente.

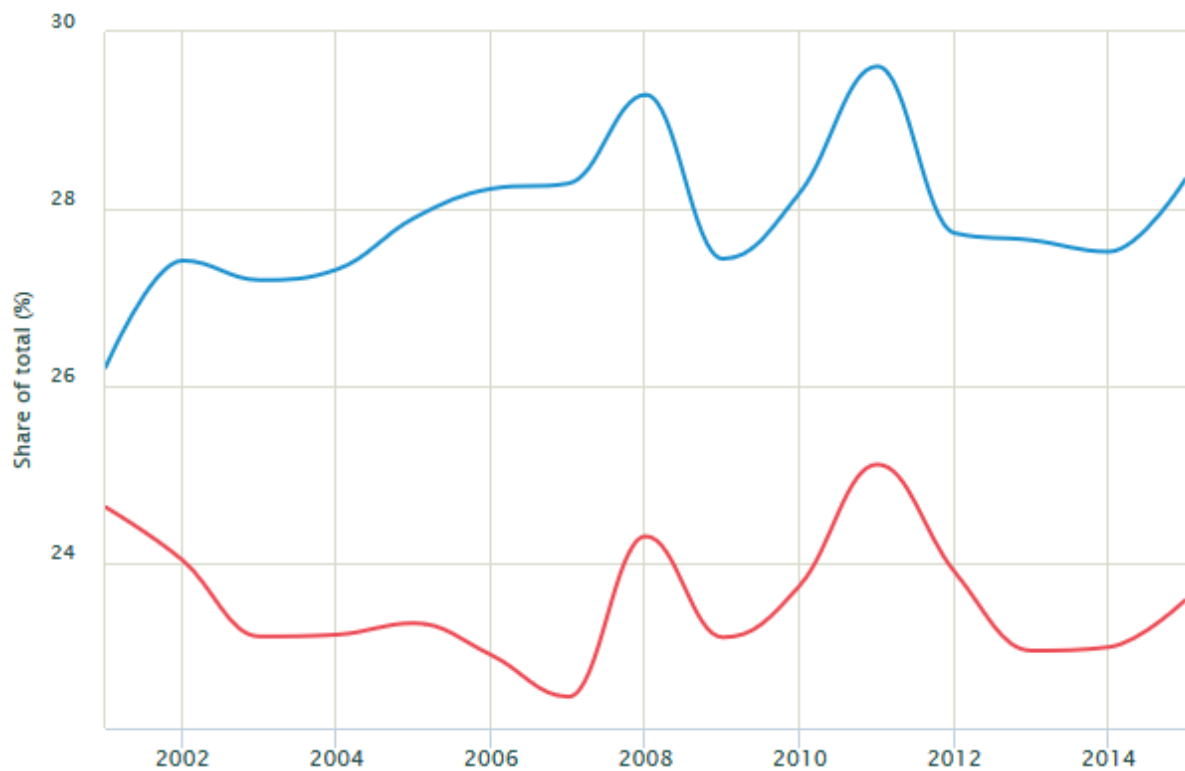
¹ Fonte: <https://is.gd/sYjIU1>



Fonte: Elaboração própria, com dados retirados da PNAD Contínua 2016-2017.

Notas: (1) Rendimento efetivamente recebido no mês de referência, a preços médios de 2017 e (2) rendimento captado apenas para pessoas ocupadas de 14 anos ou mais de idade.

Gráfico 2: Participação do 1% mais rico no total da renda no Brasil, pré-impostos e transferências (linha azul) e pós-impostos e transferências (linha vermelha)



Fonte: World Income Database, acesso em julho de 2020.

A desigualdade surgiu como uma questão crucial para os *Sustainable Development Goals* (Desafios do Desenvolvimento Sustentável) porque existe uma crescente quantidade de evidências de que a desigualdade de renda e patrimônio leva a instabilidade econômica, problemas de saúde pública e social, e cria uma resistência à adoção de políticas pró meio ambiente. Além disso, desigualdade econômica e social mina a coesão social, contribui para problemas ambientais e impedem países, comunidades e indivíduos de atingirem seu potencial máximo.

Ademais, como será trazido ao longo do terceiro e quarto capítulo, a tributação pode exercer um importante papel em minimizar o problema da distribuição de renda e riqueza nas sociedades contemporâneas. Essa relação já pudera ser observada na obra da Teoria Geral do Emprego, Juro e da Moeda de Keynes (1936) na qual o autor aponta que, além da questão do desemprego, a desigual distribuição de renda é outro fator entre os grandes problemas das economias monetárias de produção. Como solução, Keynes aponta a implementação de impostos sobre riqueza e ganhos de capital e imposto de renda progressivo.

O objetivo geral do presente trabalho é, portanto, relacionar a importância que a tributação pode exercer para mitigar o problema da concentração de renda e riqueza. Como objetivos específicos tem-se: i) rever aspectos históricos sobre a desigualdade de renda e riqueza em países selecionados; ii) observar os impactos da desigualdade na economia e em outros aspectos sociais; iii) analisar o papel dos impostos e das transferências para a redução da desigualdade de renda numa economia; e iv) fazer o exame sobre as propostas de reforma tributária que estão no Congresso e também a proposta de reforma tributária solidária.

A metodologia empregada para atingir tais objetivos ocorreu por meio do dedutivismo. Desta forma, recorreu-se à leitura de relatórios e artigos sobre a experiência internacional e brasileira, complementados pela coleta de dados primários. Um aspecto metodológico que permeia todo artigo e que merece uma explicação prévia é sobre qual conceito de distribuição de renda que se adotará ao longo do presente trabalho.

Entre os economistas não um existe consenso sobre os determinantes da distribuição da renda na economia de mercado. São dois os enfoques principais: a distribuição funcional e a pessoal da renda. Em que pese, se trate do mesmo objeto de estudo, as análises interpretativas

são diversas. Uma revisão dos pontos mais relevantes do arcabouço teórico a partir desses dois enfoques merece atenção.

A abordagem funcional nos remete ao século XVIII. Foi primeiramente formulada pelos economistas clássicos, os quais procuraram mostrar que a riqueza era repartida entre três diferentes classes sociais: trabalhadores, detentores do capital e proprietários de terra. A distribuição funcional passa a mensurar quanto de renda foi recebido por cada fator de produção, isto é, o quanto do total de riqueza é distribuído entre salário, lucro, e renda da terra. Todavia, embora a questão distributiva tenha sido um aspecto central da teoria clássica, para os neoclássicos esse ponto não obteve a mesma importância. Atualmente, a visão de distribuição pessoal da renda tem sido predominante por fazer referência a forças não econômicas negligenciadas até então. A distribuição pessoal da renda mostra quanto do todo de riqueza produzido, incluindo todas as fontes, é distribuído entre os indivíduos (ou domicílios). Houve forte produção de trabalhos nesse sentido a partir da década de 1970, quando Europa e Estados Unidos voltaram a apresentar crescimento com desigualdade.

Esse trabalho em particular terá como foco o método da distribuição pessoal, pelo fato da maior parte dos trabalhos e estatísticas atualmente produzidos também adotarem esse método, além de possibilitar uma maior diversidade de medidas tributárias. Não obstante, em certas passagens recorrer-se-á à distribuição funcional da renda, pois ela se mostra útil especialmente para algumas medidas de política tributária, como a discussão sobre a tributação sobre dividendos.

A estrutura do trabalho, além dessa introdução e das considerações finais, se divide em mais 4 capítulos.

O primeiro capítulo faz uma revisão sobre a evolução histórica da desigualdade em alguns países selecionados, sobre a desigualdade.

O segundo capítulo desse trabalho identifica razões pelas quais a desigualdade impede uma economia de atingir seu potencial em termos de produto e qualidade de vida. Num sentido amplo, esse capítulo foca em descrever os efeitos causados pela desigualdade sobre a economia e sobre a sociedade.

O terceiro capítulo analisa o papel dos impostos e das transferências para a redução da desigualdade de renda numa economia, usando revisão da literatura e um conjunto de

indicadores. É visto que diferentes países usam diferentes *designs* tributários que levam a uma maior ou menor igualdade de renda pós-impostos e transferências.

Finalmente, o quarto capítulo dedica-se à análise de propostas de reforma tributária no Brasil. Três delas serão discutidas nesse estudo, as duas primeiras sendo as Propostas de Emenda Constitucional 45/2019 e 110/2019, que tramitam na Câmara dos Deputados e Senado, respectivamente. A terceira proposta é chamada Reforma Tributária Solidária e foi sugerida pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco).

“If we are concerned about equality of opportunity tomorrow, we need to be concerned about inequality of outcome today” escreveu Anthony Atkinson (Atkinson, 2015), que expressa a opinião de muitos economistas que defendem o *welfare state*. Dado que o Brasil tem uma das mais altas concentrações de renda no mundo, baixíssima mobilidade intergeracional, considerável taxa de pobreza e desemprego, aprovar uma reforma tributária que distribua a renda de forma mais justa é crucial para atenuar tais problemas.

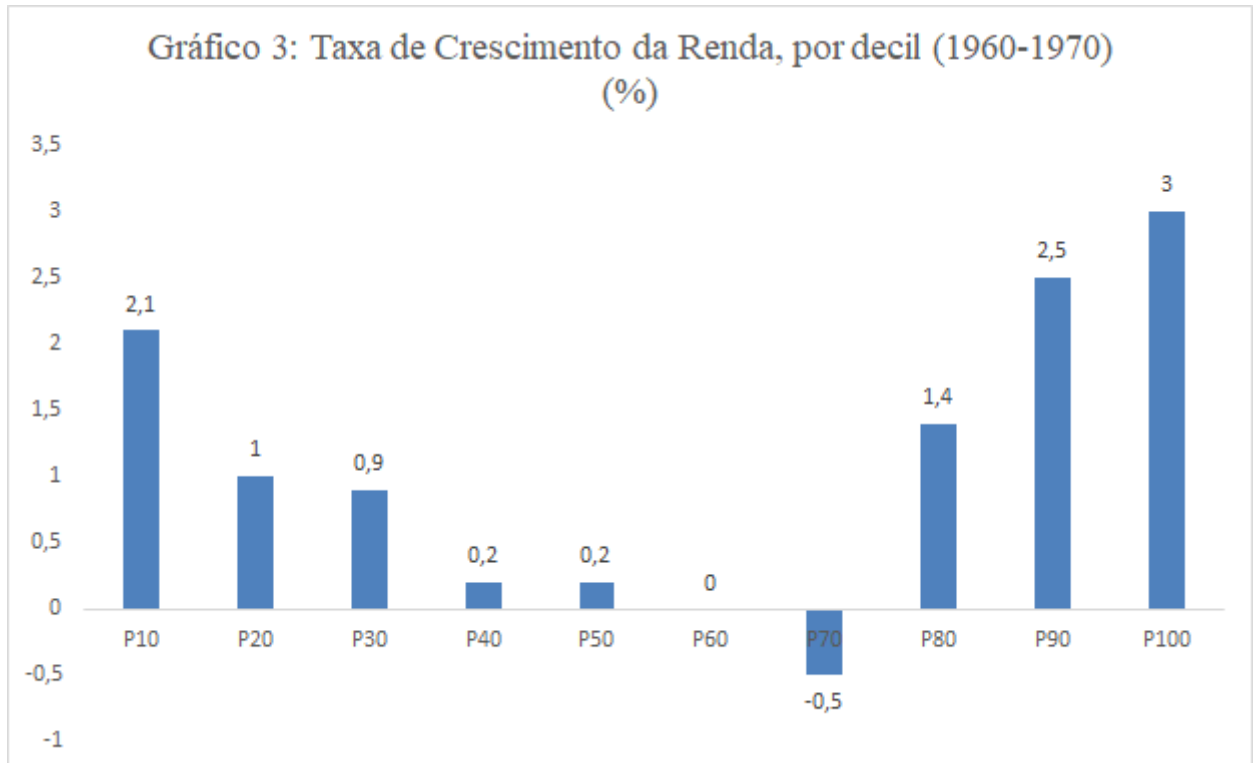
2. DESIGUALDADE: ASPECTOS TEÓRICOS E EVOLUÇÃO HISTÓRICA EM PAÍSES SELECIONADOS

2.1. Uma (breve) História da Desigualdade no Brasil

O Brasil teve uma taxa de crescimento do PIB per capita de 8,29% ao ano entre 1960 e 2011, e de forma inequívoca o nível de bem estar aumentou e o nível de pobreza diminuiu nesse período. Porém, o crescimento per capita não foi constante: a taxa de crescimento foi de 7,7% a.a. nos anos 1960; 15,9% a.a. nos anos 1970; 4,74% a.a. nos anos 1980; 1,91% a.a. nos anos 1990; e 11,64% a.a. nos anos 2000 (Banco Mundial). A taxa de crescimento da renda foi também diferente para os grupos, ora com melhoras, ora com pioras para a desigualdade. O objetivo desse item é relatar brevemente a evolução da desigualdade no Brasil de 1960-2010, e investigar as razões por detrás da variação da mesma. Para fins de análise, decidiu-se dividir o estudo por décadas.

2.1.1. Anos 1960

O Gráfico 3 apresenta, para os anos 1960, a taxa média anual de crescimento da renda média para cada decil da distribuição. Este gráfico mostra que durante os anos 1960 o processo de crescimento foi moderado e beneficiou todos os décimos da distribuição, com exceção do sétimo.



Fonte: Elaboração própria, com dados retirados de Barros, Mendonça, Duarte (1997) “Bem-estar, Pobreza e Desigualdade de Renda: uma Avaliação da Evolução Histórica e das Disparidades Regionais”
Stats link: <https://is.gd/0aZy8S> (página 24)

O crescimento nos anos 1960 foi desigualmente distribuído. Os ganhos foram concentrados nos decis inferiores e superiores da distribuição, sendo quase nulos e até mesmo negativos nos decis de meio.

De acordo com um estudo (Bacha 1978 apud Pedro, 2014), a principal causa do aumento da desigualdade entre 1960-70 é a perda do poder de compra do salário mínimo, resultado da compressão salarial instituída no governo Castello Branco (1964-67), que subestimava a inflação, enquanto a política salarial se resumiu na fixação do salário mínimo e na regulamentação da fórmula do reajustamento salarial a ser obedecida nos acordos e dissídios coletivos e na proibição à ação sindical reivindicatória fora dos Tribunais do Trabalho.

A consequência de tais medidas reflete uma abrupta compressão do poder de compra da massa trabalhadora de mão de obra menos qualificada. Uma perda de cerca de 20% do salário mínimo real entre 1964 e 1967 (Fishlow 1972 apud Pedro, 2014).

Um estudo publicado pelo IPEA (Candal 1969 apud Hoffman, 1978) sugere uma outra possível explicação do fenômeno do aumento da desigualdade no Brasil, relacionada ao modo como a industrialização ocorreu de fato no Brasil. O aumento do produto industrial se deu

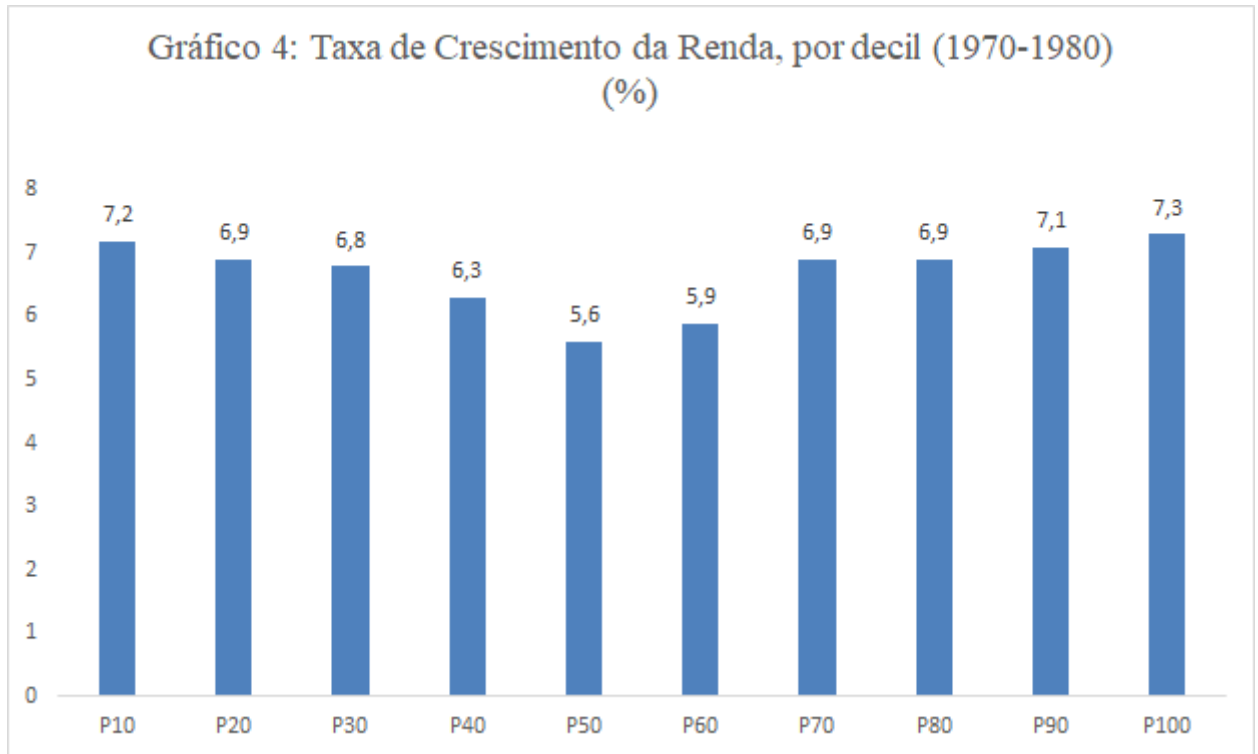
mais pelo aumento do capital do que da mão de obra empregado. A participação do produto da indústria no PIB foi de 19,1% em 1949, 27,2% em 1959 e 29,9% em 1964. Nos mesmos anos, o emprego na indústria equivaleu a 7,86%, 7,96% e finalmente 8,26% da população empregada, respectivamente. Assim, embora o produto industrial deu um grande salto, a demanda por mão de obra não aumentou consideravelmente.

Ainda, de acordo com Bresser Pereira (Bresser Pereira 1970 apud Hoffman, 1978) a concentração de renda favoreceu o consumo de bens de consumo duráveis, cujas indústrias são, no geral, controladas por capital estrangeiro, em detrimento de bens não duráveis, como vestuário, que poderia ser consumido pela população com renda mais baixa e ser produzida nacionalmente, demandando recursos locais.

Em suma, fica claro que grande parte do aumento na desigualdade na segunda metade do século XX foi concentrado nos anos 60.

2.1.2. Anos 1970

O gráfico 4 apresenta, para o período 1970-80, a taxa média anual de crescimento da renda média de cada decil da distribuição. Este gráfico revela que todos os decis da distribuição se beneficiaram do crescimento econômico ocorrido no período.



Fonte: Elaboração própria, com dados retirados de Barros, Mendonça, Duarte (1997) “Bem-estar, Pobreza e Desigualdade de Renda: uma Avaliação da Evolução Histórica e das Disparidades Regionais”
Stats link: <https://is.gd/0aZy8S> (página 26)

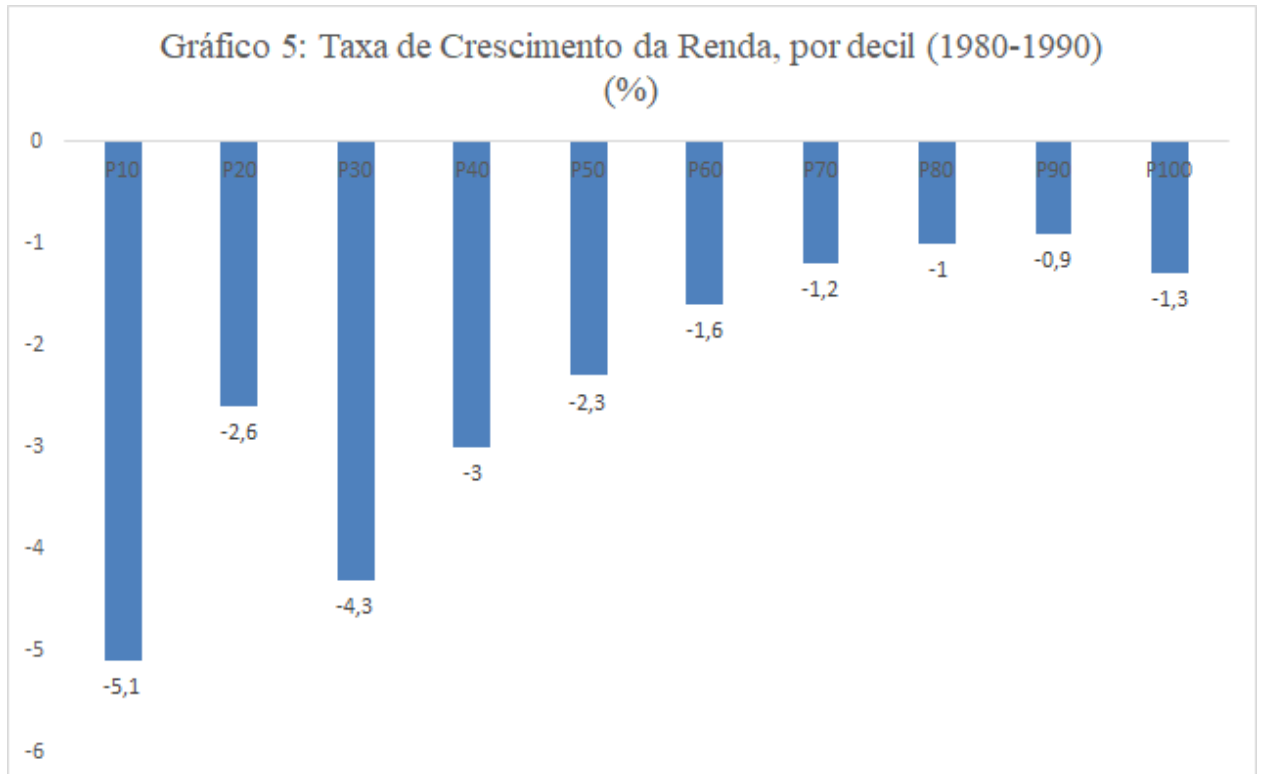
Este gráfico também revela que o crescimento no período foi relativamente bem distribuído. Contudo, assim como nos anos 1960, nos anos 1970 a taxa de crescimento foi menor para os decis localizados no centro da distribuição.

2.1.3. Anos 1980

Enquanto nos anos 1970 o Brasil teve grande crescimento da renda, do emprego e redução da pobreza, nos anos 1980 a turbulência macroeconômica suprimiu parte dos ganhos do período do “milagre brasileiro”, com o contexto de estagflação.

O resultado dessa turbulência econômica foi batizado como “década perdida”. O crescimento médio anual caiu de 7% para menos de 2%, relativamente à década anterior. Não tardou para que a instabilidade gerasse consequências na divisão da renda entre a sociedade. O índice de Gini apresentou sua máxima histórica ao se aproximar do final da década, chegando a 0,636 em 1989 (Barros, Mendonça; Duarte, 1997). O gráfico 5 apresenta para o período de 1980-90 a taxa média de crescimento anual da renda média de cada decil da

distribuição de renda. Durante os anos 1980 todos os decis obtiveram uma taxa de crescimento negativa.



Fonte: Elaboração própria, com dados retirados de Barros, Mendonça, Duarte (1997) “Bem-estar, Pobreza e Desigualdade de Renda: uma Avaliação da Evolução Histórica e das Disparidades Regionais”
Stats link: <https://is.gd/0aZy8S> (página 27)

Nesse período as perdas de renda estiveram longe de ser igualmente distribuídas. As perdas foram fortemente concentradas nos decis inferiores da distribuição e.g. a renda média dos 10% mais pobres reduziu a uma taxa de -5,1% ao ano, uma taxa de decrescimento quase quatro vezes maior que a dos 10% mais ricos, que foi de -1,3%.

Lacerda argumenta que o estrato mais prejudicado com a alta da inflação foi de fato o de menor poder aquisitivo, porque detinha menos mecanismos de defesa contra a redução do salário real, bem como menos informação em comparação com os setores de mais alta renda. Nas suas palavras:

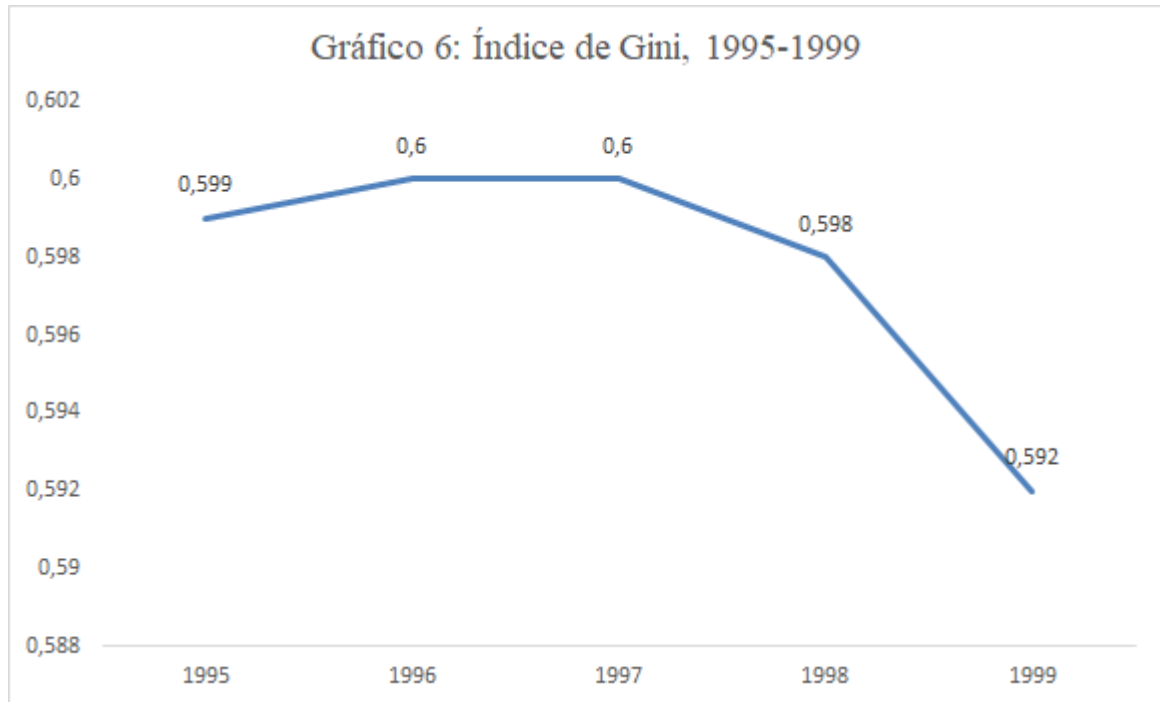
“O fenômeno inflacionário brasileiro acaba intensificando o processo de concentração de renda, à medida que os processos formais e informais de indexação fortemente presentes na economia e os elevados juros reais, mesmo em aplicações de curtíssimo prazo, tendem a favorecer os detentores de capital, que obtêm vantagens com a receita inflacionária e financiando a dívida do governo, através de aplicações financeiras lastreadas em títulos públicos” (LACERDA, 1994, p. 139)

Em suma, a década de 1980 foi uma década de contração econômica acompanhada de um aumento no grau de desigualdade. Uma vez que tanto os níveis de renda média quanto o de igualdade de renda decresceram, torna-se claro que o nível de bem-estar social declinou e a pobreza aumentou durante os anos 1980.

2.1.4. Anos 1990

A estabilidade econômica foi uma preocupação constante na política pública dos anos 1980 até a implementação do Plano Real, em 1994. O aumento da desigualdade observada nos momentos de alta inflação é uma evidência sólida dos efeitos da alta dos preços sobre a distribuição dos rendimentos, e demonstra a necessidade de combatê-la. O crescimento da renda per capita, a redução da pobreza e da desigualdade poderiam ser considerados em certo sentido dependentes do bom desempenho das políticas de estabilização.

O principal meio de proteção do poder de compra nesse período era a aplicação financeira em títulos públicos do governo federal, que eram indexados à inflação e com alta liquidez. Indivíduos que não possuíam contas bancárias, comumente os mais pobres, não tinham à disposição esse mecanismo de defesa. Assim, era comum antecipar o consumo e, em menor extensão, comprar mercadorias para depois revender, embora esses meios alternativos não fossem tão eficazes. Assim, as famílias mais afetadas pelo chamado “imposto inflacionário” eram as de menor renda. De acordo com um estudo (Neri; Camargo apud Pedro, 2014), com a redução da inflação mensal de 45% para 2% em 1994, as famílias de baixa renda obtiveram uma elevação instantânea do poder de compra em torno de 10%, enquanto as famílias de média e alta renda, de 1%.



Fonte: Elaboração própria, com dados retirados de Barros et al (2007) “Determinantes da Queda da Desigualdade de Renda no Brasil”

Nota: O gráfico não está em escala

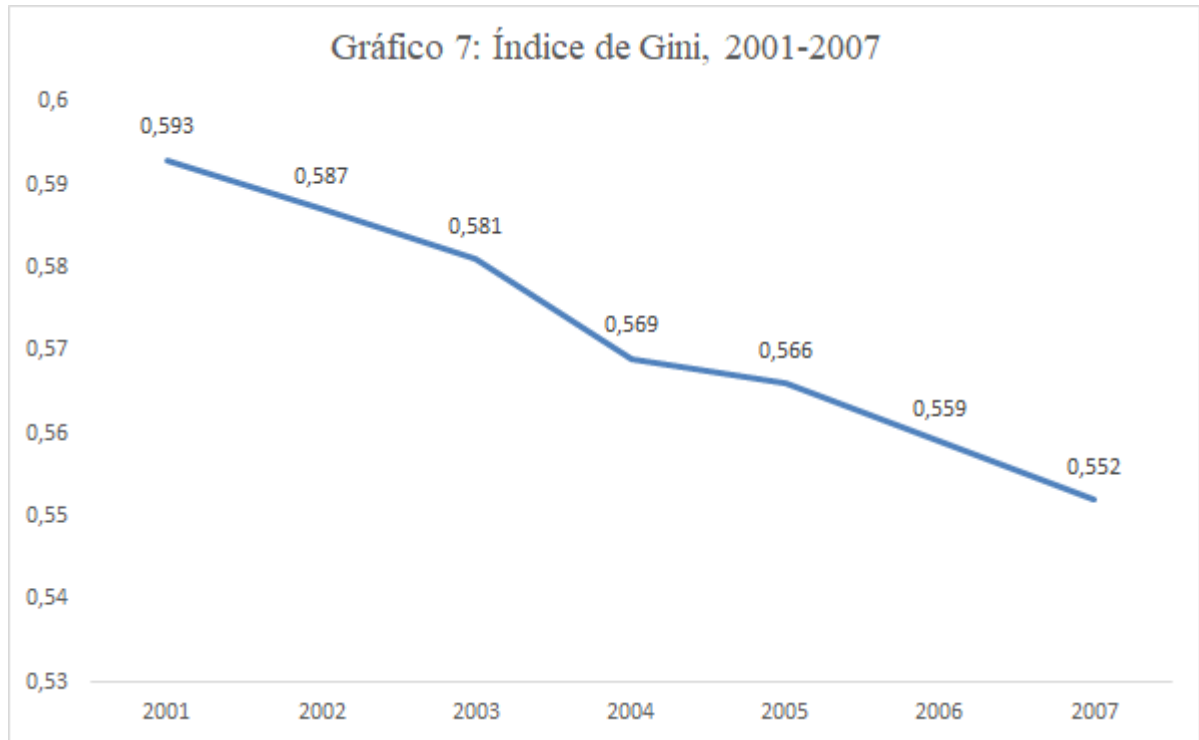
Stats link: <https://is.gd/rzALO2> (página 10)

2.1.5. Anos 2000

A década de 2000 foi marcada como uma década de alto crescimento do PIB, redução da desigualdade e da pobreza, inclusão de grupos de baixa renda no mercado de consumo até então pouco presentes, aumento do número de vagas no ensino superior, e aumento do nível de bem estar.

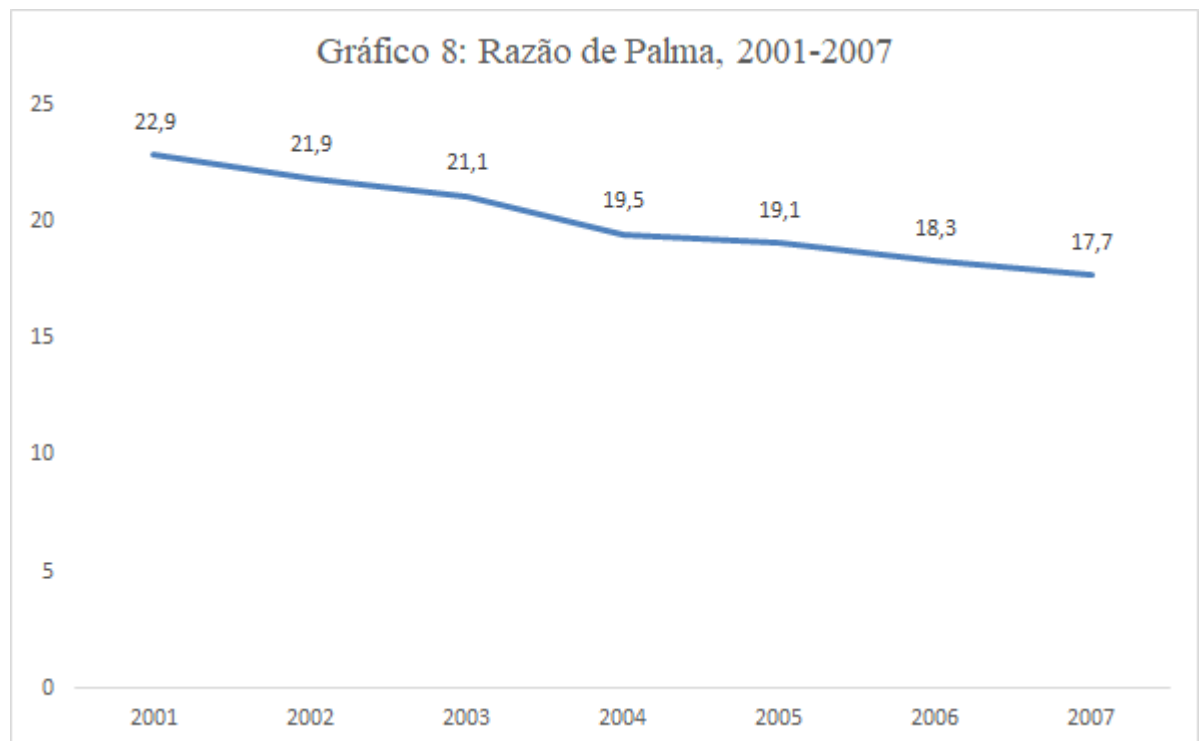
As estimativas apontam que o coeficiente de Gini reduziu de 0,593 em 2001 para 0,552 em 2007, uma queda de 7%; e uma queda da razão de Palma² estimada em 20%, indo de 22,1 (2001) para 17,7 (2007).

² Razão de Palma ou *Palma ratio* é um método de medir a desigualdade proposto em 2013 por Alex Cobham and Andy Sumner, e é nomeado em homenagem a José Gabriel Palma, um economista chileno. O índice consiste em dividir a renda dos 10% mais ricos pela dos 40% mais pobres. O índice surgiu como alternativa ao índice de Gini pelo fato do último ser pouco sensível a mudanças de renda nos decis extremos – precisamente os pontos da distribuição que economistas e os *policy makers* estão mais preocupados.



Fonte: Elaboração própria, com dados retirados de Barros et al (2007) “Determinantes da Queda da Desigualdade de Renda no Brasil”

Stats link: <https://is.gd/rzALO2> (página 10)



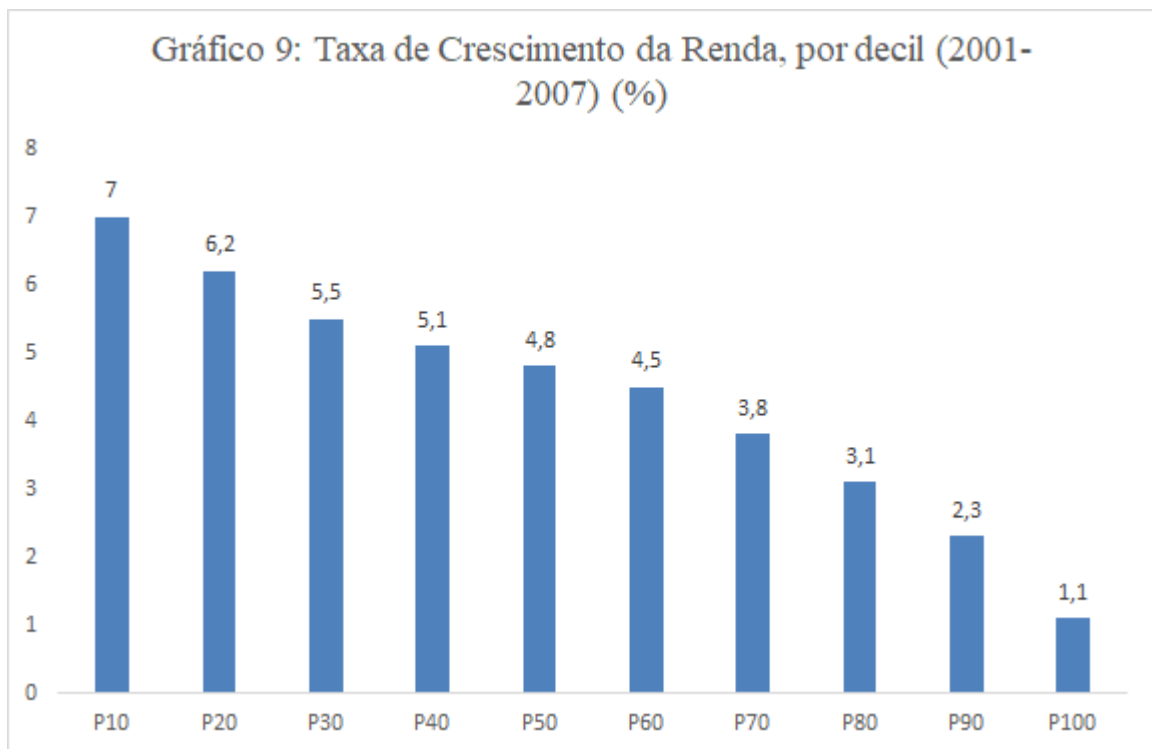
Fonte: Elaboração própria, com dados retirados de Barros et al (2007) “Determinantes da Queda da Desigualdade de Renda no Brasil”

Stats link: <https://is.gd/rzALO2> (página 10)

A redução da desigualdade alcançada nesse período pode ser considerada bastante acentuada. Em 2007 tanto o índice de Gini quanto a razão de Palma atingiram os menores valores no período desde 1960 (Barros et al, 2010).

Por fim, essa acentuada queda no grau de desigualdade levou a uma diferença substancial entre a taxa de crescimento da renda de pobres e ricos no Brasil entre 2001 e 2007.

Embora a média de crescimento estimada no período foi de 2,5%, os indivíduos mais pobres viram sua renda crescer em cerca de 7% ao ano, quase três vezes a média, enquanto os 10% mais ricos viram sua renda crescer em 1,1%

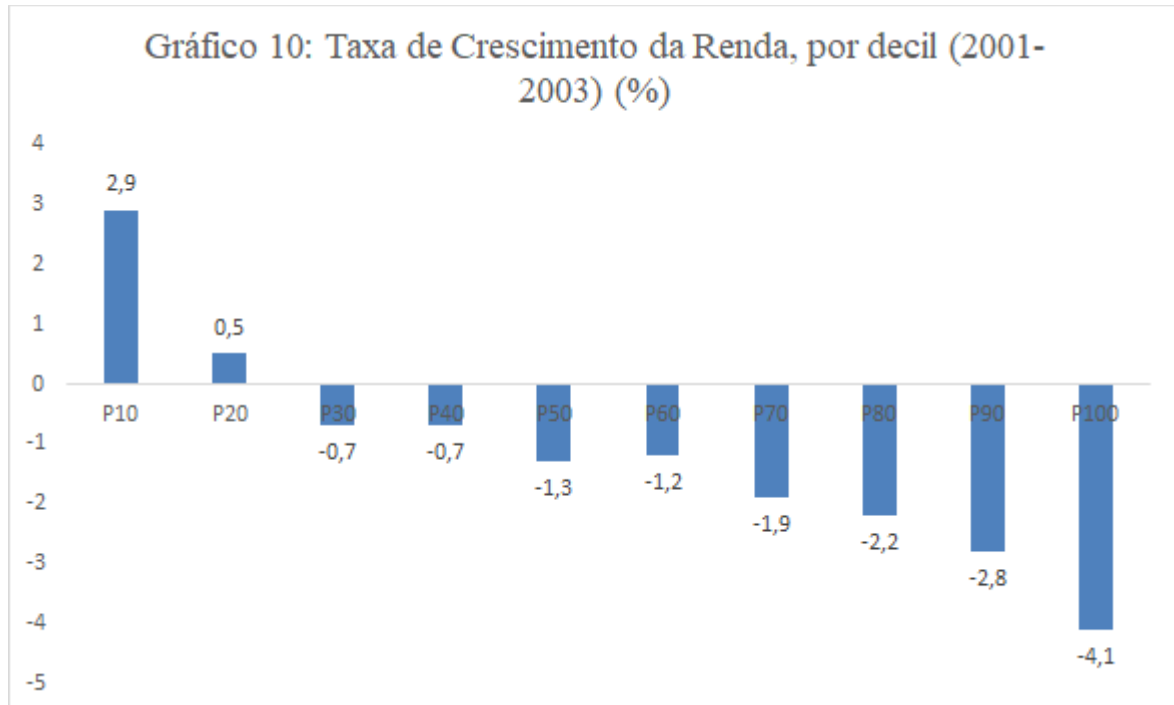


Fonte: Elaboração própria, com dados retirados de Barros et al (2007) “Determinantes da Queda da Desigualdade de Renda no Brasil”

Stats link: <https://is.gd/rzALO2> (página 18)

No entanto, é importante ressaltar que entre 2001 e 2007 houve dois momentos distintos do crescimento da renda entre os diferentes grupos. Entre 2001 e 2003, a renda familiar per capita decresceu a uma taxa de 3% ao ano. Exceto pelos dois primeiros decis da distribuição, a renda de todos os demais grupos decresceu, com esse decréscimo sendo bem mais acentuado conforme a renda. Assim, apesar de o crescimento na renda per capita ter sido negativo, a renda dos 10% mais pobres cresceu a uma taxa média de cerca de 3% ao ano.,

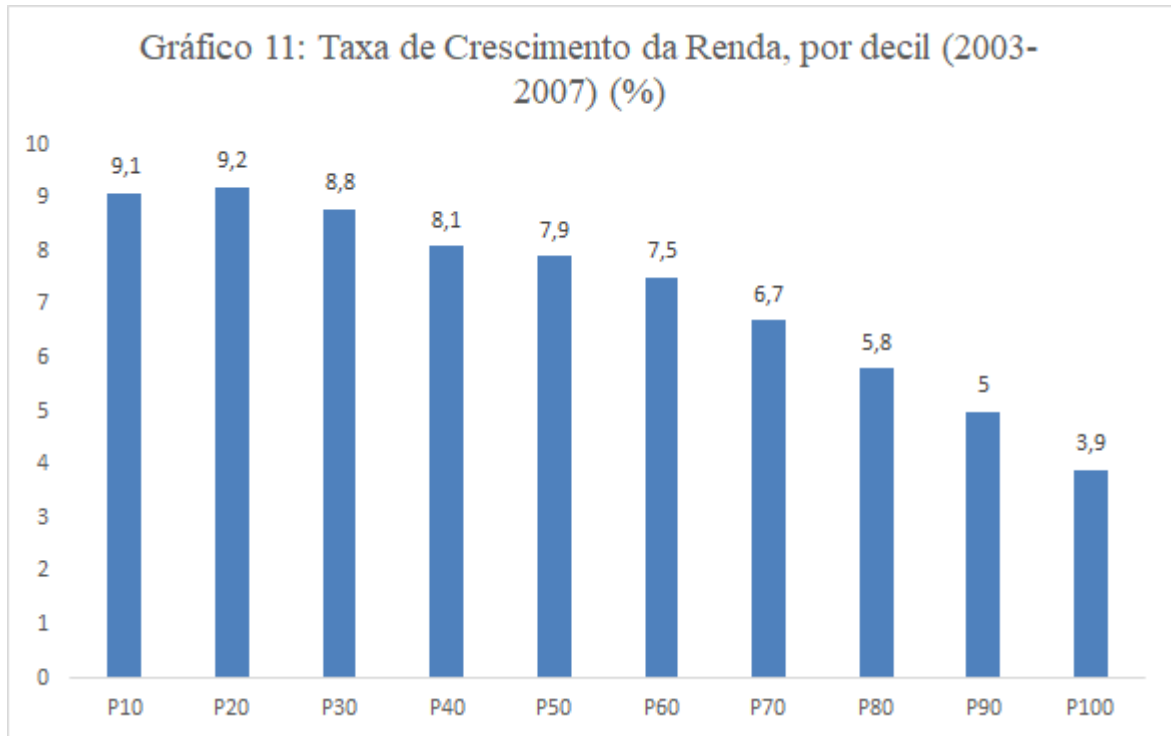
enquanto a renda dos 10% mais ricos decresceu a uma taxa média de 4% ao ano (Barros et al, 2010).



Fonte: Elaboração própria, com dados retirados de Barros et al (2007) “Determinantes da Queda da Desigualdade de Renda no Brasil”

Stats link: <https://is.gd/rzALO2> (página 19)

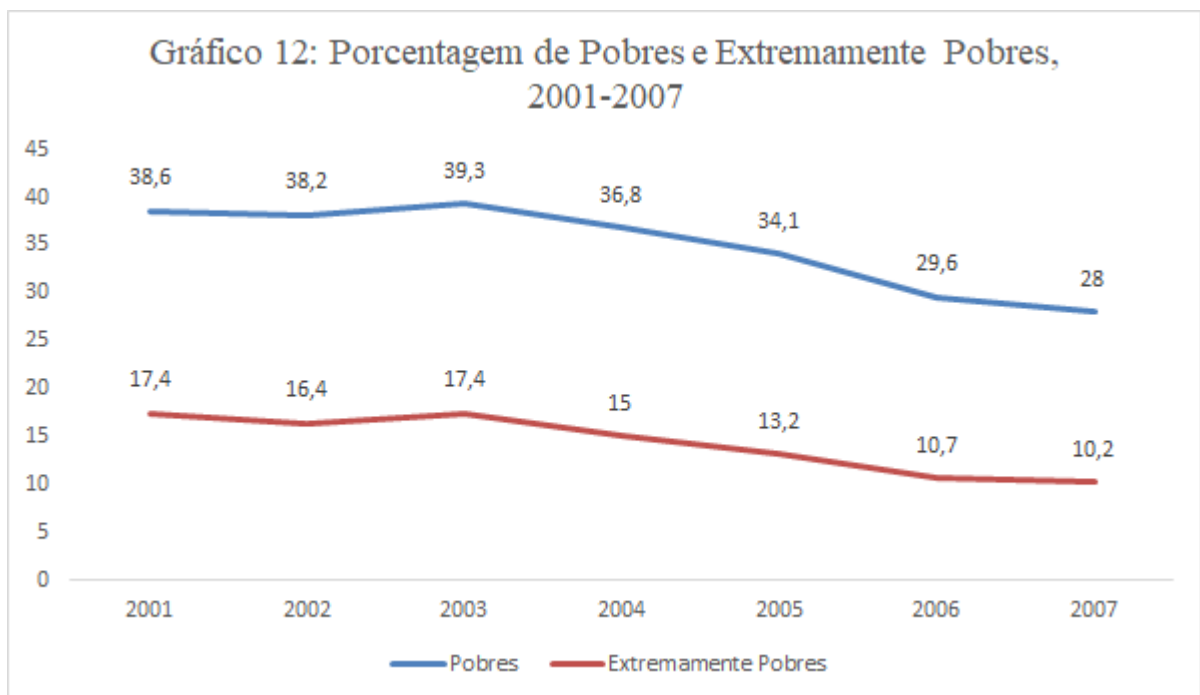
Porém, no período 2003-2007 a renda familiar per capita cresceu a uma taxa de 5,4% ao ano, e todos os decis obtiveram ganhos de renda. Alguns, porém, tiveram aumentos maiores que outros: enquanto os 20% mais pobres aumentaram sua renda em mais de 9% ao ano, a taxa de crescimento dos 10% mais ricos foi de 3,9%.



Fonte: Elaboração própria, com dados retirados de Barros et al (2007) “Determinantes da Queda da Desigualdade de Renda no Brasil”

Stats link: <https://is.gd/rzALO2> (página 19)

Por fim, pelo fato do alto crescimento da renda nos decis inferiores, houve também uma acentuada redução dos níveis de pobreza.



Fonte: Elaboração própria, com dados retirados de Barros et al (2007) “Determinantes da Queda da Desigualdade de Renda no Brasil”

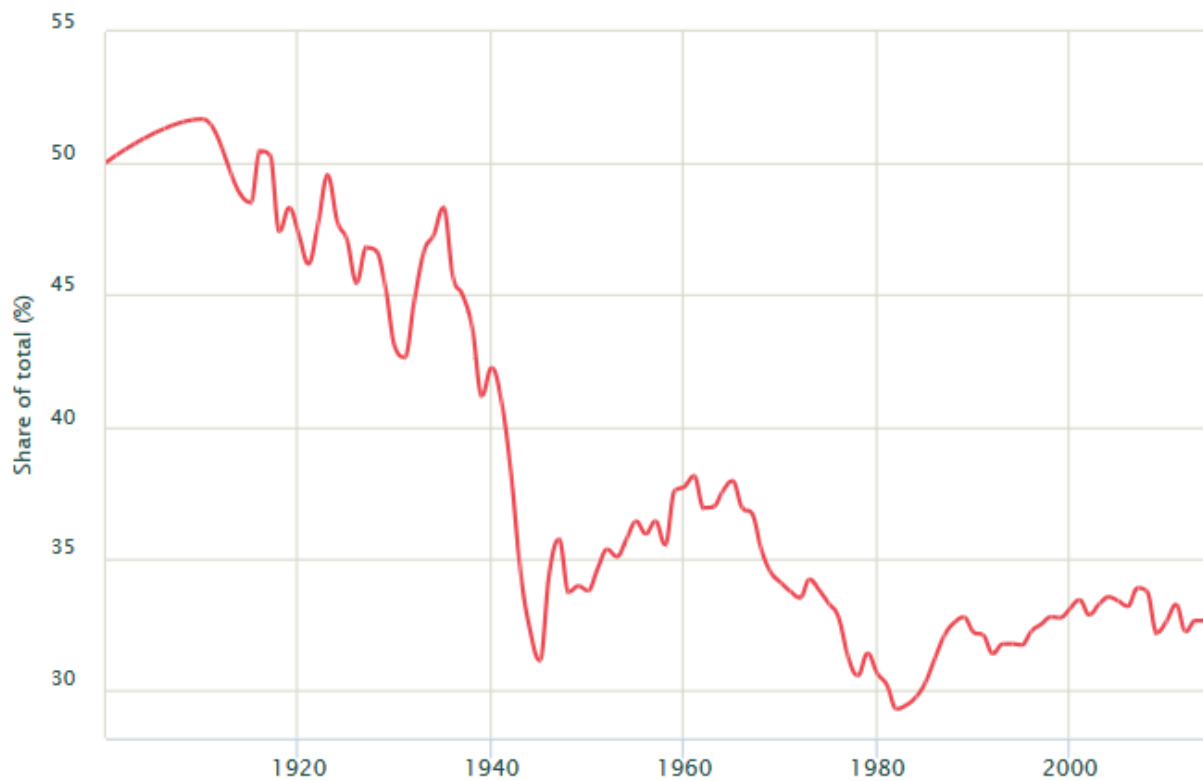
Stats link: <https://is.gd/rzALO2> (página 20)

2.2. Uma (breve) História da Desigualdade na França e nos Estados Unidos

Será examinada também a evolução histórica da desigualdade na França, que é particularmente bem documentada, e é mais ou menos representativa da Europa continental. O caso britânico se situa no meio entre o europeu e o norte americano.

O gráfico abaixo mede a fatia da renda dos 10% mais ricos ao longo do tempo. Alguns fatos merecem ser destacados.

Gráfico 13: Renda dos 10% mais ricos de 1900-2014 na França, pré-impostos

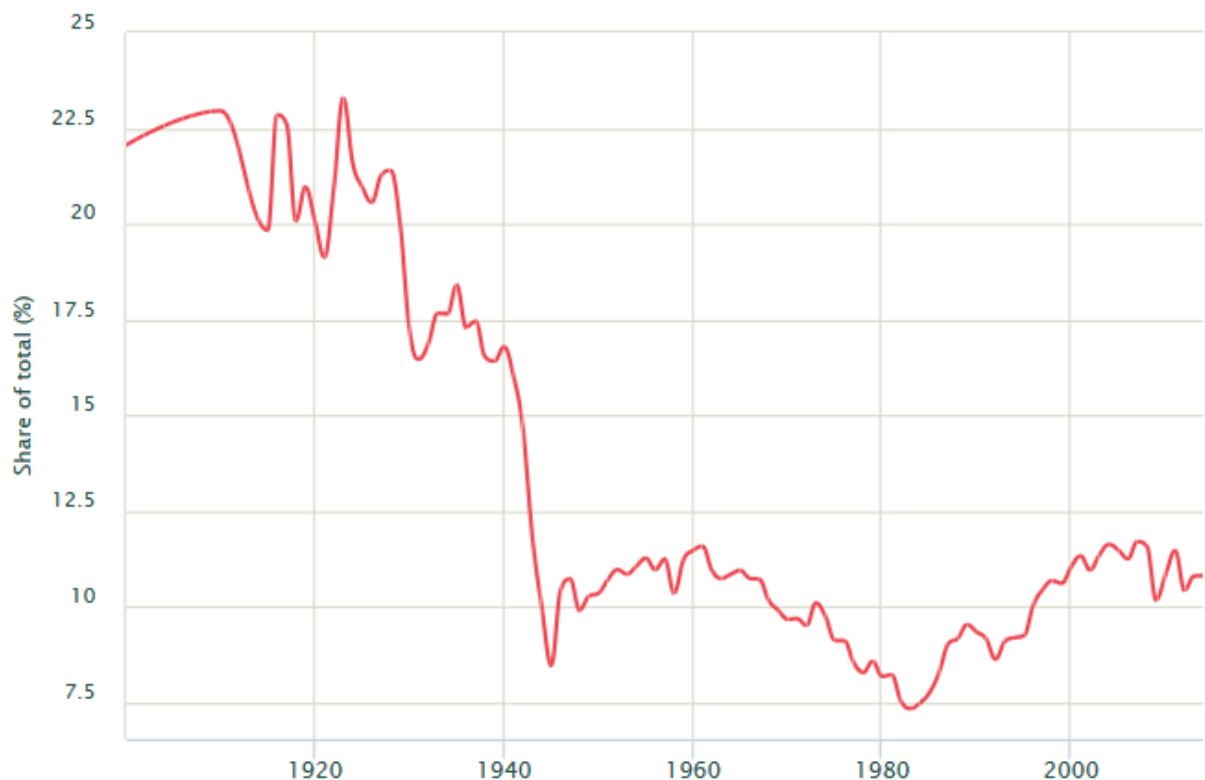


Fonte: World Income Database, acesso em julho de 2020.

Primeiro, a desigualdade na França se reduziu muito desde o começo do século XX: a fatia do decil mais rico caiu de 45-50% antes da Primeira Guerra para 30-35% no presente.

Essa queda de 15 pontos percentuais é considerável. Ela representa uma queda de aproximadamente 1/3 na renda dos 10% mais ricos e um aumento de aproximadamente 1/3 na renda dos 90% restantes (é importante notar, embora, que as estatísticas coletadas são referentes à renda pré-impostos e transferências).

Gráfico 14: Renda do 1% mais ricos de 1900-2014 na França, pré-impostos



Fonte: World Income Database, acesso em julho de 2020.

O segundo fato importante é que a redução da desigualdade de renda se deu quase inteiramente por reduções na renda do capital (Piketty, 2014). Se ignorarmos a distribuição da renda do capital e concentramos na distribuição da renda do trabalho, nota-se que a distribuição se manteve estável no longo prazo. Nos anos 1910 e 1920 os 10% mais ricos recebiam cerca de 25% do total de salários, e os 50% mais pobres recebiam 25-30% dos salários (então cada membro desse grupo recebia de 50-60% do salário médio) com nenhuma tendência de longo prazo.

Portanto, a redução da desigualdade na França no século XX é largamente explicada pela queda do rentista e a redução das altas rendas do capital. Nenhum processo de redução da desigualdade parece ter ocorrido no longo prazo, ao contrário da previsão da teoria de Kuznets (Piketty, 2014).

Um terceiro fato que emerge das figuras acima é que a história da desigualdade nem sempre seguiu um curso pacífico. Na França e em quase todos os países, a história da desigualdade sempre foi influenciada não somente por fatores econômicos, mas também sociais, políticos, militares e culturais.

Desigualdades socioeconômicas – disparidades da renda e da riqueza entre os grupos sociais – são tanto causa quanto efeito de desenvolvimento em outras esferas. Consequentemente, a história da distribuição da riqueza é uma forma de interpretar a história de um país de forma geral.

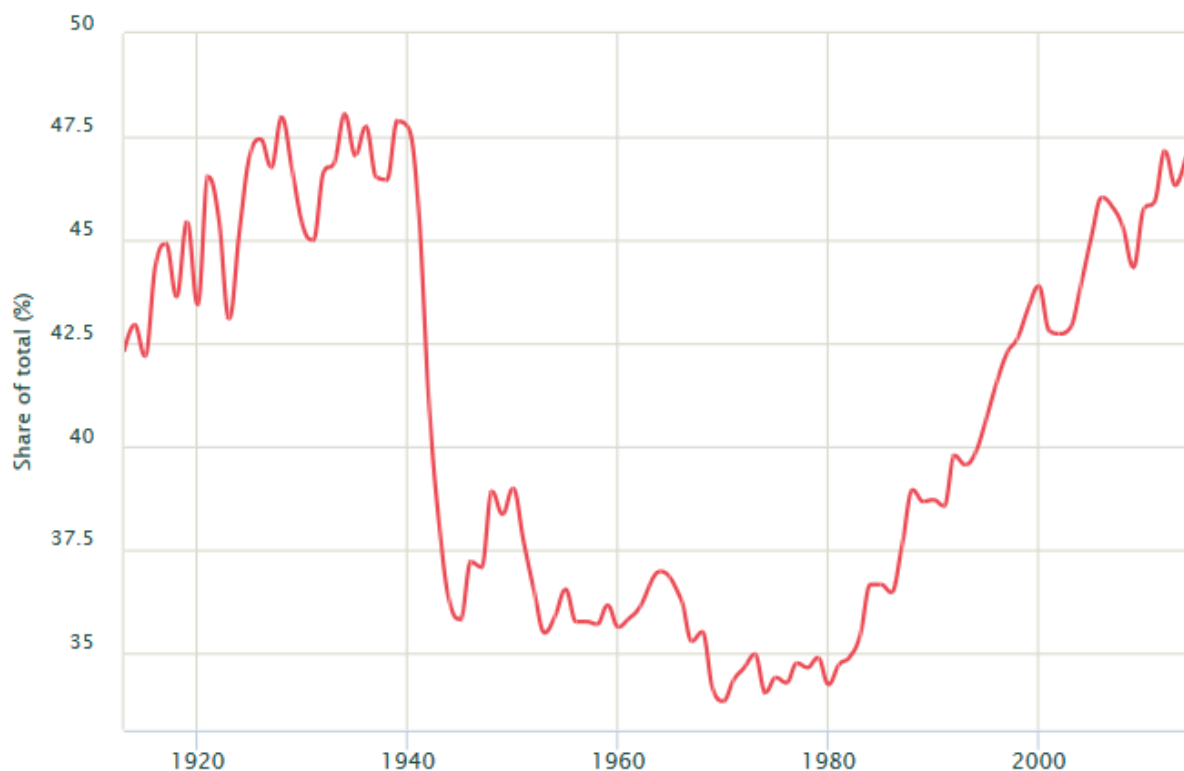
No caso da França, é notável que a compressão da desigualdade foi concentrada em um período: 1914-1945. A fatia tanto dos 10% quanto do 1% teve seu ponto de mínimo no final da Segunda Guerra e nunca mais se recuperou desde então. Os choques que causaram a queda da desigualdade foram a destruição causada pelas duas guerras mundiais, as falências causadas pela Grande Depressão, e também as políticas estabelecidas durante o período (que incluem estabelecimento de preço teto de aluguel, nacionalizações de empresas e queda das taxas de juros que levou a uma redução dos indivíduos donos da dívida pública). Todos esses fatores levaram a uma queda na renda do capital e consequentemente, na renda dos decis mais altos (Piketty, 2014).

2.2.1. O Aumento da Desigualdade nos Estados Unidos desde 1980

A desigualdade de renda atingiu seu ponto de mínimo nos Estados Unidos entre 1950 e 1980. Os 10% mais ricos obtiveram entre 30 a 35% da renda nacional. Esse é o momento dos Estados Unidos que Paul Krugman se refere “*The America we love*”, o país de sua infância. Desde 1980, contudo, a desigualdade de renda aumentou nos Estados Unidos e a fatia dos 10% mais ricos aumentou de 30-35% da renda nacional nos anos 1970 para 45-50% nos anos 2000.

É um aumento de 15 pontos da renda nacional. A inclinação da curva é bem alta e, supondo que a tendência continue, os 10% mais ricos obterão 60% da renda nacional em 2030. É importante notar que as estatísticas refiram-se à renda declarada à autoridade fiscal. Dado o rápido desenvolvimento de paraísos fiscais (que não estão incluso nas contas nacionais), é possível que o gráfico abaixo subestime a fatia da renda dos 10%.

Gráfico 15: Renda dos 10% mais ricos de 1913-2014 nos Estados Unidos, pré-impostos



Fonte: World Income Database, acesso em julho de 2020.

Parte do aumento da desigualdade pode ser explicado por aumentos de ganhos de capital. Nos Estados Unidos, os ganhos de capital (como porcentagem da renda nacional) atingiram pontos de máximo antes da bolha da internet em 2000 e novamente em 2007: nos dois casos, os ganhos de capital equivaleram a 5% da renda nacional, muito maior que o recorde anterior de 3%, logo antes da quebra de bolsa de Nova York em 1929.

Para fins de análise, Piketty no seu *magnum opus* “O Capital no Século XXI” considerou útil repartir o grupo dos 10% em três grupos menores: o 1% mais rico, os próximos 4%, e os 5% mais pobres. A maior parte do aumento da desigualdade veio do 1%, cuja fatia da renda nacional subiu de 9% nos anos 1970 para 20% em 2000-2010, um aumento de 11 pontos percentuais. Por outro lado, o grupo dos 5% (cuja renda variou de \$150.000 a U\$352.000 por pessoa em 2010) assim como o 10% da população (cuja renda foi de US\$ 108.000 a U\$150.000) também tiveram aumentos, indo de 11 para 12% e de 13 para 16%, respectivamente. Assim, isso significa que desde 1980 esses três grupos tiveram um aumento de renda substancialmente maior que o crescimento da economia norte americana.

Outra razão que explica o aumento da desigualdade, em especial na *Commonwealth*, é a ascensão dos “*super managers*”, indivíduos que são CEOs de empresas financeiras e não financeiras cujo salário é muito alto comparado com a média.

Alguns economistas usam a teoria da produtividade marginal para explicar a ascensão dos salários, em que a combinação de habilidades únicas e da tecnologia fizeram esses trabalhadores serem muito mais produtivos que a média. Nos Estados Unidos o aumento da desigualdade é mais explicado pelo aumento da renda do 1% e especialmente do 0,1%, embora os 9% seguintes tiveram um aumento da renda maior que a média desde dos anos 1980. Porém, é difícil notar uma descontinuidade entre o 9% e o 1% mais rico, não importa qual critério se analise: Escolaridade, seletividade da instituição de estudo, ou experiência profissional, o que torna difícil a aceitação da teoria da produtividade marginal do trabalho. É importante não esquecer que existe de fato uma diferença salarial entre indivíduos com ensino superior e aqueles com menor escolaridade, mas esse é um fenômeno distinto.

3. EFEITOS SOBRE A ECONOMIA E A SOCIEDADE

3.1. Efeitos sobre o produto

Uma grande quantidade de estudos foi produzida nas últimas duas décadas numa tentativa de determinar se a desigualdade afeta de modo positivo ou negativo o crescimento.

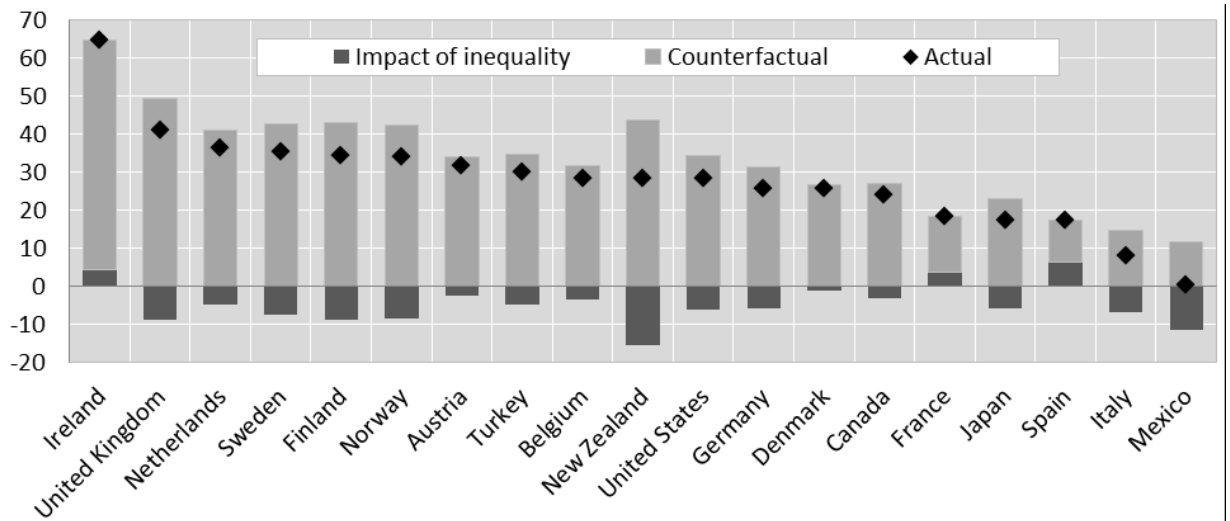
Alguns trabalhos argumentam que a desigualdade pode reduzir o crescimento, se (a) a desigualdade tornar-se inaceitável para o eleitorado; que vão insistir em um aumento de impostos e regulação, e perderão a confiança nas corporações, o que reduz os incentivos para investir (Bertola, 1993) e (b) se indivíduos pobres não tenham renda suficiente nem acesso ao crédito para fazer investimentos e.g. um indivíduo que gostaria de estudar numa universidade mas não tenha renda para pagar o ensino nem meios para financiá-lo, ainda que a taxa de retorno (para o indivíduo e a sociedade) seja alta (Galor; Zeira apud Cingano 2014).

Por outro lado, a desigualdade pode aumentar o crescimento se (a) a alta desigualdade incentiva os trabalhadores a trabalhar por mais horas, investir e tomar riscos com o objetivo de obter altas taxas de retorno e.g. se indivíduos com alta escolaridade são mais produtivos, então diferenças nas taxas de retornos incentivam as pessoas a passarem mais tempo estudando (Mirrlees, 1971) e (b) a alta desigualdade leva a um aumento da poupança agregada e conseqüentemente do investimento agregado; porque os indivíduos ricos têm em média uma menor propensão a consumir (Kaldor apud Cingano, 2014).

Um estudo empírico (Cingano, 2014) com países da OECD sugere que a desigualdade tem um impacto significativo e negativo no crescimento de médio e longo prazo. O estudo observou a taxa de variação da desigualdade entre os países e tentou “isolar” o efeito da melhora ou piora da desigualdade. Dos países analisados, somente a Irlanda reduziu a desigualdade e isso contribuiu positivamente para o crescimento, de acordo com a pesquisa. No gráfico 16, “*Actual*” é a taxa de crescimento observada; “*Impact of inequality*” significa o impacto que a desigualdade teve sobre o crescimento; “*Conterfactual*” é equivalente a “*Actual – Impact of Inequality*”, e deve ser interpretado como o crescimento esperado se a desigualdade tivesse mantida constante. De acordo com o estudo, a redução da desigualdade em 1 ponto de Gini leva a um crescimento de 0,8 ponto percentual do produto distribuído em 5 anos (ou 0,15 por ano). O autor, usando o modelo de Solow, estimou ainda o efeito a longo prazo. Para um período de 25 anos, o coeficiente estimado implica que uma redução de 1 ponto de Gini leva a um aumento

do crescimento em pouco mais de 0,1 ponto percentual por ano, com um ganho cumulativo no fim do período em torno de 3%. A figura abaixo mostra o impacto da desigualdade estimado sobre o crescimento em alguns países da OECD:

Gráfico 16: O Impacto Estimado da Desigualdade sobre o Crescimento do PIB per capita (1990-2010)



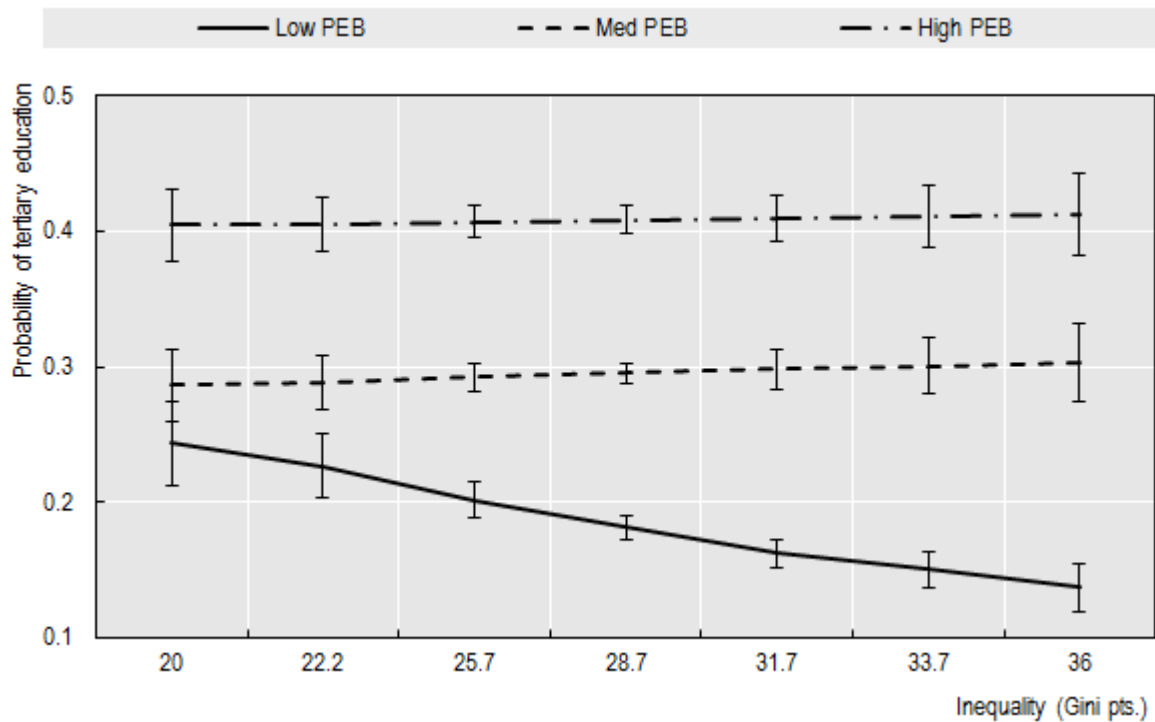
Fonte: Federico Cingano “Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth”
Stats link: <https://is.gd/m1ODjH> (página 18)

As evidências levam a crer que a razão porque isso ocorre é que a alta desigualdade afeta a educação de indivíduos de baixa renda, comprometendo a eficiência da economia como um todo.

Usando dados retirados da OECD *Adult Skills Survey*, o estudo mostrou que o capital humano de pessoas cujos pais têm baixo nível de escolaridade piora quando a desigualdade aumenta. Pessoas cujos pais têm média ou alta escolaridade, por outro lado, têm sua educação pouco afetada quando a desigualdade aumenta.

O gráfico 17 mostra a probabilidade esperada de indivíduos concluírem o ensino superior cujos pais têm alta, média e baixa escolaridade. “Low PEB” significa que nenhum dos pais concluiu o ensino médio; “Medium PEB” significa que ao menos um dos pais concluiu o ensino médio; “High PEB” significa que ao menos um dos pais concluiu o ensino superior.

Gráfico 17: Probabilidade de concluir o ensino superior em função da desigualdade, por grupo



Fonte: Federico Cingano “Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth”

Nota: As barras indicam o intervalo com 95% de confiança.

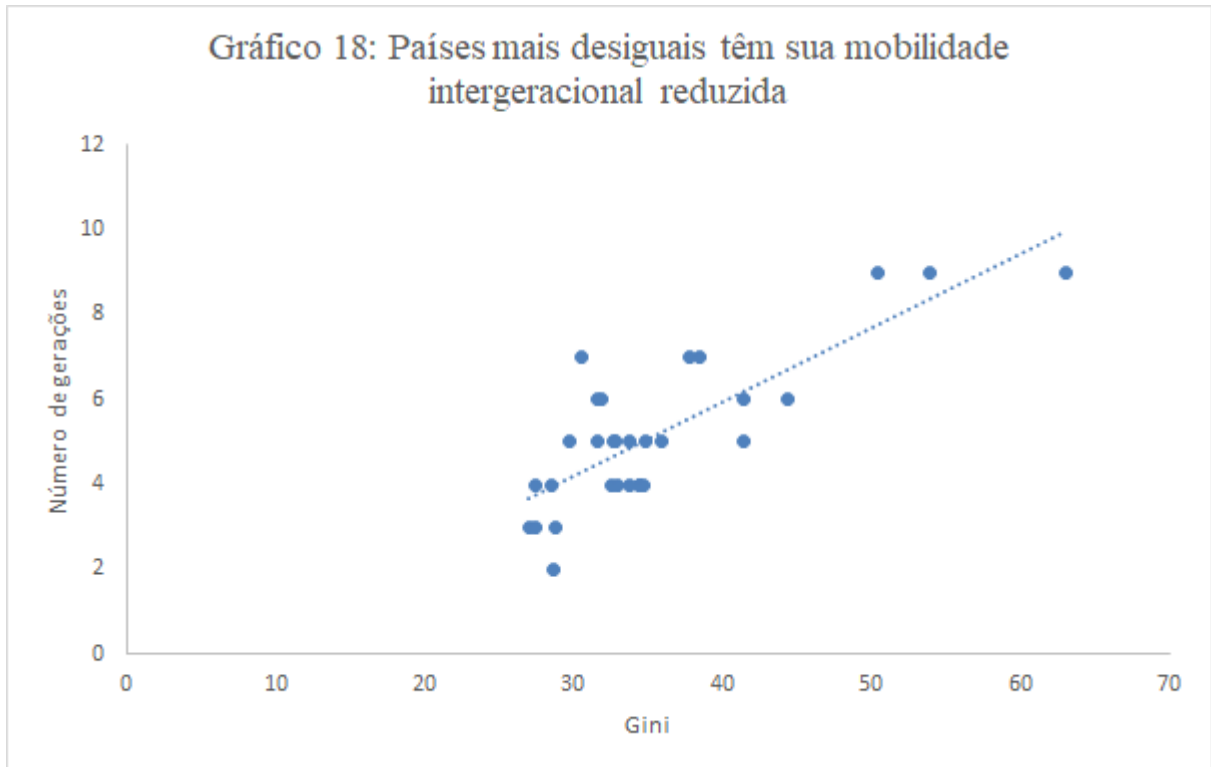
Stats link: <https://is.gd/m1QDjH> (página 25)

Em essência, a análise sugere que um aumento da desigualdade leva a uma redução na taxa de crescimento, parte explicada pelo fato de que a desigualdade afeta significativamente as oportunidades de educação e mobilidade social de indivíduos de baixa renda.

3.2. Efeitos sobre a Sociedade

3.2.1. Mobilidade

Baixa mobilidade intergeracional está associada a altos níveis de desigualdade, como ilustra a imagem abaixo:



Fonte: Elaboração própria, com dados da OECD (número de gerações) e World Bank (Gini)

Nota: Número de gerações esperado para que para um indivíduo nascido numa família que faz parte dos 10% mais pobres atinja a renda mediana da sociedade.

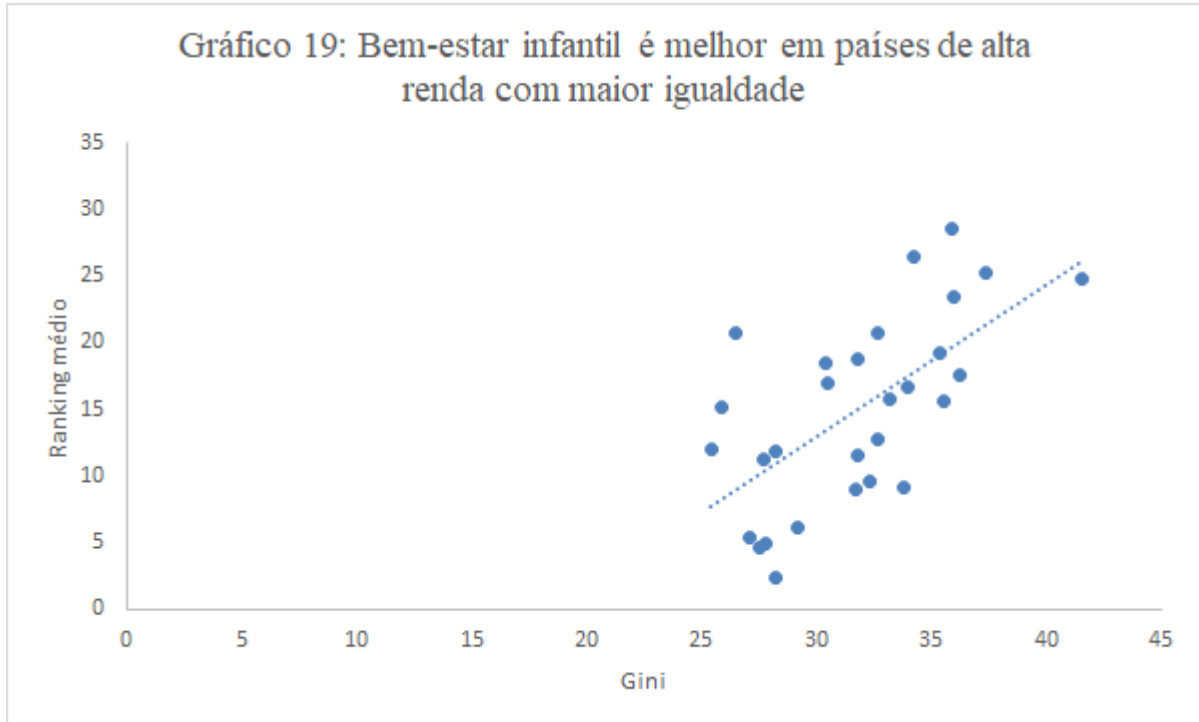
Stats link: <https://is.gd/T3rdSs> (página 27) e <https://is.gd/O6Ss3F>

Essa relação é provavelmente a consequência de uma correlação descrita por outros estudos: uma alta desigualdade tende a limitar a mobilidade, que piora a desigualdade no longo prazo (Corak, 2013) *apud* (Narayan, et al., 2018). Isso acontece porque alta desigualdade leva a investimentos desiguais feitos pelos pais nos filhos e isso acabará limitando as possibilidades das crianças com mais baixa renda. A desigualdade de oportunidades, por sua vez, leva a uma queda na mobilidade e a uma maior desigualdade de renda na próxima geração, o que é consistente com a forte associação entre mobilidade e desigualdade de oportunidade.

Quebrar o ciclo da baixa mobilidade e alta desigualdade envolve equalizar as oportunidades para reduzir as desvantagens enfrentadas pelos indivíduos por circunstâncias foras de seus controles.

3.2.2. Bem-Estar Infantil

Sociedades mais iguais têm maior bem-estar infantil, de acordo com a UNICEF.



Fonte: Elaboração própria, com dados da UNICEF
 Stats link: <https://is.gd/He7LHV> (página 2)

Um estudo (UNICEF Innocenti Research Center, 2013) desenvolveu um índice que analisa quatro diferentes aspectos do bem-estar. Bem-estar material inclui variáveis tais como se a criança tem três refeições por dia e livros para ler (não incluindo os escolares). Bem-estar relacionado à saúde e segurança inclui taxas de imunização e baixo peso ao nascer. Bem-estar educacional leva em conta o desempenho em testes e a proporção de crianças que ingressam no ensino superior. Habitação e meio ambiente leva em conta quantas salas por pessoa a casa que a criança habita tem, entre outras variáveis.

Conforme o gráfico, países com alta desigualdade, como os Estados Unidos, não tiveram um bom desempenho.

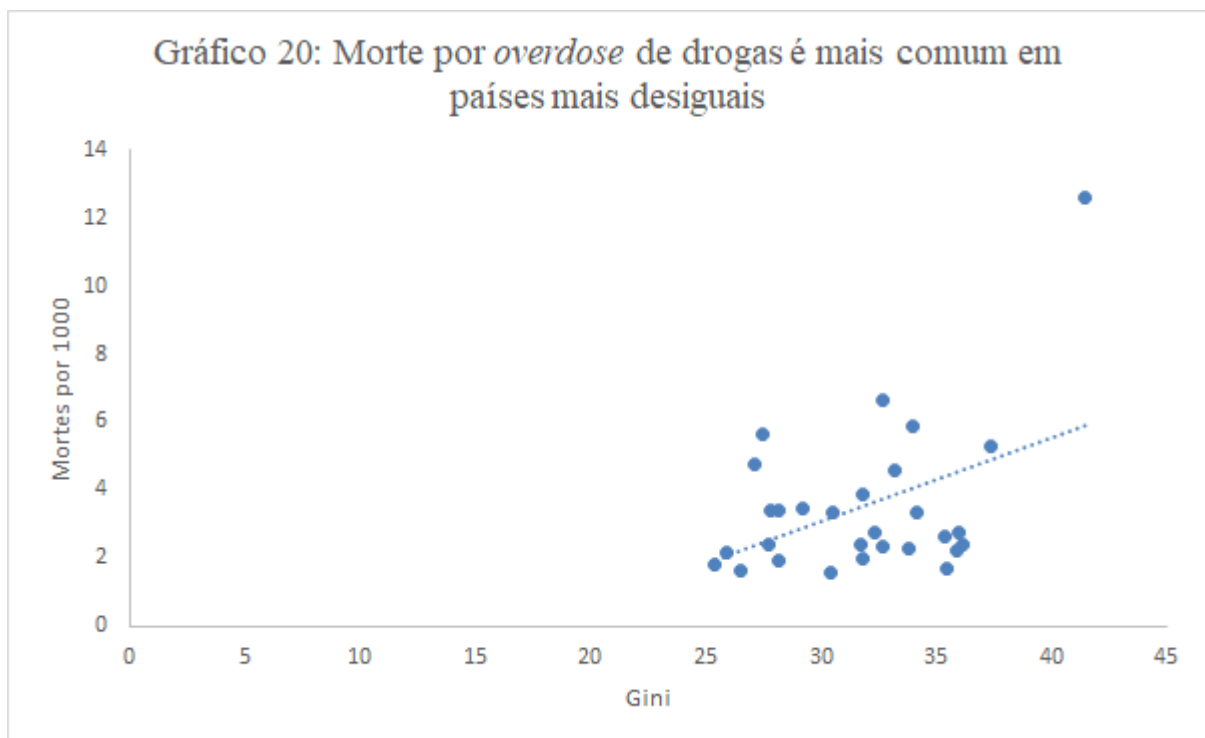
Um estudo (Pickett; Wilkinson, 2007) mostrou que o bem-estar infantil não está correlacionado com o padrão de vida médio nos diferentes países. Entretanto, existe uma relação forte entre o bem-estar infantil com a desigualdade de renda e com a proporção de

crianças vivendo com menos da metade da renda média em cada país. Foi encontrando o mesmo padrão quando analisados os diferentes aspectos do bem-estar infantil em diferentes estados dos Estados Unidos.

Pode-se supor que melhoramentos no bem-estar infantil em países ricos dependem mais de reduções da desigualdade do que de crescimento da renda per capita.

3.2.3. Uso de Drogas

Pessoas em sociedades mais iguais têm menos chance de morrer por overdose de drogas.



Fonte: Elaboração própria, com dados da World Health Organization

Stats link: <https://is.gd/4aiLvU>

Globalmente, o consumo de substâncias foi responsável por 11,8 milhões de mortes no mundo. Nos Estados Unidos em 2017, por exemplo, mais indivíduos morreram por *overdose* de drogas do que colisões de veículos. Indivíduos que têm dependência de álcool ou de drogas ilícitas (o que incluiu opioides, cocaína, anfetaminas e cannabis) podem morrer devido

ao uso excessivo, *overdose*, ou de modo indireto. Drogas de forma geral aumentam a probabilidade de morrer prematuramente por doenças e ferimentos, incluindo suicídio, doença renal, hepatites e HIV. Consumo de tabaco pode levar a câncer de pulmão, ataques cardíacos, AVC e diabetes.

3.2.4. Consumismo e Aquecimento Global

Desigualdade leva a uma competição pelo status, individualismo e consumismo, e torna mais difícil a adoção políticas que reduzam o aquecimento global.

Um estudo aponta que o contínuo crescimento econômico não mais traz benefícios reais nos países ricos (Pickett; Wilkinson, 2009). Seu argumento é de que crescimento econômico não resulta em aumentos de felicidade, expectativa de vida, ou níveis de bem-estar. Além disso, a evidência de prevalência de uma gama de problemas sociais nos países desenvolvidos mostra que um aumento de renda não alivia tais problemas, mas aumentar a igualdade sim.

Uma das dificuldades para atingir a sustentabilidade é o consumismo. E uma importante variável que estimula o consumismo é a competição por *status* – praticar um estilo de vida, manter aparências, consumir roupas, carros, residências, educação, para se comparar favoravelmente em relação aos outros. Todas essas pressões se intensificam com uma maior desigualdade.

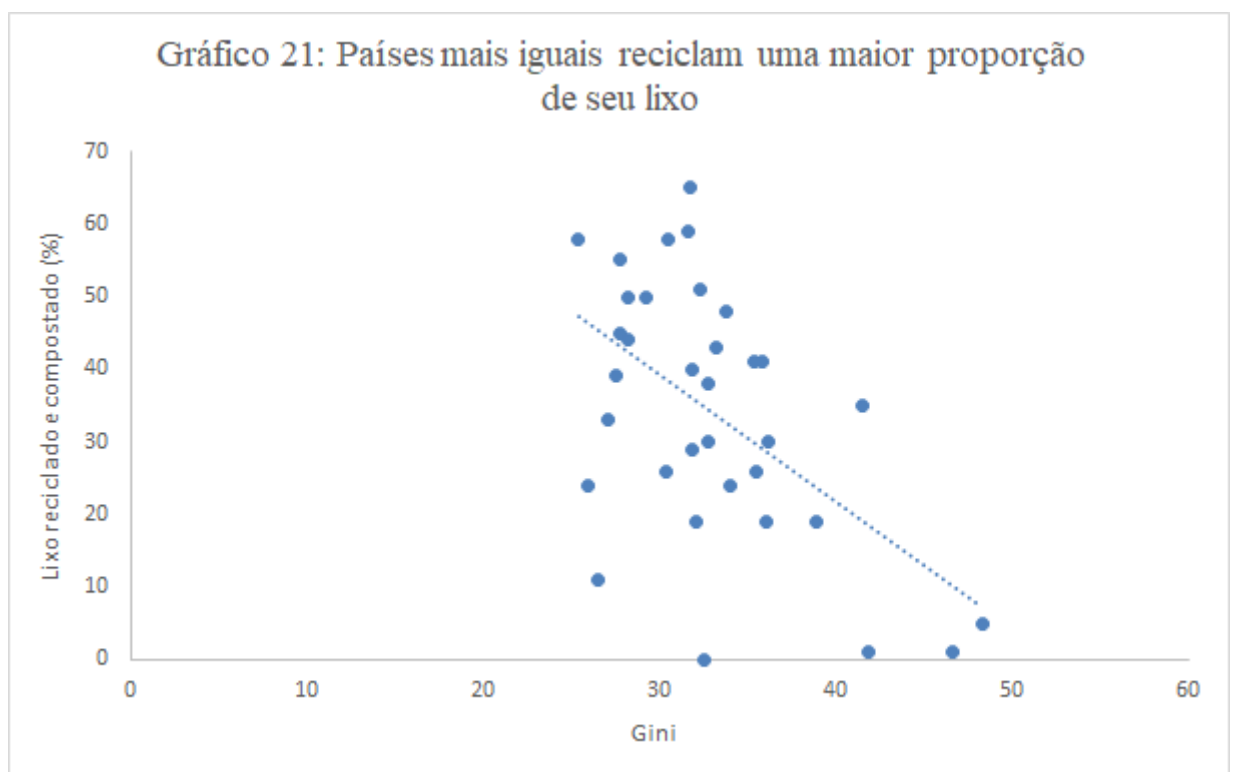
Como resultado, pessoas que vivem em economias desiguais tendem a trabalhar mais horas para manter um nível mais alto de consumismo. Elas consomem mais, poupam menos, contraem mais débito e aspiram ter rendas maiores.

Economistas falam da importância da “renda relativa” e da privação relativa. O que importa (para o bem-estar de um indivíduo, por exemplo) não é a renda absoluta individual, mas a sua renda em relação com a dos demais³. A importância da renda relativa nos países em

³ Marianne Bertrand e Adair Morse usaram uma expressão chamada “*trickle down behaviorism*”. Eles documentaram o efeito dos mais ricos influenciarem na demanda dos mais pobres mostrando não somente que o

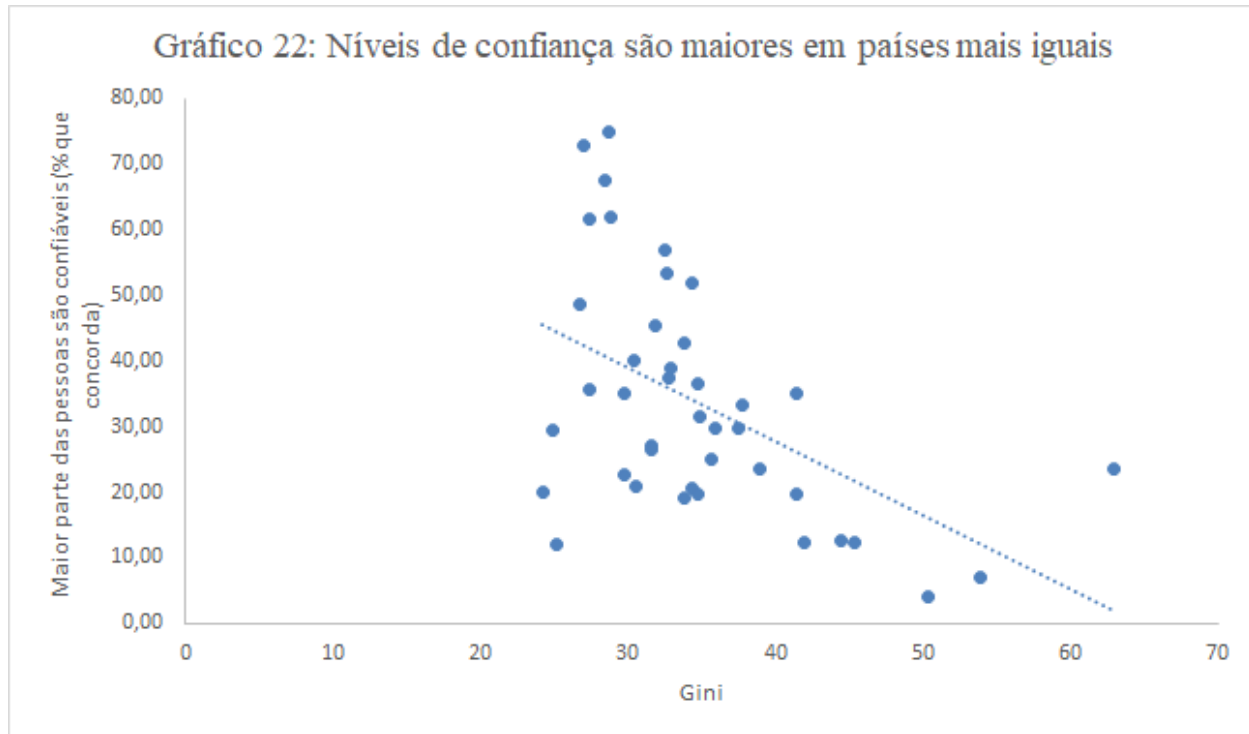
desenvolvimento é tão grande que ainda não é uma questão definida entre economistas, especificamente se existe alguma relação entre crescimento do PIB e bem-estar relativos nesses países (Clark; Senik apud Stiglitz, 2012).

Maior nível de desigualdade leva as pessoas a tomarem uma política mais individualista, e isso pode ser divisivo em termos sociais. É por isso que a desigualdade reduz níveis de confiança e envolvimento na vida comunitária. Um indicativo de que as pessoas se devotam mais ao bem público com a redução da desigualdade é que sociedades mais iguais tendem a reciclar maior parte do seu lixo. O gráfico 21 mostra a relação entre a desigualdade de renda e a proporção do lixo municipal reciclado e compostado nos países da OECD. O gráfico 22 mostra que os níveis de confiança entre as pessoas se correlacionam negativamente com a desigualdade.



Fonte: Elaboração própria, com dados da Statista
 Stats link: <https://is.gd/QMdkPW>

gasto de uma pessoa é maior se ela vive num local com alta desigualdade, mas também são a taxa de falência e de estar sob efeito de stress entre os indivíduos. Estudo disponível em: <https://is.gd/Ywt82d>



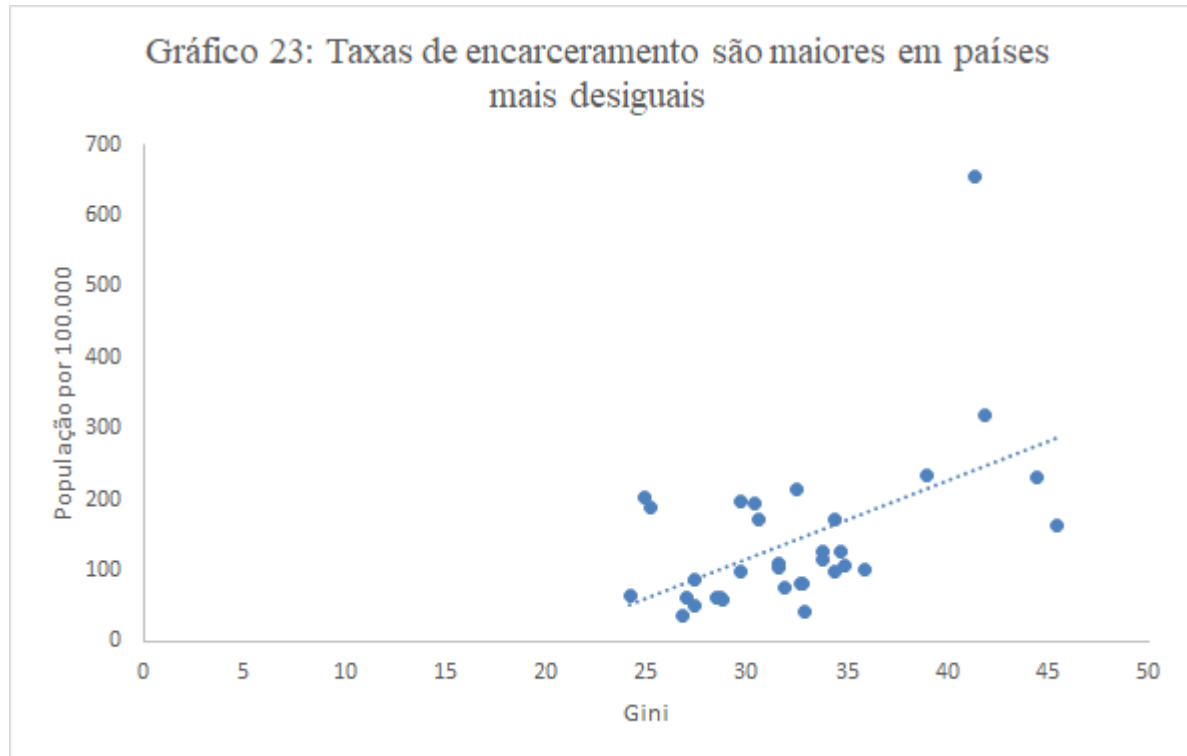
Fonte: Elaboração própria, com dados da OECD

Nota: Porcentagem de pessoas que responderam positivamente à afirmação “A maioria das pessoas são confiáveis?”

Stats link: <https://is.gd/uGqEMC> (página 129)

3.2.5. Encarceramento

Sociedades desiguais têm uma taxa maior de encarceramento como proporção da população.



Fonte: Elaboração própria, com dados da Statista
 Stats link: <https://is.gd/7cSMlg>

Os Estados Unidos têm a maior população em cárcere do mundo, e a maior taxa per capita. Em 2019 tinha 655 pessoas presas para cada 100.000; uma taxa quinze vezes maior que a do Japão. E mesmo dentro dos Estados Unidos existe disparidade entre os estados. Louisiana prende pessoas a uma taxa seis vezes maior que Minnesota. Em um estudo (Pickett; Wilkinson, 2009) foi achado uma correlação forte entre taxa de encarceramento e desigualdade de renda – tanto internacionalmente quanto entre os 50 estados norte-americanos. Foi também descoberto que, nos estados mais iguais em termos de renda os juízes têm menos chance de usar a pena de morte como penalidade máxima.

No Brasil um estudo (Secretaria Geral da Presidência da República do Brasil, 2015) aponta que a população prisional foi em 2015 equivalente a 515.482 pessoas, e teve um aumento de 74% entre 2005 e 2012. Em termos populacionais equivale a 335 pessoas por 100.000, mas existe uma considerável diferença entre estados: O Acre tem 897 pessoas para cada 100.000, maior que qualquer país; a Bahia, por outro lado, tem 105 pessoas para cada 100.000, uma taxa próxima da França (104).

3.2.6. Saúde Mental

Pessoas em sociedades mais iguais têm menos chance de sofrerem com doenças mentais.



Fonte: Elaboração própria, com dados do Global Burden Disease
 Stats link: <https://is.gd/kP4oaq>

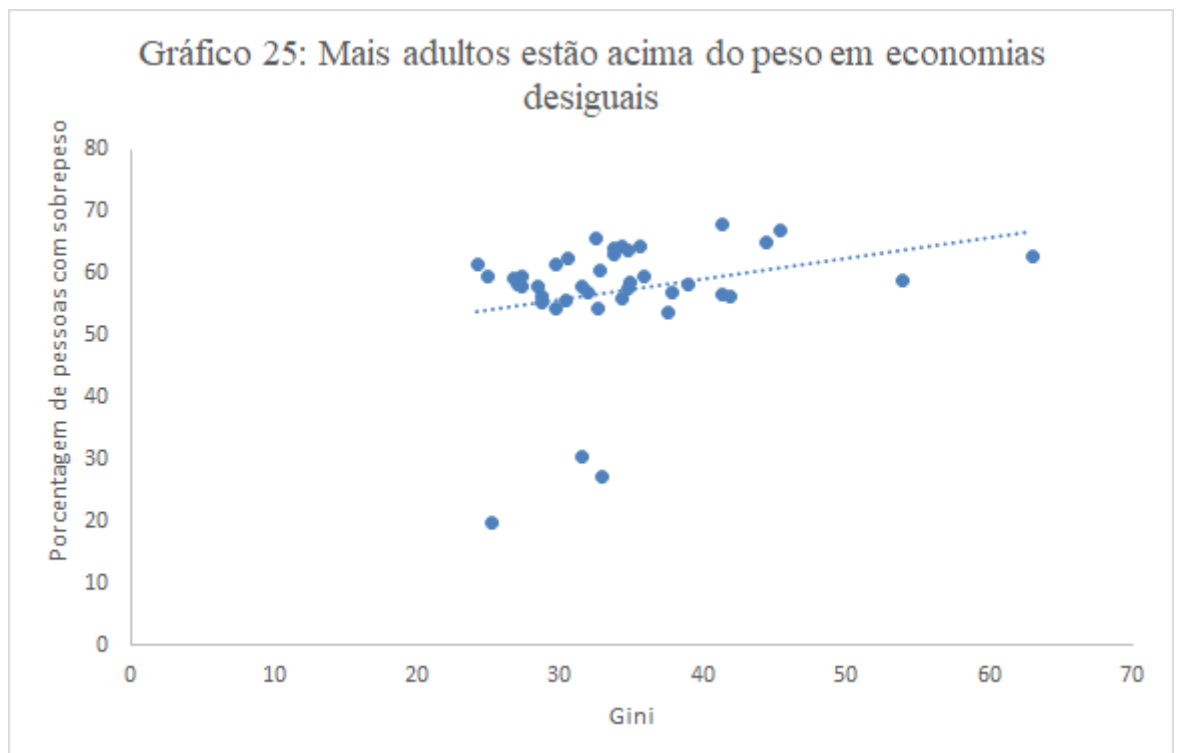
Um estudo recente (Ritchie; Roser, 2020) estima que 792 milhões de pessoas sofrem com algum transtorno mental. É pouco mais de uma pessoa em cada dez no mundo (10,7%). Países com alta desigualdade sofrem como uma taxa mais alta, como os Estados Unidos (17,34%), Brasil (14,51%) e Chile (16,08%). Transtornos mentais são complexos e têm diferentes facetas. No estudo foi usado a classificação mundial da *WHO International Classification of Diseases*. Essa classificação leva em conta diferentes transtornos, os mais comuns sendo depressão, ansiedade, bipolaridade, compulsões alimentares e esquizofrenia.

É importante notar, embora, que transtornos mentais são subestimados. É correto afirmar que em todos os países os dados são escassos e que existe falta de atenção e tratamento aos transtornos mentais, em especial nos de baixa renda.

A pobreza relativa se intensifica numa economia desigual, e os efeitos sobre os indivíduos é alto. Num estudo (Mani et al apud Bregman, 2017) psicólogos fizeram um experimento com agricultores indianos que plantam cana de açúcar. Esses agricultores recebem cerca de 60% da renda anual num só momento, logo após a colheita. Isso significa, portanto, que eles são relativamente pobres em uma parte do ano e ricos na outra. Os pesquisadores os pediram para fazer um teste de QI antes e logo após a colheita, e na média o desempenho dos agricultores no teste foi muito pior antes da colheita (no período que dispunham de pouca renda) do que após a colheita. Os efeitos de se viver na pobreza corresponderam a perder em média 14 pontos do QI. Para efeitos de comparação, é equivalente a perder uma noite de sono ou estar sob os efeitos do álcool.

3.2.7. Sobrepeso e Obesidade

Sobrepeso é menos comum em sociedades mais iguais.



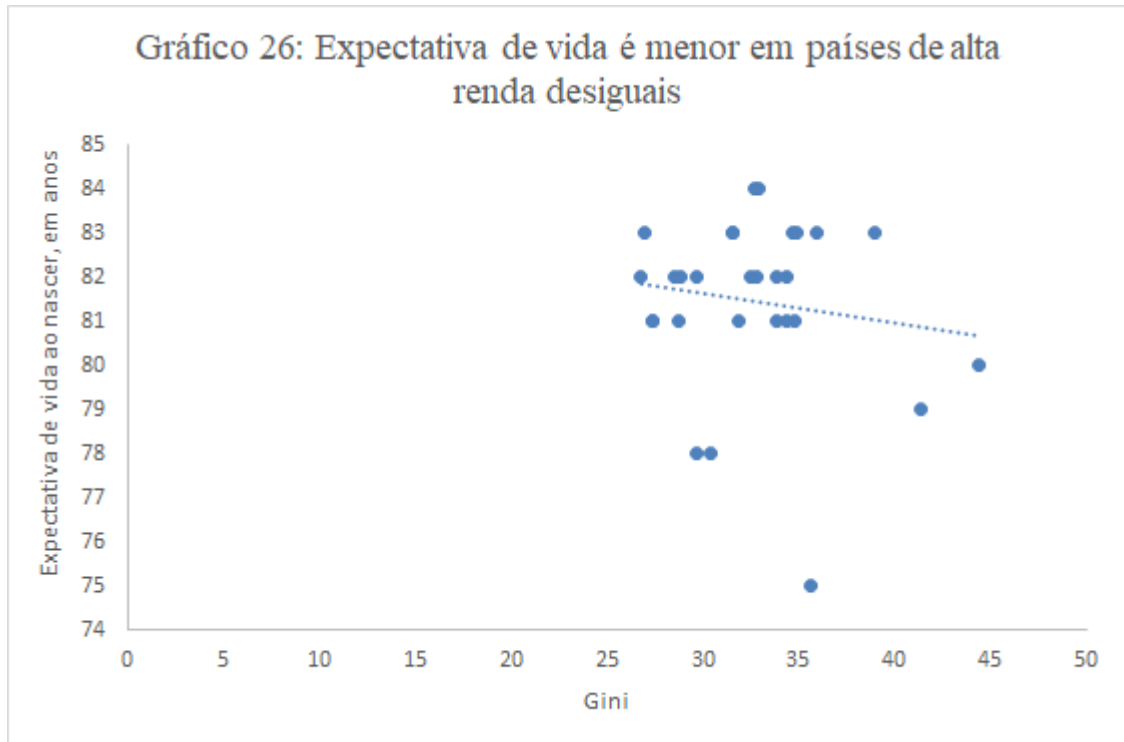
Fonte: Elaboração própria, com dados da World Health Organization
Stats link: <https://is.gd/k61rtT>

Sobrepeso e obesidade estão crescendo rapidamente nos países de alta renda. Enquanto globalmente 39% indivíduos acima dos 18 anos sofrem com sobrepeso, nos Estados Unidos essa taxa é 67,9% e no Brasil é 56,5%. Obesidade aumenta o risco de hipertensão, diabetes, doenças cardiovasculares, e alguns tipos de câncer. A tendência do aumento da obesidade infantil pode levar a uma menor expectativa de vida das crianças do presente – e poderia, talvez, diminuir pela primeira vez a expectativa de vida desde o século XIX.

Um estudo (Pickett; Wilkinson, 2009) apontou que a obesidade entre homens e mulheres, assim como o consumo diário de calorias e mortes por diabetes, estão todos relacionados com a desigualdade de renda nos países ricos. Além disso, obesidade em adultos está também relacionada com desigualdade nos 50 estados norte-americanos; e a porcentagem de crianças que estão acima do peso está relacionado a desigualdade de renda tanto internacionalmente quanto nos Estados Unidos.

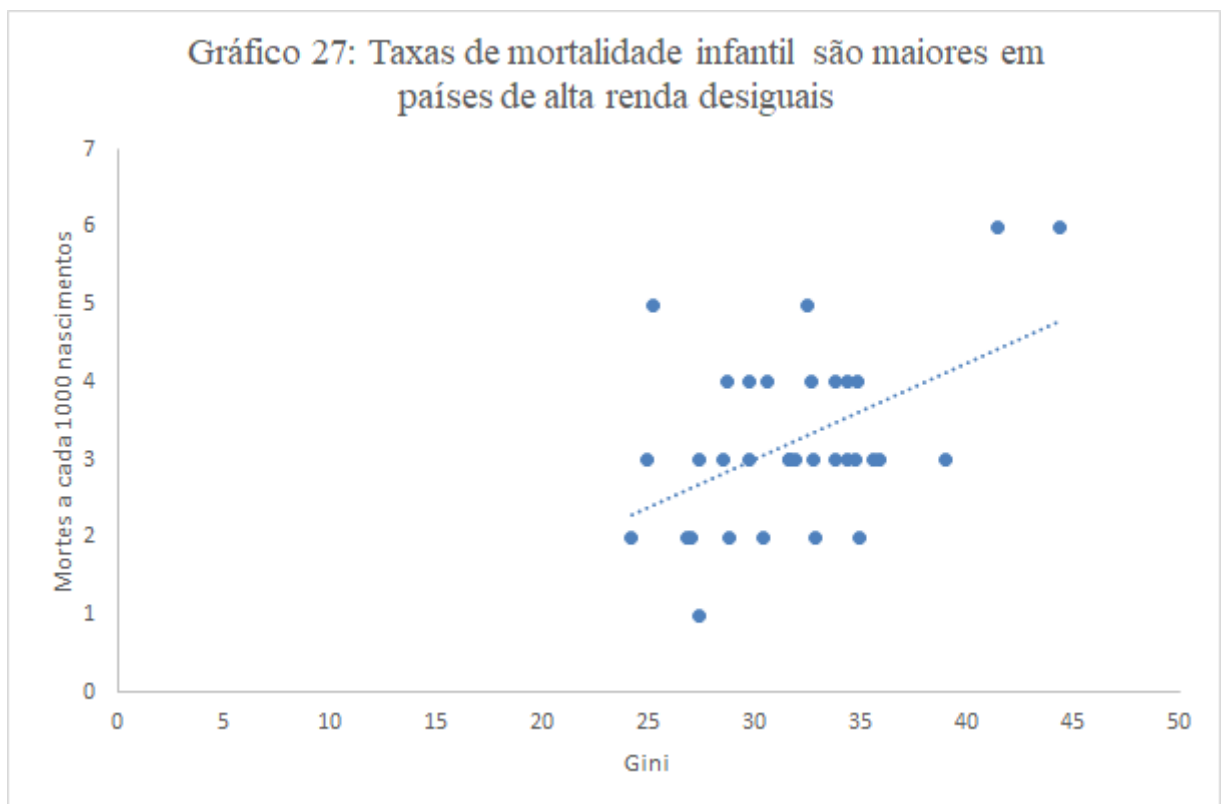
3.2.8. Saúde Física

Pessoas em sociedades mais iguais vivem mais, e uma proporção menor de crianças morrem na infância.



Fonte: Elaboração própria, com dados do World Bank

Stats Link: <https://is.gd/JekPtl>



Fonte: Elaboração própria, com dados do World Bank

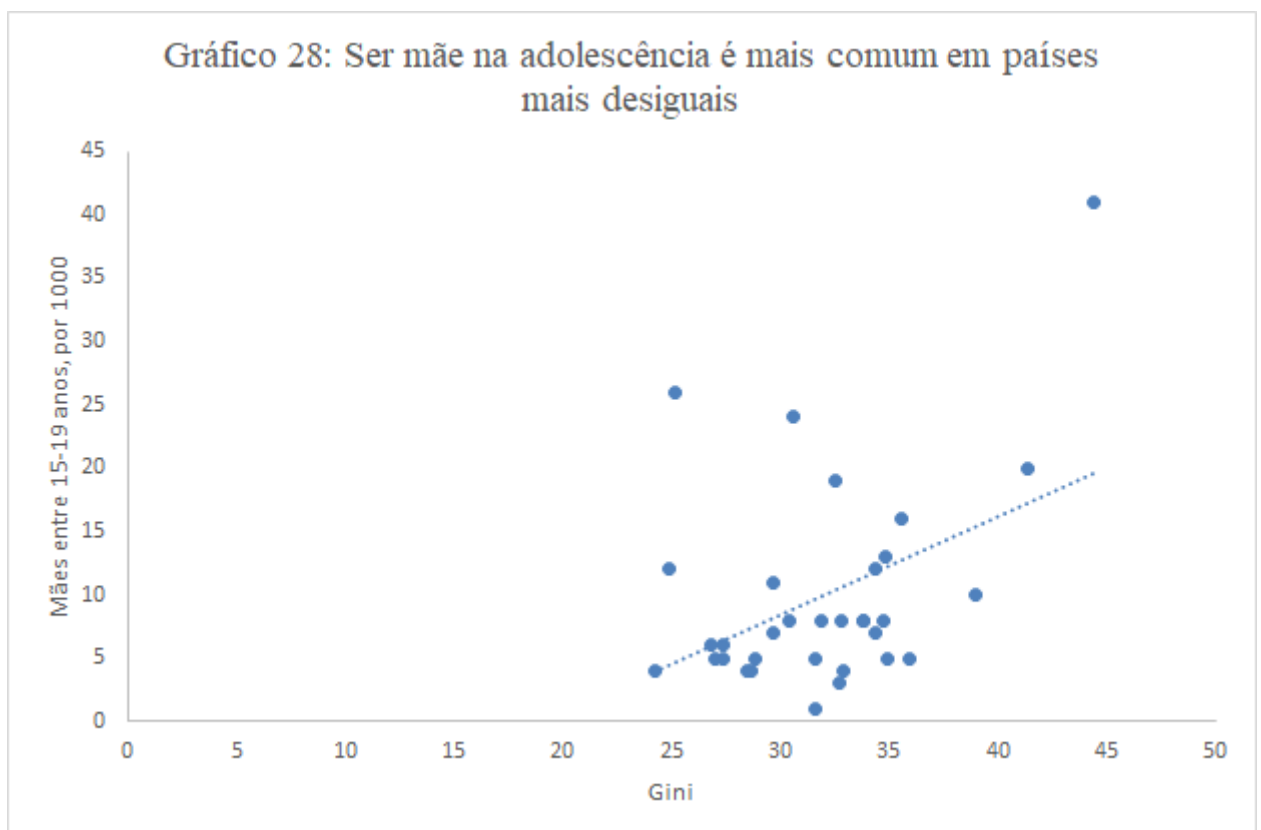
Stats link: <https://is.gd/MtASgc>

Existem diversos estudos que relacionam a desigualdade de renda aos vários aspectos da saúde. Expectativa de vida, mortalidade infantil, baixo peso ao nascer e baixa autoavaliação da saúde são com frequência piores nos países mais desiguais.

As pesquisas algumas vezes discordam entre si sobre como a desigualdade leva a uma pior saúde pública. A explicação mais consistente é que a desigualdade torna a vida mais estressante. *Stress* crônico é conhecido por afetar o sistema cardiovascular e imunológico e levar a um envelhecimento mais rápido. Desigualdade torna as relações interpessoais mais estressantes, fomentando uma competição por status. Esses efeitos são importantes: Norte-americanos vivendo em estados mais iguais vivem aproximadamente 4 anos a mais que nos estados mais desiguais.

3.2.9. Gravidez na Adolescência

Gravidez na adolescência é menos comum em sociedades mais iguais.



Fonte: Elaboração própria, com dados do World Bank

Stats link: <https://is.gd/few0DT>

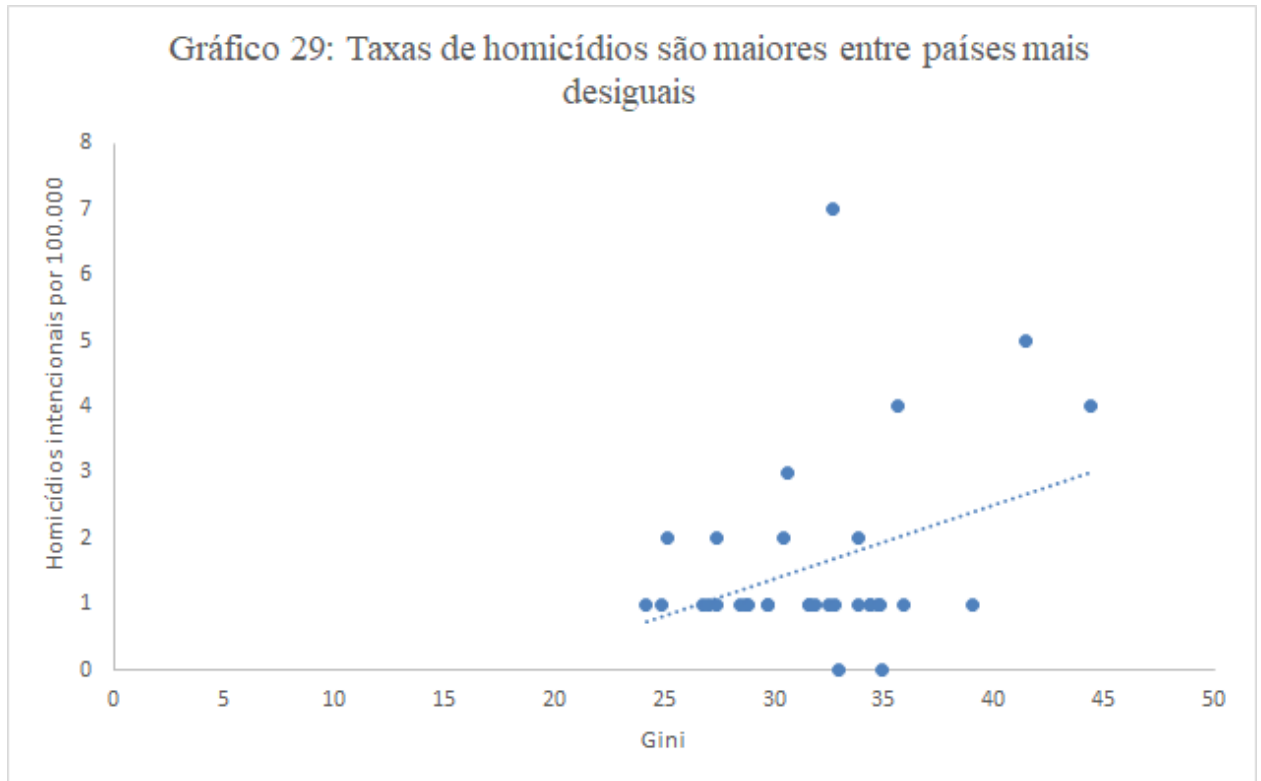
Gravidez na adolescência é a gravidez de uma mulher antes dos 20 anos. No mundo desenvolvido cerca de 2,5 milhões de garotas menores de 16 anos e 16 milhões entre 15-19 anos dão à luz a uma criança a cada ano. No mundo, complicações relacionadas à gravidez são a maior causa de morte entre mulheres de 15 a 19 anos.

No grupo da OECD a média de nascimentos a cada 1000 mulheres é de 9,93. A diferença da proporção de mães adolescentes entre os países é grande, entretanto. Nos Estados Unidos a taxa de mães adolescentes é de 20 por 1000 mulheres entre 15-19 anos, cinco vezes maior que a do Japão, que é 4.

Crianças nascidas de mães adolescentes têm maior probabilidade de nascerem com baixo peso e de morrer ainda na infância. Consequências sociais incluem estigma, rejeição ou ainda violência por parte do parceiro e dos pais. Gravidez na adolescência leva muitas garotas a saírem da escola, comprometendo o emprego e a renda no futuro, e reduz a possibilidade de saírem da pobreza. Gravidez na adolescência é parte de ciclo intergeracional de privação e exclusão social.

3.2.10. Violência

Taxas de homicídio são mais baixas e as pessoas experienciam menos violências em sociedades mais iguais.



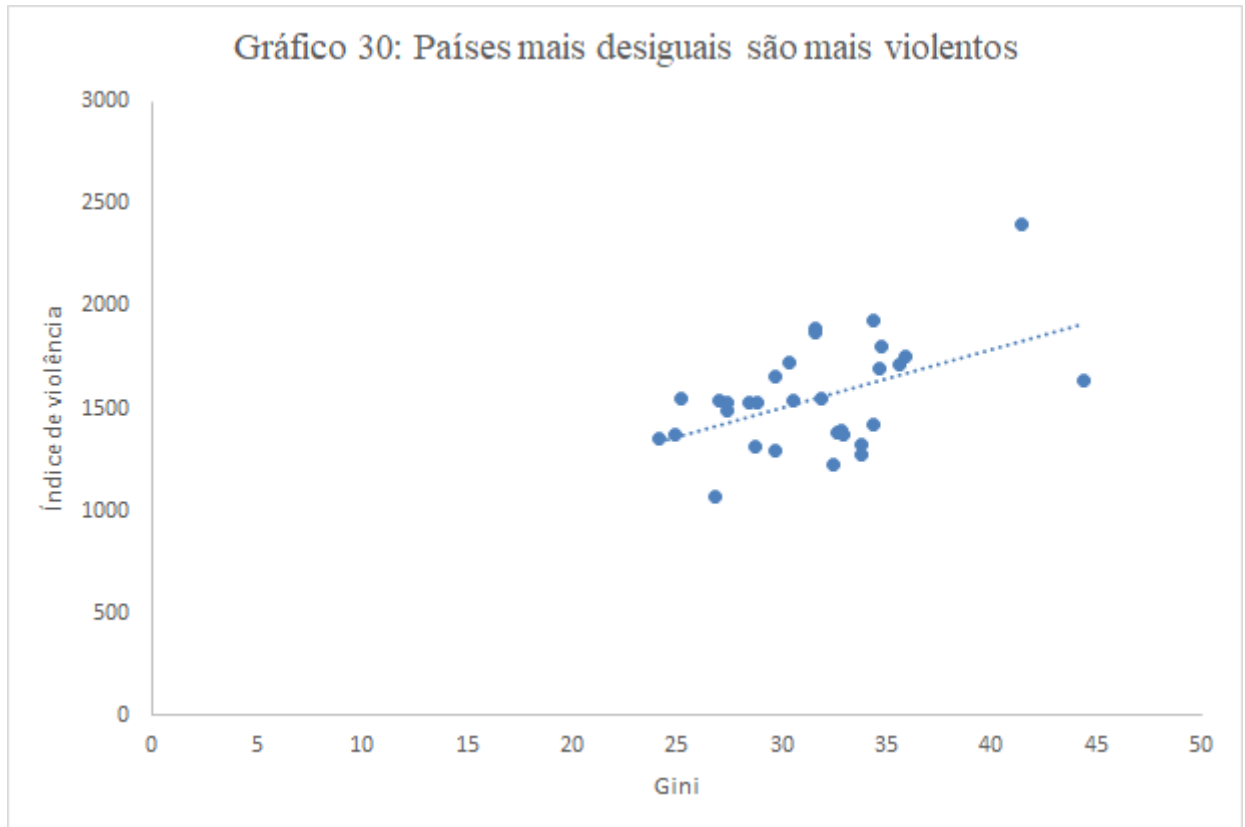
Fonte: Elaboração própria, com dados do World Bank
 Stats Link: <https://is.gd/gTBWuS>

Um estudo (Roser; Hannah, 2019) estima que 400.000 pessoas morreram de homicídio doloso em 2017. Essa quantidade é cerca de três vezes o número de mortes em conflitos armados e terrorismo combinado.

Em alguns países é a maior causa de morte. Taxas de homicídio em alguns países da América Latina são particularmente altas. Em 2017, homicídio foi a terceira maior causa de morte na Venezuela; a quarta em Honduras; a quinta na Guatemala.

Entre os países desenvolvidos existem diferenças na ordem de 5 vezes na taxa de homicídio. Supõe-se que a mais importante razão pela qual a violência é mais comum em sociedades mais desiguais é que a desigualdade faz algumas pessoas serem desrespeitadas, depressivas e terem a perda do sentimento de pertencimento (Pickett; Wilkinson, 2009).

Por fim, existe uma correlação entre a desigualdade de renda e o desempenho dos países no *Global Peace Index*.

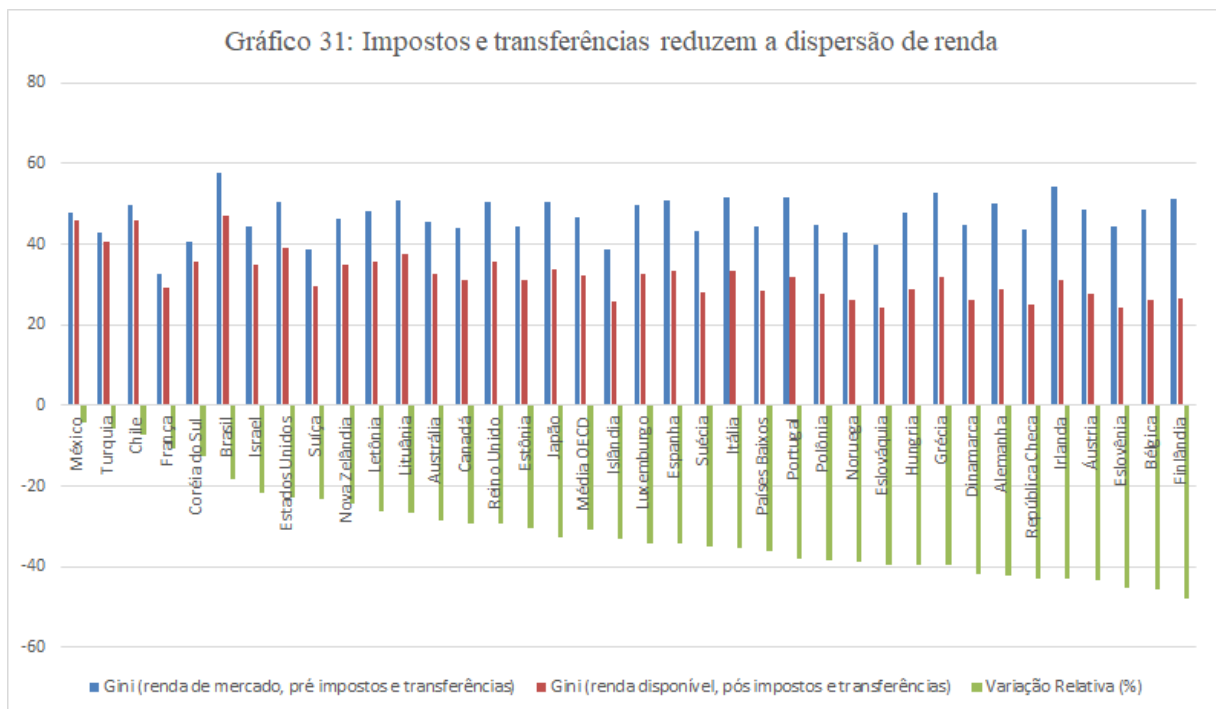


Fonte: Elaboração própria, com dados do Institute for Economics and Peace
Stats link: <https://is.gd/YjCvc8> (página 8)

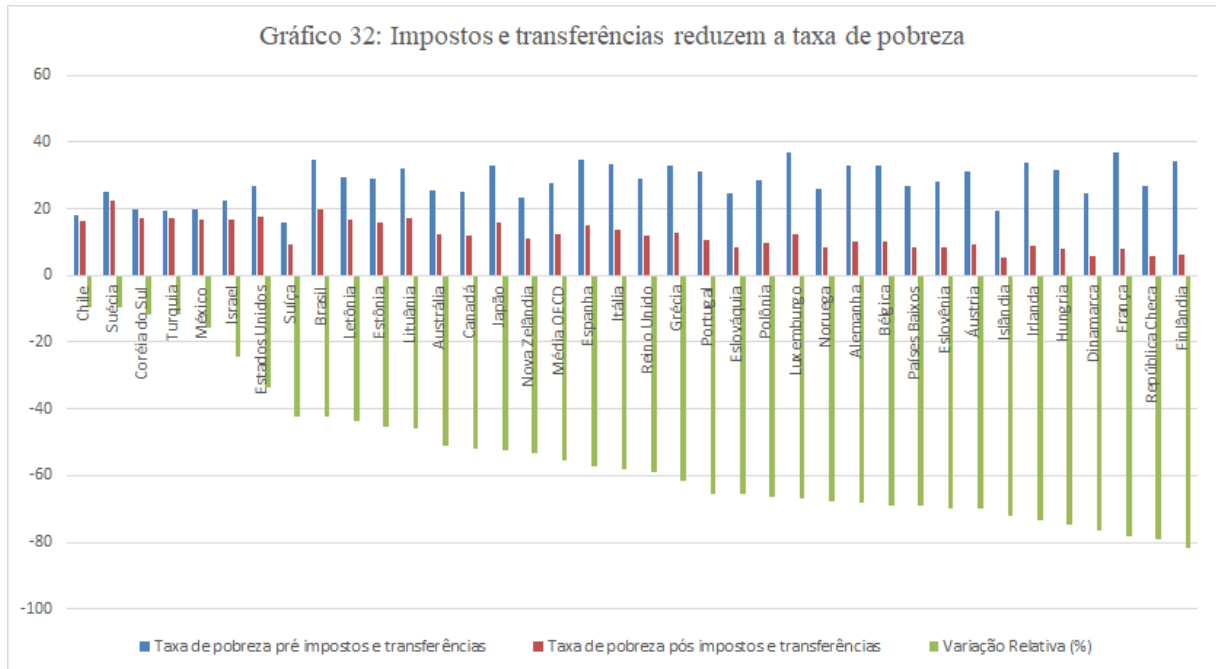
O *Global Peace Index* é um índice composto por vinte e três variáveis e visa comparar o nível de segurança entre os países. Dentre as variáveis estão a facilidade de acesso a armas leves, o gasto com forças armadas como proporção do PIB, e como a própria população percebe a violência, além de outras.

4. O IMPACTO REDISTRIBUTIVO DOS IMPOSTOS E DAS TRANSFERÊNCIAS

Impostos e transferências são políticas chave para influenciar a distribuição de renda. Dados da OECD apontam que impostos e transferências reduziram a dispersão da renda (medida através do índice de Gini) em cerca de 31% e da pobreza relativa em 56% em 2017. O seu impacto redistributivo tende a ser acima da média nos países nórdicos e em alguns países do Leste Europeu, em particular na República Checa. Os dados mais recentes do Brasil (2013) apontam que impostos e transferências reduziram em 18,2% a dispersão da renda e em 42,5% a taxa de pobreza, ambas as reduções menores que as ocorridas em média nos países da OECD. Ainda assim, o Brasil obteve uma redução maior que a ocorrida em outros países da América Latina, como o México (4% e 15%, respectivamente) e Chile (7% e 9%), conforme gráficos 31 e 32.



Fonte: Elaboração própria, com dados retirados da OECD Income Distribution and Poverty Database
 Stats link: <https://is.gd/TWj7Jt>



Fonte: Elaboração própria, com dados retirados da OECD Income Distribution and Poverty Database

Nota: Pobreza foi definida na pesquisa em termos relativos, equivalente a 50% da renda mediana observada em cada país.

Stats link: <https://is.gd/TWj7Jt>

Box 1: Pobreza: definição, níveis, e variáveis que a impactam

Em adição a desigualdade *per se*, pobreza é também uma questão importante para a política pública. O conceito de pobreza é comumente definido em termos relativos, igual à porcentagem de indivíduos com renda inferior a 50% da renda mediana da sociedade. Em alguns países, como os Estados Unidos, as estatísticas oficiais usam um valor nominal para definir o conceito de pobreza absoluta. Contudo, um consenso tem emergido favorecendo o uso da métrica do conceito relativo, ao menos no contexto dos países desenvolvidos. Uma das vantagens de usar o conceito de pobreza relativa é que ele está mais relacionado com o conceito de *capability deprivation* (Sen, 1992).

De acordo com o Banco Mundial, 1,9 bilhão de pessoas, ou 26% da população mundial vive com menos de \$3,2 dólares por dia (que é a linha da pobreza para países no grupo *lower-middle income*) e 3,4 bilhões, ou 46% da população mundial, vive com menos de \$5.5 por dia (linha da pobreza para países no grupo *upper-middle income*) (World Bank, 2018).

O Brasil, que se encontra no grupo dos países com *upper-middle income*, tinha 54,8 milhões de pessoas (26,5% da população) que viviam com menos de US\$ 5,5 diários (ou R\$ 406 mensais) em 2017. Existem bastante diferenças entre as regiões, entretanto, variando desde 12,8% no Sul, 16,9% no Centro Oeste, 17,4% no Sudeste, 43,1% no Norte a 44,8% no Nordeste (IBGE, 2018).

No geral, a pobreza varia consideravelmente entre grupos populacionais. Crianças (indivíduos menores de 18 anos) e idosos (acima de 65 anos) sofrem de uma taxa maior de pobreza que indivíduos empregados. A taxa de pobreza é maior entre mulheres do que homens na maioria dos países. A diferença é maior para mulheres idosas que mulheres mais novas devido a menor participação no mercado de trabalho no passado (que acaba consequentemente reduzindo os direitos à aposentadoria) (OECD, 2008).

Participação no mercado de trabalho reduz a pobreza, mas não é uma garantia de escapá-la. No geral, a pobreza mesmo estando empregado é pronunciada em famílias com somente um trabalhador e é muito menor para famílias com dois ou mais trabalhadores. Na maior parte dos países a incidência da pobreza é maior para famílias com filhos do que sem filhos.

Impostos e transferências podem ser efetivos para reduzir a pobreza. A análise aponta que redução na pobreza é mais explicada pelo alvo e o tamanho das transferências, com os impostos tendo pouco efeito. No geral, os países que têm sucesso na redução da pobreza são aqueles que redistribuem para grupos de baixa renda (OECD, 2008).

4.1. O papel das transferências

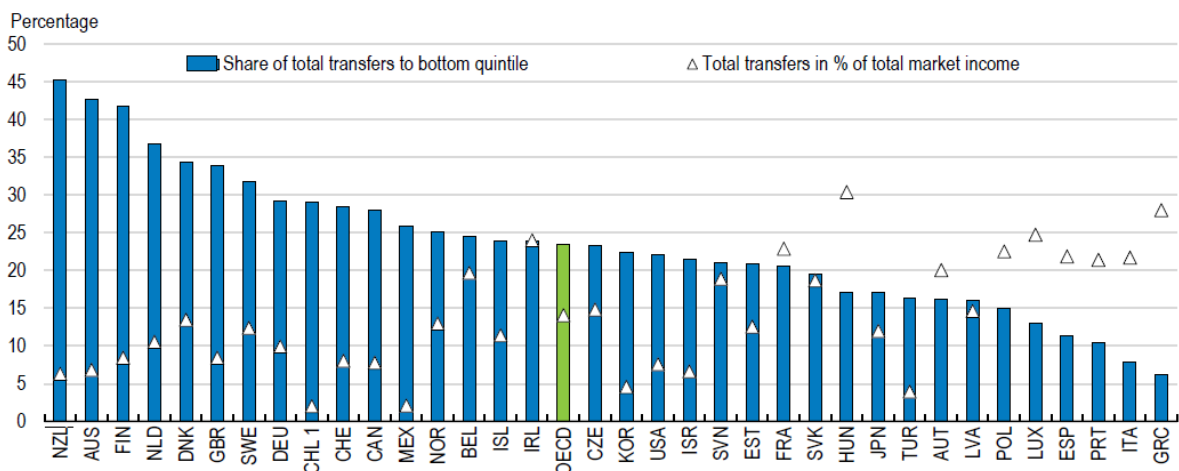
Programas de transferência são elaborados para atingirem diferentes objetivos. Enquanto o principal envolve distribuir a renda entre indivíduos ricos e pobres no presente momento, outros objetivos incluem transferir renda entre diferentes momentos da vida, em especial após a aposentadoria; e ainda prover uma garantia de renda nos casos de desemprego, incapacidade e doença.

Em média, na OECD, as transferências foram equivalentes a 11% do PIB (variando de 2,5% no México e Coreia do Sul até 17% na Áustria) e reduziram a concentração de renda em

19% em 2017 (Isabelle; Pisu; Bloch, 2012). No Brasil, as transferências governamentais foram contabilizadas em 9,5% do PIB em 2015 (Ministério da Fazenda, 2016).

Um estudo (Causa; Hermansen, 2017) buscou estimar a eficiência dos programas de transferência de renda entre os países, mostrando o quanto a transferência representa da renda total dos indivíduos 20% mais pobres, e o custo (como porcentagem da renda de mercado) do programa por país. Os países que se destacam na análise são a Austrália e a Nova Zelândia, com seus respectivos programas representando mais de 40% da renda dos 20% mais pobres, associados com gastos pequenos como proporção da renda de mercado. No outro extremo, Portugal, Espanha, Itália e Grécia têm um programa de transferência que pouco ajuda os indivíduos mais pobres (15% da renda do quintil inferior vêm de seus programas) aliado a um alto custo de operação.

Gráfico 33: O Alvo dos programas de distribuição de renda são diferentes entre países da
OECD



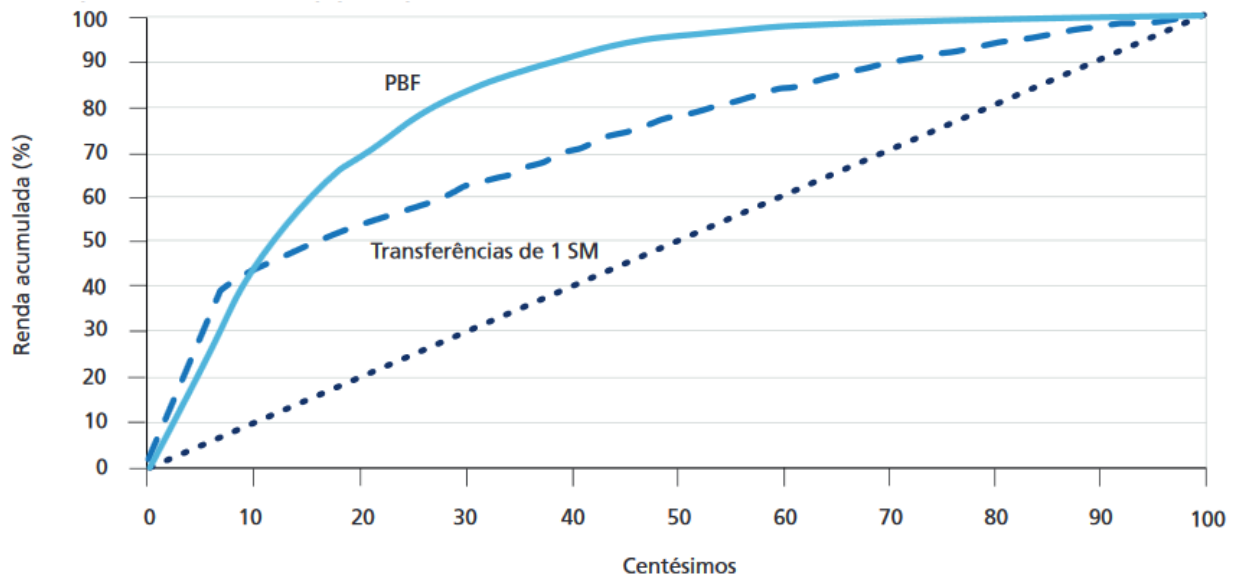
Fonte: Orsetta Causa e Mikkel Hermansen “Income Redistribution through Taxes and Transfers across OECD Countries”

Nota: Dados do Japão são referentes a 2012; Chile, Finlândia, Israel, Coreia do Sul, Holanda, Reino Unido e Estados Unidos são referentes a 2015; e os demais países têm dados referentes a 2014.

No Brasil o Bolsa Família é o principal programa de transferência de renda condicionada. O número de beneficiários do Bolsa Família foi 13,3 milhões de famílias em 2017, o que equivale a aproximadamente um quinto da população brasileira. Um estudo (De

Souza et al, 2019) observou que a distribuição dos recursos é altamente progressiva, como indica o gráfico abaixo.

Gráfico 34: Curvas de incidência do Programa Bolsa Família (2017)



Fonte: De Souza *et al* (2019) “Os efeitos do programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos”

Nota: A curva “PBF” representa a distribuição de recursos por centis dos indivíduos que recebem o Bolsa Família; a curva pontilhada abaixo dessa representa as transferências de 1 salário mínimo feitas pelo governo (Benefício de Prestação Continuada); e a curva azul marinho mais abaixo representa a curva de Lorenz.

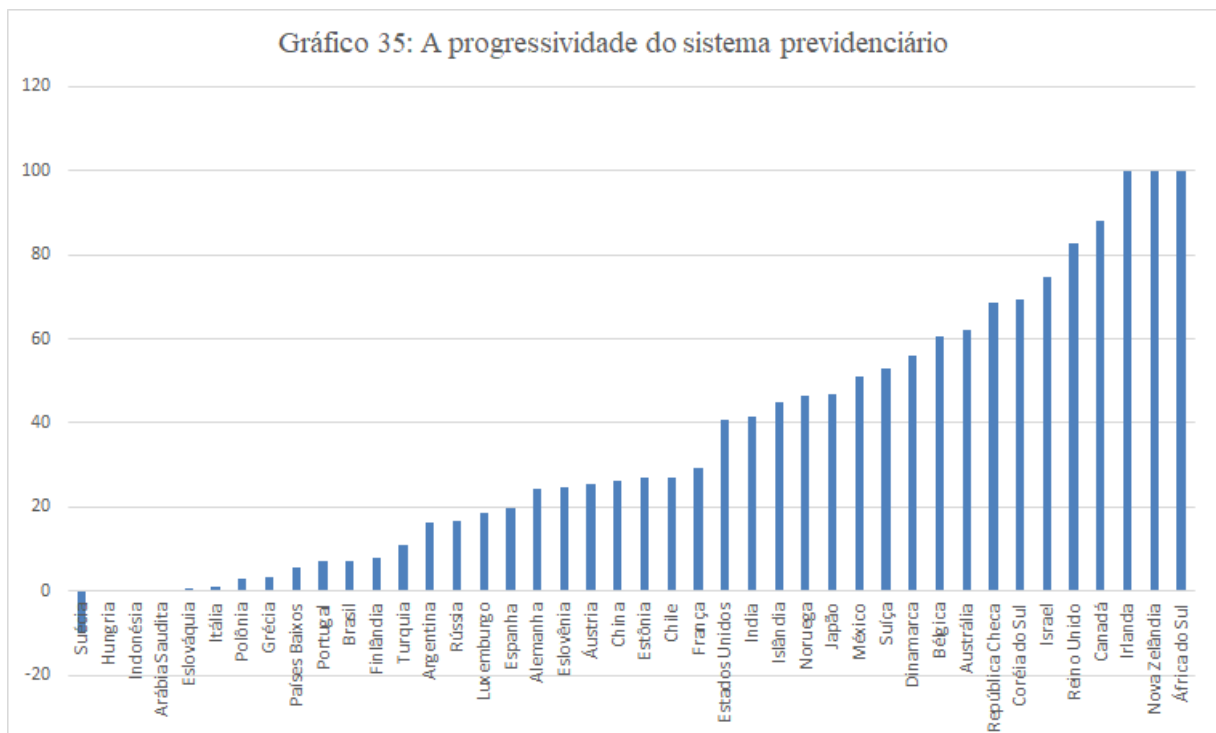
De acordo com a pesquisa, 70% dos recursos do programa alcançaram os 20% mais pobres, reduzindo a pobreza em 15% e a extrema pobreza em 25% em 2017. Em números, equivaleu a 3,4 milhões de pessoas que saíram da extrema pobreza e 3,2 milhões que foram elevadas acima da linha da pobreza. O Bolsa Família também foi responsável pela redução em 10% da desigualdade no Brasil entre 2001 e 2015, estimado através do índice de Gini. Esse impacto é relevante, tendo em vista o baixo custo do programa, de cerca de 0,5% do Produto Interno Bruto.

O estudo conclui que a focalização do programa é excelente, mas que o principal limitador de seu impacto na pobreza não é o foco, mas o baixo valor médio transferido mensalmente para cada família – cerca de R\$ 180 em 2017.

No tocante às pensões aos idosos, elas somam a maior parte das transferências – 55% na OECD, 78% no Brasil. Sem surpresa, para as pessoas de 65, elas respondem pela maior parte (90%) da sua renda (Isabelle; Pisu; Bloch, 2012).

Diferenças nas taxas de mortalidade entre os indivíduos e o *design* do sistema de contribuições com frequência reduzem a progressividade das pensões. Pessoas de baixa renda tendem a morrer mais jovens do que indivíduos com renda maiores (Christia apud Isabelle; Pisu; Bloch, 2012). A menor expectativa de vida de um indivíduo de baixa renda reduz suas pensões recebidas, e a renda que ele contribuiu durante a vida acaba ultimamente financiando a pensão dos indivíduos de alta renda.

Impostos e contribuições previdenciárias podem afetar a progressividade das pensões, e conseqüentemente o nível da redistribuição. O efeito dos impostos na progressividade das pensões pode ser estimado analisando a diferença entre a soma de impostos e contribuições feitas durante a vida, e a soma das pensões efetivamente recebidas pelas pessoas de baixa e alta renda. Um estudo da OECD produziu um índice de 0 a 100 (OECD, 2011) para medir a progressividade do sistema previdenciário. A Nova Zelândia e a Irlanda são os únicos países da OECD cujos valores das pensões são iguais para todos e o pagamento é universal, considerados assim os sistemas mais progressivos.



Fonte: OECD Pensions at Glance 2011
Stats link: <https://is.gd/aEu0GK> (página 137)

No Brasil, a reforma previdenciária de 2019 impôs mudanças nas regras de aposentadoria. De modo geral, foi aumentada a idade necessária para se aposentar. No setor privado, por exemplo, homens se aposentam com 65 anos e mulheres com 62. Antes da reforma, o valor da aposentadoria equivalia a média dos salários 80% mais altos que o contribuinte teve ao longo da vida. A reforma alterou a forma de calcular o valor recebido, que é agora a média de todos os salários recebidos; e o benefício de 100% desse valor é obtido apenas se o indivíduo contribuiu 35 anos (se mulher) ou 40 (se homem). Se uma mulher contribuir por somente 15 anos, por exemplo, ela receberá 60% da média de seus salários. Tal modelo incentiva as contribuições ao longo da vida, porém penaliza os trabalhadores informais e os que sofrem com desemprego crônico. As alíquotas de contribuição por outro lado, ficaram mais progressivas. Pela regra anterior a contribuição de trabalhadores do setor privado variava de 8-11%, dependendo da renda. Com a nova regra as alíquotas variam entre 7,5 a 14%.

O auxílio desemprego, por sua vez, tem função de proteção e conseqüentemente não é muito progressivo. Seu impacto redistributivo do auxílio desemprego depende do critério de elegibilidade, dos pagamentos recebidos pelos indivíduos de baixa e alta renda, e da duração do benefício. Esses benefícios são condicionais e dependem de contribuições passadas e têm correlação positiva com a renda na maior parte dos países. Grécia, Islândia, Irlanda, Polônia e o Reino Unido são exceções porque eles provêm um pagamento igual a todos os indivíduos e, embora se tenha poucos benefícios, o impacto redistributivo é maior. Alguns países impõem um benefício teto, o que também introduz um elemento de progressividade (Isabelle; Pisu; Bloch, 2012).

Muitos países também operam com programas de renda mínima e como última proteção à perda de renda (Immervol; Richardon apud Isabelle; Pisu; Bloch, 2012). O benefício não tem relação com a renda passada e conseqüentemente tem um considerável efeito redistributivo. O efeito distributivo é difícil de ser estimado porque muitos programas de renda mínima são combinados com outros programas sociais dos governos. Por exemplo, na Europa continental programas de renda mínima são frequentemente combinados com outros programas de necessidades básicas, enquanto na Austrália ele representa o principal benefício para indivíduos sem renda.

4.2. Impostos sobre a renda do trabalho

Os impostos sobre a renda do trabalho são comumente usados como parâmetro para analisar a progressividade ao longo do tempo. O imposto de renda tem se tornado *flatter* nas últimas décadas (Piketty; Saez, 2007). A alíquota máxima tem declinado na maioria dos países do mundo desde 2000 (Piketty, 2014). No Brasil, o *threshold* (i.e., a faixa que se começa a pagar o imposto) foi equivalente a 86% do salário médio em 2017 e a alíquota máxima foi de 27,5%.

Tabela 1: Alíquotas máximas de imposto de renda de pessoas físicas e *thresholds*

País	Alíquota máxima do IRPF	<i>Threshold</i> (expressado como múltiplo da renda per capita)
Suécia	60,1	1,5
Dinamarca	55,9	1,3
Japão	55,8	8,5
França	55,2	14,3
Áustria	55	2,3
Grécia	55	11
Canadá	53,5	4,1
Israel	50	4,2
Países Baixos	49,7	1,4
Finlândia	48,7	1,9
Irlanda	48	1,5
Alemanha	47,5	5,4
Portugal	47,2	15,3
Austrália	47	2,1
Bélgica	46	1,1
Luxemburgo	45,8	3,6
Reino Unido	45	3,8
Islândia	44,4	1,2
Estados Unidos	43,7	9,3
Espanha	43,5	2,4
Coréia do Sul	43,4	11,4
Itália	42,3	2,7
Média OECD	41,1	4,8
Eslovênia	39	4,8
Noruega	38,4	1,6

Suíça	36,1	3,3
Chile	35	7,7
México	35	28,7
Nova Zelândia	33	1,2
Estônia	30,8	0,9
Turquia	30,5	3
Letônia	27,9	5,2
Brasil	27,5	0,86
Polônia	22,1	1,9
Eslováquia	21,7	3,4
República Checa	20,1	0,3
Hungria	15	0
Lituânia	15	0,4

Fonte: Elaboração própria, com dados da OECD Tax Database

Stats link: <https://is.gd/sPSHRT>

Para tornar o emprego mais atraente para trabalhadores de baixa renda, muitos países (incluindo Bélgica, Canadá, Finlândia, França, Holanda, Eslováquia, Suécia, o Reino Unido e os Estados Unidos) introduziram *employee benefits*⁴ para grupos de baixa renda, e consequentemente aumentaram a progressividade do imposto de renda pessoal. Parcial ou total isenções de contribuições previdenciárias foram introduzidas em alguns países da Europa (incluindo Áustria, Bélgica, França, Espanha e o Reino Unido) para reduzir o custo do trabalho de trabalhadores de baixa renda (Isabelle; Pisu; Bloch, 2012).

4.2.1. A progressividade do imposto de renda é com frequência reduzida pelas restituições

O uso de restituições têm crescido em muitos países da OECD (OECD, 2010) e seu valor tem uma relação positiva com a renda, em essência porque as restituições são na sua maioria feitas para indivíduos de alta renda. Restituições relacionadas com gastos com saúde, educação, e previdência privada caem nessa categoria. Sobre o último, estudos apontam que no Canadá, no Reino Unido e nos Estados Unidos planos de aposentadoria voluntários beneficiam desproporcionalmente indivíduos de alta renda (Antolin; de Serres; de la

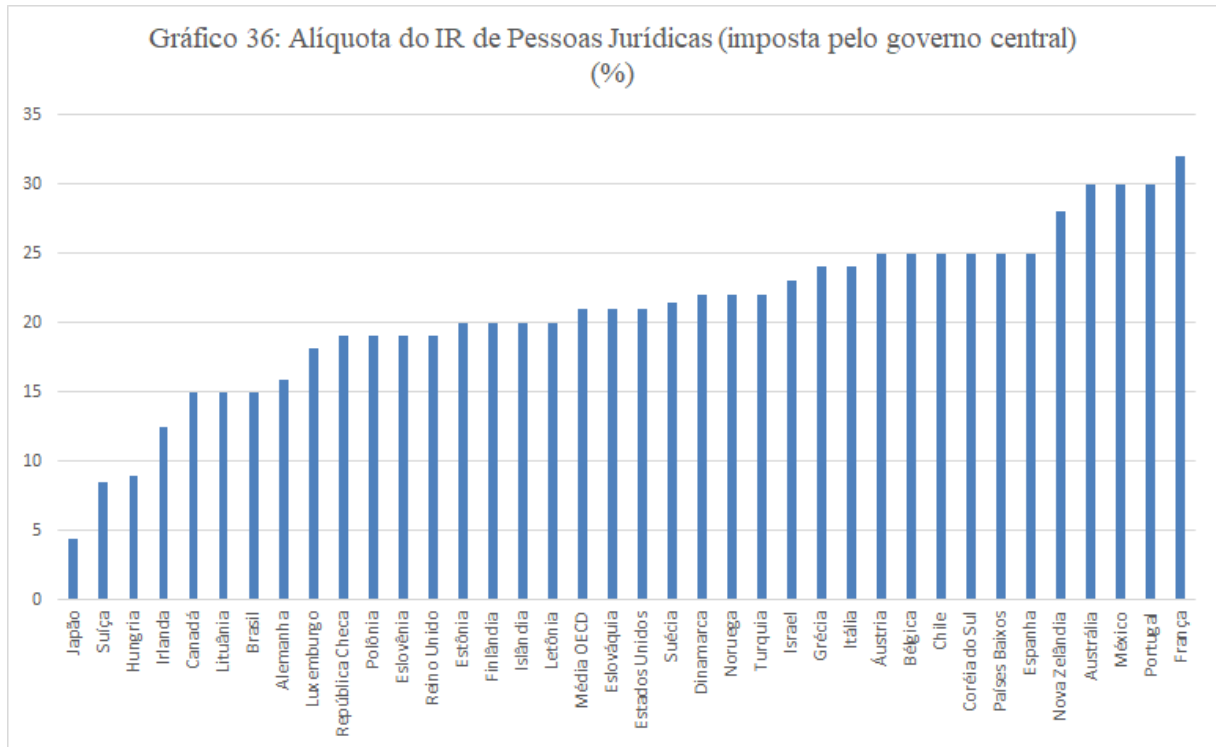
⁴ *Employee benefits* ou *benefits in kind (UK)* são vários tipos de compensações não monetárias dados aos funcionários em adição a seus salários. Exemplos deles incluem: residência, seguro de saúde, reembolso com gasto em educação, seguridade social, e outros benefícios.

Maisonneuve apud OECD, 2010). Um outro estudo apontou que, na França, restituições do imposto de renda permitiram reduzir a alíquota média significativamente de indivíduos de alta renda (Landais; Piketty; Saez apud OECD, 2010).

Apenas os Estados Unidos provêm informações de quem se beneficia das restituições de impostos. Lá, as restituições relativas ao imposto de renda pessoal beneficiam mais os indivíduos de alta dos que os de baixa renda (Burman; Geissler; Toder, 2008). Mais de 90% das restituições sobre ganhos de capital e de dividendos vai para contribuintes que estão nos 20% mais ricos, e aproximadamente a metade das restituições vão para os indivíduos que se encontram no 0,1% (Williams, 2011). Sobre as restituições relacionadas com saúde, 40% das restituições foram para indivíduos que estão no quintil superior (Toder et al 2009). Similarmente, quase 70% das restituições associadas com os juros pagos no financiamento da casa própria beneficiam o quintil superior (Matsaganis; Flevotomou apud OECD, 2010).

4.3. Impostos sobre Pessoa Jurídica e ganhos de capital foram reduzidos e com frequência têm alíquotas menores do que sobre a renda do trabalho

Vários sistemas tributários dão tratamento preferencial aos ganhos de capital no mundo. Como capital tende a se concentrar nos decis de mais alta renda, tal favorecimento implica em menor progressividade tributária.



Fonte: Elaboração própria, com dados da OECD Tax Database

Nota: No Brasil as empresas são tributadas conforme seu regime jurídico, sendo eles o simples nacional, lucro real, lucro presumido, e lucro arbitrado. No caso de escolherem lucro real, presumido ou arbitrado, a alíquota a ser paga é de 15% sobre o lucro.

Stats link: <https://is.gd/YsS26t>

A baixa taxaço de ganhos de capital tem importantes efeitos na distribuição, embora o impacto no crescimento ainda está sob debate. É com frequência argumentado que taxas menores sobre ganhos de capitais incentivam indivíduos a assumirem riscos e a empreenderem, e consequentemente isso leva a um aumento do produto. Se isso é verdadeiro, então pode haver um *trade off* entre crescimento e distribuição de renda. Um estudo (Burman; Moynihan apud Isabelle; Pisu; Bloch, 2012) estimou que 94% da restituição dos ganhos de capital beneficiam os 20% mais ricos. É importante para um sistema tributário que as alíquotas do imposto de renda de pessoa física e jurídica serem similares, pois em muitos casos é difícil distinguir a renda vinda do capital e do trabalho, em particular para pessoas autônomas, e a baixa taxaço do capital aumenta a oportunidade de praticar *income shifting*⁵ (Diamond; Saez, 2011).

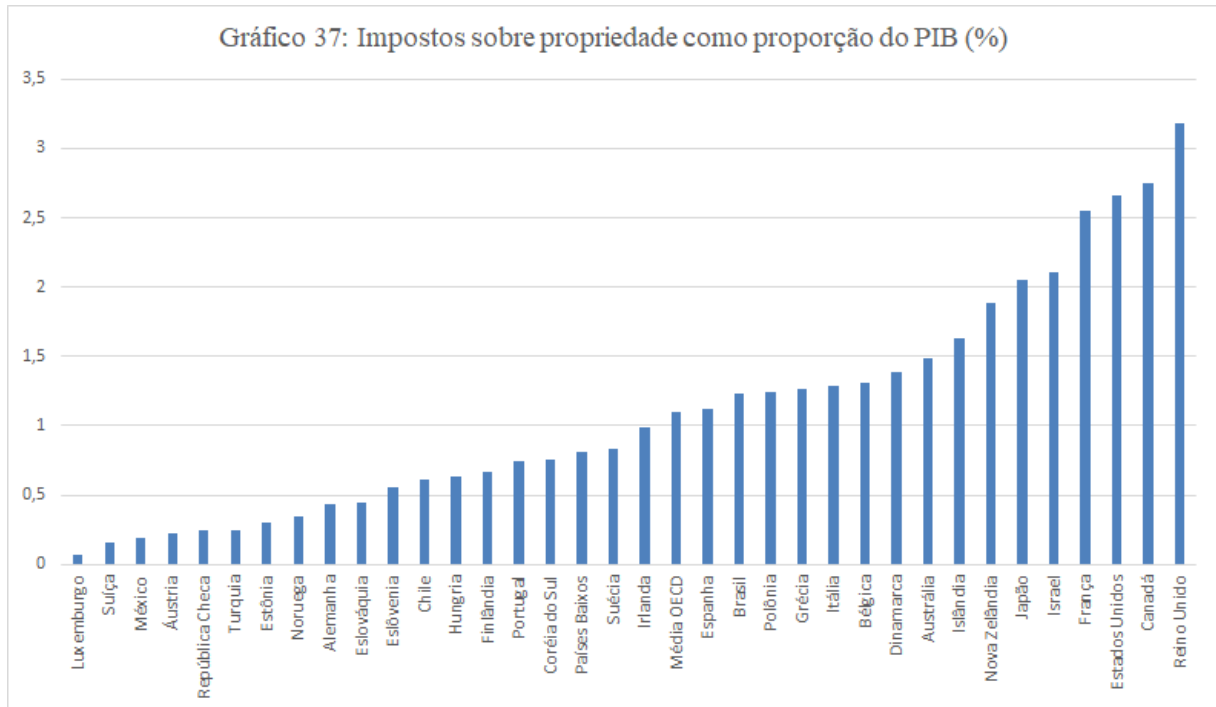
⁵ *Income shifting*, também conhecido como *income splitting*, é uma técnica de planejamento de impostos que visa reduzir a alíquota efetivamente paga alterando-se a origem da renda, de impostos cuja alíquota é alta para os de alíquota baixas. Também é comum declarar a renda numa jurisdição cujas alíquotas de impostos são mais baixas.

No Brasil, desde 1995 a distribuição dos dividendos não é taxada. Porém o projeto de lei 9636/2018 visa instituir uma tributação de 15% sobre a distribuição dos lucros, e teria uma arrecadação anual estimada em R\$ 40 bilhões, de acordo com a própria lei. Supondo que a lei fosse aprovada, seria razoável supor que o sistema tributário tornar-se-ia mais justo e as empresas teriam mais incentivos a reinvestirem seus lucros.

4.4. Impostos sobre a propriedade têm pouca participação na composição da receita tributária

Civilizações antigas taxaram a terra e a propriedade por milhares de anos, muito antes de inventarem impostos sobre a renda e o consumo. De forma geral, os impostos de propriedade incluem imóveis residenciais (a residência principal, secundária e *pied-à-terre*), comerciais, terra e ainda melhoramentos e reformas. Algumas propriedades são isentas de tributação, como propriedades cujo dono é o Estado ou ONGs.

Aumentar impostos sobre a propriedade é uma opção para aumentar o impacto redistributivo do sistema tributário. A composição dos impostos sobre propriedade varia de país para país como proporção do produto e da receita tributária. De modo geral, a sua significância é modesta: Imposto sobre a propriedade contabilizou cerca de 3% da receita tributária nos países da OECD e foram cerca de 1% do PIB na OECD em 2013 (OECD, 2016). No Brasil, equivaleu a cerca de 3,7% da receita tributária e 1,2% do PIB em 2017 (Receita Federal, 2018). Como proporção do PIB, eles são maiores no Reino Unido, Canadá, França e Estados Unidos, e quase nulos em Luxemburgo, Suíça e México.



Fonte: Elaboração própria, com dados da OECD Revenue Statistics Database

Nota: Dados relativos ao Brasil são de 2017 e dos países da OCDE são de 2013.

Stats link: <https://is.gd/gJgiSQ> e <https://is.gd/aaGo8J> (página 18)

Embora indivíduos de alta renda pagam mais impostos sobre a propriedade da residência em termos absolutos, os impostos sobre a propriedade consomem uma fatia maior da renda dos indivíduos mais pobres. No Reino Unido, por exemplo, o *Council Tax* corresponde a 6% da renda para os 20% mais pobres enquanto corresponde somente 2% para os 20% mais ricos (ONS, 2010). Um padrão similar é encontrado no Canadá e nos Estados Unidos (Davies et al apud OECD, 2016). Uma explicação é que os impostos sobre propriedade são com frequência cobrados por governos subnacionais cujo valor reflete o benefício de serviços públicos (coleta de lixo, por exemplo) cujo valor não aumenta muito conforme a renda. Em alguns países os impostos sobre a propriedade são pagos pelos locatários, que geralmente têm baixa renda.

Alguns países introduziram a não obrigatoriedade do pagamento, dado uma renda abaixo de certo nível (*tax allowance*), ou reduziram as alíquotas para grupos de baixa renda. Por exemplo, regressividade é mitigada nos Estados Unidos através de uma faixa mais alta para começar a pagar o imposto e de um sistema de financiamento que assiste contribuintes de baixa renda. Um tratamento similar é feito em algumas províncias do Canadá. A França teve

sucesso em tornar o seu imposto sobre a propriedade (*Taxe d'habitation*) levemente progressivo desde o ano 2000 (Conseil des Prélèvements Obligatoires apud OECD, 2016).

4.5. Impostos sobre o patrimônio, herança e transferência *inter vivos* foram reduzidos em muitos países

Taxar o patrimônio anualmente ou no momento da transferência (por *causa mortis* ou *inter vivos*) é interessante por várias razões. Primeiro, a base de cálculo é grande e tem crescido desde a crise de 2008. Como ilustração, a riqueza líquida na França é cinco vezes maior que o PIB anual e seu crescimento tem sido em média 7% ao ano em termos reais de 1997 a 2007, enquanto o PIB cresceu 1,7% (Piketty, 2014). Taxar a riqueza, portanto, mesmo com alíquotas baixas, poderia gerar uma grande receita. Segundo, investimento em imóveis compõe a maioria da riqueza, logo é difícil de ser evitado. Terceiro, impostos sobre a herança têm a vantagem de ser alguns dos impostos que geram menos distorções na economia porque a herança é difícil de ser planejada. Muitos países, incluindo os Estados Unidos, tornaram os impostos sobre a herança altamente progressivos provendo *tax allowances* e aplicando tarifas progressivas. Quarto, patrimônio é mais concentrado que a renda e está se tornando cada vez mais desigualmente distribuído. Nos sete países cobertos pelo *Luxembourg Wealth Study*, os 10% mais ricos concentram cerca de 40% (Itália) a 70% (Estados Unidos) da riqueza total do país. E a razão das heranças e transferências em relação ao PIB tem crescido rapidamente em alguns países – cresceu cerca de 3 vezes desde 1950 alcançando quase 15% na França em 2008 (Piketty, 2010).

Na prática, contudo, o uso do imposto sobre o patrimônio, herança, e transferência foi abolido em diversos países, como Rússia, Portugal e Austrália. Alguns países o mantêm, embora, como a Finlândia, que isenta heranças de até 20.000 €, mas acima disso adota múltiplas tarifas (por exemplo, 13% de 60.000-200.000 €, chegando até a alíquota máxima de 19% para heranças cujo valor ultrapassa 1 milhão de euros). No Brasil, cada estado adota suas alíquotas, que no geral são baixas em comparação às praticadas na Europa. No Rio Grande do Sul, por exemplo, a alíquota varia de 4 a 6%. O Imposto sobre Grandes Fortunas é um tributo previsto na constituição de 1988, mas que nunca foi regulamentado. O risco de as pessoas elegíveis mudarem de país, assim como os custos administrativos de coletá-los, são citados com frequência como razões para o uso limitado dos impostos sobre patrimônio.

4.6. Impostos sobre o consumo tendem a ser regressivos

Impostos sobre o consumo contabilizam uma significativa fatia da receita tributária na maioria dos países (30% em média na OECD, cerca de 29% no Brasil) e tendem a declinar como proporção da renda na medida que se avança na renda, já que indivíduos de alta renda tendem a consumir uma proporção menor de sua renda. Como ilustração, no Reino Unido, impostos indiretos foram equivalentes a 13% da renda disponível em 2008 mas equivaleram a 25% da renda dos 20% mais pobres e menos de 10% da renda dos 20% mais ricos (ONS, 2010). Analogamente, nos Estados Unidos, impostos sobre as receitas de vendas foram identificadas como altamente regressivas. Famílias pobres pagam cerca de oito vezes mais como proporção da renda que as famílias ricas (Davies et al, 2009).

Tabela 2: A participação do IVA como porcentagem do PIB e da receita tributária

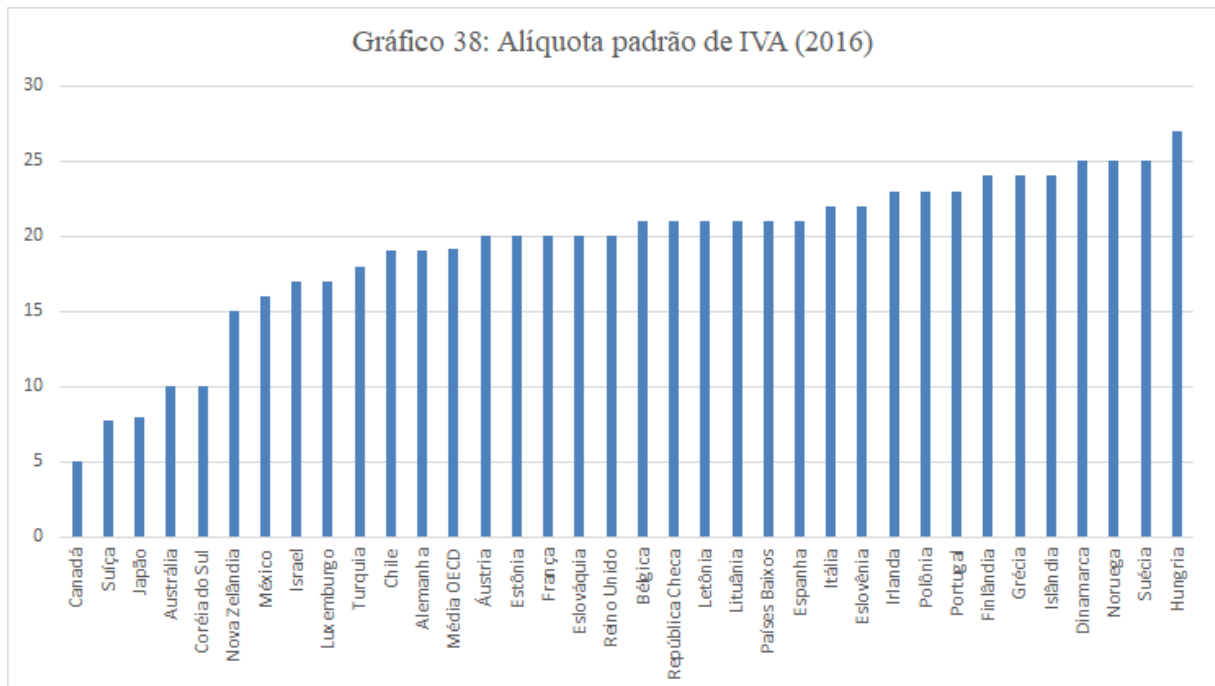
País	Receita de IVA como porcentagem (%) dos impostos totais	Receita de IVA como porcentagem (%) do PIB
Chile	51,1	10,3
Turquia	42,1	10,6
Hungria	41,3	16,2
Estônia	41,3	13,9
Letônia	39,7	10,1
México	38,1	11,7
Lituânia	37,8	11,3
Portugal	37,7	9,8
Eslovênia	36,8	9
Nova Zelândia	35,7	9,8
Israel	35,2	12,1
Polônia	35,1	11,7
Grécia	34,2	13,3
Finlândia	31,5	13,9
República Checa	31,4	10,8
Reino Unido	31,1	10,2
Média OECD	30,3	10,5
Eslováquia	30,3	13,4
Noruega	29,7	13,4
Irlanda	29,7	6,9
Dinamarca	29,5	13,6

Brasil	29	9,4
Espanha	27,2	9
Suécia	27	11,9
Países Baixos	26,3	12,9
Coréia do Sul	26,3	6,3
Áustria	25,9	10,9
Alemanha	25,5	9,5
Luxemburgo	24,8	11,5
Itália	24,7	11,3
França	23,7	10,8
Bélgica	23,2	10,2
Austrália	23,2	6,4
Islândia	21,9	11,3
Canadá	21,8	7,1
Japão	18,9	9,4
Suíça	18,4	5,1
Estados Unidos	14,4	3,7

Fonte:Elaboração própria, com dados de “OECD Consumption Taxes Trends 2018” e “Receita Federal Carga Tributária no Brasil 2017”

Nota: Dados dos países da OECD são de 2016 e do Brasil de 2017. Para estimar o valor do IVA(imposto sobre valor agregado) no Brasil foram somados as arrecadações do Imposto sobre Produtos Industrializados, Operações Financeiras, Comércio Exterior, Cide Combustíveis (governo Federal), ICMS (governo Estadual), e Imposto sobre Serviços (governo Municipal).

Stats links: <https://is.gd/94VwGg> (página 38) e <https://is.gd/aaGo8J> (página 18)



Fonte:Elaboração própria, com dados de “OECD Consumption Taxes Trends 2018”

Stats link: <https://is.gd/94VwGg> (página 66)

Muitos países fazem uso de taxas reduzidas e isenções de IVA para determinados bens e serviços. Uma das razões para reduzir o imposto é promover a equidade. Países de forma geral consideram desejável aliviar a carga tributária em bens que consomem boa parte da renda de pessoas que estão nos decis inferiores (e.g. água, alimentos, energia, transporte público). Além disso, é comum reduzir os impostos para remédios, gastos com saúde, educação e construção civil. Alguns bens que causam externalidade positiva, como bens culturais, também têm alíquotas baixas ou nulas.

Contudo, evidências apontam que embora essas medidas evitam um grande peso morto na economia, nem sempre são efetivas para atingir o objetivo da equidade. Por exemplo, alíquotas reduzidas para alimentos trazem mais benefícios para indivíduos pobres que ricos em termos relativos. Porém, embora se tenha esse efeito progressivo, indivíduos ricos capturam mais benefícios em termos absolutos, já que consomem mais alimentos (em termos quantitativos), e alimentos mais caros em média. Quanto a bens culturais, a pesquisa aponta que indivíduos ricos se beneficiam consideravelmente mais do que indivíduos de baixa renda de isenções e alíquotas reduzidas de IVA (como por exemplo refeições em restaurantes, turismo, e outros bens culturais) (OECD, 2018).

Mover recursos que aumentam *in kind benefits* para grupos de baixa renda, transferências e *vouchers* aparenta ser, portanto, uma ferramenta mais efetiva para a redistribuição (OECD, 2018).

Ao redor do mundo, alguns países aumentaram e outros reduziram o número de bens e serviços com tratamento preferencial de IVA. Recentemente a Noruega aumentou a alíquota em acomodações de hotel, viagens de trem, e ingressos de museus, cinemas e eventos esportivos. A Bélgica aumentou a alíquota sobre materiais usados na construção civil.

Por outro lado, alguns países recentemente expandiram o número de bens com tratamento preferencial, como a Letônia, que reduziu a alíquota para algumas frutas e vegetais. A Itália reduziu a alíquota para a construção de algumas categorias de casas, e de refeições servidas em escolas e cantinas. A Hungria reduziu a alíquota para refeições em restaurantes e conexão de internet.

4.7. Uma limitação da análise: os efeitos sobre variáveis reais

Quando medido o impacto de um imposto na distribuição de renda, muitas análises assumem que impostos e transferências não afetam o comportamento econômico. Porém, na prática, impostos e transferências afetam os incentivos a trabalhar e a estudar. A afirmação “sem variação na oferta de trabalho e poupança” leva à superestimação da redistribuição causada por transferências porque ela altera os incentivos ao trabalho (Moffitt apud Isabelle; Pisu; Bloch, 2012). O imposto é pago em sua maioria pela parte que é mais inelástica. Por exemplo, se houver um aumento do imposto de renda, e se a oferta de mão de obra for mais inelástica que a demanda por mão de obra, então a maior parte do imposto será paga pelos empregados. Alternativamente, se a demanda por mão de obra for mais inelástica que a oferta de mão de obra, então a maior parte do imposto será paga pelos empregadores.

A incidência e o efeito distributivo de impostos sobre a propriedade e consumo são um tanto diferentes. Embora a maior parte dos impostos sobre a propriedade são pagos pelos próprios proprietários, o imposto sobre as residências alugadas é em muitos países pago pelos locatários, e um aumento do imposto da propriedade pode levar a um aumento do preço do aluguel, ao menos no curto prazo. Analogamente, impostos sobre o consumo dependem dos comportamentos da oferta e da demanda, além das estruturas de mercado. Se existir uma certa concentração na oferta (por causa de oligopólio ou monopólio) os consumidores podem pagar a maior parte do aumento.

5. AS PROPOSTAS DE REFORMA

O sistema tributário brasileiro é alvo de críticas por uma longa data. Estudos apontam que o sistema é altamente regressivo, e torna difícil a ascensão social de indivíduos que nasceram na pobreza. Outros críticos apontam que o sistema tributário é complexo por existirem diferentes impostos e impostos com cumulatividade, que torna confuso o sistema para pessoas leigas. Ainda, argumenta-se que a “guerra fiscal” acaba por reduzir as receitas dos estados.

Diante disso, algumas alternativas ao atual sistema tributário foram postas à discussão. Trataremos três dela nesse estudo, a duas primeiras são a PEC 45/2019 e 110/2019, que tramitam na Câmara dos Deputados e no Senado, respectivamente.

A terceira proposta é chamada Reforma Tributária Solidária e foi sugerida pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco). A proposta conta ainda com o suporte do Conselho Federal de Economia e de diversos economistas brasileiros.

5.1. As Propostas do Governo

A reforma tributária voltou a ocupar espaço relevante no debate econômico nacional. Afinal, o tema é de grande importância. O diagnóstico é que o sistema tributário nacional gera consideráveis distorções econômicas e explica parte da desigualdade no país.

Somado a isso, a legislação tributária é complexa. No Brasil existem diferentes regimes especiais e benefícios tributários, além de um grande número de alíquotas. Outras características não desejáveis incluem a cumulatividade (pagamento de tributo sobre tributo) e a tributação na origem.

Como consequência, as empresas incorrem em importantes custos para cumprir as obrigações, além do pagamento dos tributos. Há também certo grau de litigiosidade. As exportações e investimentos acabam sendo onerados dificultando, o crescimento econômico e a competição internacional. Nas decisões econômicas relevantes, as empresas podem vir a se orientar mais pela minimização do pagamento de tributos do que pela escolha do modo mais produtivo e eficiente.

Assim, as duas principais propostas no governo que discutem atualmente sobre a reforma tributária são a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 45, de 2019, em tramitação na Câmara dos Deputados, e a PEC nº 110, também de 2019, que está no Senado Federal. Ambas têm como foco a substituição dos vários tributos sobre bens e serviços por um IVA sobre o consumo e de aplicação em todo território nacional, com um número mínimo possível de alíquotas e exceções.

Em vista da sensibilidade do tema, as duas propostas buscam ser neutras, na medida do possível, seja quanto à manutenção da carga tributária, seja quanto à menor interferência possível na distribuição da receita entre os entes e áreas contempladas com vinculações. O foco das propostas é, portanto, eliminar as distorções trazidas pelo complexo sistema de tributação sobre o consumo e não alterar em alguma direção a carga e a distribuição final de receitas.

Embora uma reforma traria vários benefícios à economia e à sociedade, aprovar uma nova legislação não é tarefa fácil. Diante de uma reforma, a população teme o aumento da carga e setores mais favorecidos com a distribuição da carga e os benefícios tributários resistem às mudanças. Como a tributação sobre o consumo está embutida nos preços dos bens e serviços, a reforma tende a afetar também os preços relativos em função do efeito sobre os diferentes setores da economia, impactando também os consumidores.

O Estado, por sua vez, teme a redução da carga tributária e os entes, individualmente, receiam a perda de participação na receita, ainda que a carga total seja preservada. Afinal, existe no Brasil um conjunto de partilhas de tributos entre os entes. Outra dificuldade importante é superar a ideia de que uma reforma tributária possa resolver problemas que ela de fato não pode, ao menos no curto prazo. Uma das expectativas é a de que ela possa reduzir a carga tributária. Dada a crise fiscal pela qual passam a União, alguns estados e muitos municípios, é improvável que se tenha uma redução da carga tributária nos próximos anos.

5.1.1. Os impostos substitutos e os tributos substituídos

A PEC 45 e a PEC 110 criam dois impostos: um imposto sobre bens e serviços (IBS) e um imposto seletivo. As características do IBS são muito parecidas nas duas propostas, já que a intenção é criar um grande imposto similar ao IVA aplicado em outros países. Na PEC 45, os impostos criados estão nos artigos 152 e 154. Já na PEC 110, estão nos artigos 153 e 155.

A inspiração no IVA impõe como características comuns a não-cumulatividade, i.e. a compensação do imposto devido em cada operação com o imposto pago na etapa anterior; e a incidência sobre as importações e a não incidência sobre as exportações. Outro ponto em comum é a uniformidade em todo o território nacional.

Em relação às alíquotas, a definição se dá na lei complementar, válida para todo o país na PEC 110 e em lei específica de cada estado, na PEC 45. Não há possibilidade de diferenciação de alíquotas ou concessão de benefícios tributários na PEC 45. A única hipótese é a devolução parcial do imposto recolhido por contribuintes de baixa renda, por meio de mecanismos de transferência de renda, nos termos da lei complementar. Já na PEC 110, a regra geral é que não haja diferenciação de alíquotas, nem benefícios tributários, mas os benefícios são autorizados no caso dos bens e serviços referidos no projeto.

Quanto ao imposto seletivo criado pelas duas propostas, a competência é da União em ambas. Contudo, na PEC 45 o imposto tem apenas como objetivo desestimular o consumo de bens e serviços que geram efeitos negativos sobre pessoas que não participam dos respectivos mercados (externalidades negativas). Trata-se de um imposto comum na experiência internacional, tendo como alvo preferencial cigarros e bebidas alcoólicas (Pellegrini, 2019).

Já na PEC 110, o alcance do novo imposto seletivo é bem maior pois incide sobre operações com petróleo e seus derivados, combustíveis e lubrificantes de qualquer origem, gás natural, cigarros e outros produtos de fumo, energia elétrica, serviços de telecomunicações, bebidas alcoólicas e não alcoólicas, e veículos automotores novos, terrestres, aquáticos e aéreos. Esse imposto incide sobre importações, mas não sobre exportações, já que os valores pagos na cadeia produtiva serão devolvidos. As operações alcançadas pelo imposto sofrem também a incidência do IBS. As alíquotas podem ser diferenciadas, desde que não superem a alíquota padrão do IBS, exceto no caso de cigarros e bebidas alcoólicas (Pellegrini, 2019).

Portanto, a PEC 45 substitui cinco tributos sobre bens e serviços, sendo três federais, um estadual e um municipal. A PEC 110 substitui nove, ao incluir outros quatro federais. Os tributos extintos nas duas propostas são os seguintes:

- Imposto sobre produtos industrializados (IPI);
- Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços (ICMS);
- Imposto sobre serviços (ISS);

- Contribuição social da empresa sobre a receita ou o faturamento (Cofins) e contribuição do importador de bens e serviços do exterior (Cofins-Importação);
- Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

Já os tributos extintos apenas pela PEC 110 são:

- Imposto sobre operações financeiras (IOF);
- Contribuição de intervenção no domínio econômico sobre combustíveis (Cide-combustíveis);
- Salário-educação;
- Contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep).

5.1.2. Avaliação da neutralidade na distribuição de receitas

A receita proporcionada pelos tributos é dividida entre as três esferas de governo de acordo com a distribuição das competências tributárias e das chamadas transferências federativas. Essas transferências se dão por meio da partilha da receita arrecadada pela União com estados e municípios e da partilha da receita arrecadada pelos estados com os municípios. Portanto, após as transferências, a distribuição da receita arrecadada é diferente da receita apropriada.

É importante analisar as alterações na distribuição das receitas dos tributos que as PECs promovem. Neutralidade é definida aqui como a preservação da receita dos entes (pré reforma).

5.1.2.1. Avaliação da neutralidade na União

Na PEC 45, a alíquota do IBS resulta da soma das alíquotas cobradas pela União, estados e municípios (conforme artigo 152, § 2º). A proposta estabelece alíquotas de

referência que serão usadas durante a transição para o novo regime fiscal (embora cada ente possa alterar sua alíquota por meio de uma lei específica).

As alíquotas de referência são fixadas para cada um dos anos do período de transição, que vai do primeiro ao décimo ano, após o ano de publicação da emenda constitucional. O primeiro e segundo ano servem como período destinado a conhecer o potencial arrecadatório do IBS. Sua alíquota é fixada em 1%, com simultânea redução da alíquota da Cofins que provoque perda de receita equivalente à receita proporcionada pelo IBS com alíquota de 1% (artigo 117 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ADCT).

Já do terceiro ao décimo ano, dois processos ocorrem simultaneamente. Quanto ao primeiro, as alíquotas dos tributos substituídos são reduzidas em 1/8 por ano até que esses tributos sejam totalmente extintos no início do décimo ano (artigo 118 do ADCT). Em relação ao segundo, as alíquotas de referência de cada um dos entes são fixadas de modo a compensar a perda de receita com os tributos substituídos (artigo 119 do ADCT).

A PEC 110, por sua vez, prevê um período de transição do primeiro ao quinto ano após o ano de promulgação da emenda. O primeiro ano será usado para estimar o potencial arrecadatório do IBS, com uma alíquota aplicada de 1% (artigo 3 da PEC), assim como feito na PEC 45. Do segundo ao quinto ano, dois processos ocorrerão simultaneamente (artigo 4). As alíquotas dos tributos substituídos são reduzidas em 1/5 ao ano em relação às previstas nas respectivas legislações até que esses tributos sejam extintos no sexto ano. Ao mesmo tempo, as alíquotas do IBS e do imposto seletivo são calculadas de forma que garantam a reposição da receita dos impostos substituídos. No segundo ano, as alíquotas são fixadas em 1/5 daquelas que garantem a reposição da receita, sendo elevadas de forma linear durante cinco anos, até serem aplicadas integralmente no início do sexto ano.

Tanto na PEC 45 quanto na 110 os processos adotados visam garantir que a receita proporcionada pelo IBS e pelo imposto seletivo da União gerem em conjunto a mesma receita proporcionada pelos tributos substituídos no período de transição.

Porém, diferente da PEC 45, a PEC 110 traz outras mudanças além da substituição dos atuais tributos sobre bens e serviços por dois novos tributos. As mudanças são as seguintes: a) transferência da competência do ITCMD dos estados para a União (artigo 153), mas com receitas distribuídas aos municípios (artigo 158); b) aumento da participação dos municípios na divisão da receita do IPVA, indo do atual 50% para 100% (artigo 158). A competência porém continuará com os estados; c) incorporação da CSLL ao imposto de renda a partir do sexto ano (feita pela revogação do artigo 195, inciso I); d) criação de dois fundos, sendo um para direcionar recursos aos estados e outro, aos municípios (artigo 159). Esses fundos serão

usados como políticas de desenvolvimento para estados e municípios que têm receita per capita abaixo da média para realizar investimentos na infraestrutura local.

Por fim, a PEC 110 contempla algumas exceções à vedação do benefício tributário, a exemplo de saneamento, transporte público de passageiros urbanos e educação, que podem ser usados como políticas de desenvolvimento. O imposto de renda, que é o segundo imposto que mais arrecada no Brasil, continuará sendo de competência da União.

5.1.2.2. Avaliação da neutralidade nos estados

Atualmente, a principal fonte de receitas dos estados é a receita do ICMS, seguida pela partilha feita via FPE⁶ e a receita do IPVA.

A distribuição de receitas pelo FPE não foi alterada pelas PECs 45 e 110, mas ambas extinguiram o ICMS e incluíram em seu lugar o IBS, com implicações importantes para a distribuição da receita aos estados. A PEC 110, por sua vez, fez mudanças também no IPVA e no ITCMD.

Tanto na PEC 45 como na PEC 110 a principal mudança para os estados decorre da extinção do ICMS. Atualmente, a distribuição da receita nas operações interestaduais se dá com base na alíquota interestadual que é de 12%. Isso significa que a receita correspondente aos 12% fica no estado de origem e a receita resultante da diferença entre a alíquota interna no estado de destino e a alíquota interestadual fica com o estado de destino.

Assim, se a alíquota no estado de destino é 18%, esse fica com a receita que resulta da incidência de 6% (18-12). Por conta dessa regra geral, a receita do ICMS é apropriada preponderantemente na origem quando a operação de circulação envolve mais de um estado. Há uma exceção a essa regra quando as operações partem das regiões mais desenvolvidas (Sudeste e Sul, exceto Espírito Santo) para as menos desenvolvidas (Nordeste, Norte e Centro-Oeste, mais Espírito Santo). Nesse caso, a alíquota interestadual é 7%.

A PEC 45 extingue o ICMS e adota uma outra forma de distribuição. A receita desse imposto é calculada com base na alíquota do estado do destino e a receita é inteiramente apropriada no estado de destino (artigo 152).

⁶ O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) é uma transferência federal aos Estados e ao Distrito Federal, cujo objetivo é equalizar a capacidade fiscal das unidades federativas. Em Estados com base tributária mais estreita o FPE é uma importante fonte de recursos.

Na PEC 110, do mesmo modo, o ICMS é substituído pelo IBS com apropriação da receita no estado de destino, embora a cobrança possa se dar na origem, com entrega dos recursos no destino (artigo 155).

Uma mudança restrita à PEC 110 é a alteração da distribuição dos recursos do IPVA. Os municípios passarão a receber 100% da receita gerada com a incidência sobre veículos terrestres. Além disso será feita uma ampliação da base de incidência para aeronaves e embarcações⁷.

É provável que o impacto das mudanças sobre as receitas de cada estado dependerá de seu perfil produtivo. Estados que dependem menos do ICMS (e mais do FPE), que é o caso dos de menor renda per capita, provavelmente serão menos afetados por essa mudança. Estados com menor presença de relações interestaduais também serão menos afetados, pois, nas operações internas, a receita permanece no estado. Já estados que produzem mais do que consomem tendem a perder, que é caso dos estados onde a indústria se concentra. Estados superavitários tendem a perder e deficitários a ganhar, na média.

Outro fato a considerar no caso da PEC 110 é a falta de definição a respeito dos critérios de distribuição entre os estados da participação de 20% na receita gerada pelo imposto seletivo.

5.1.2.3. Avaliação da neutralidade nos municípios

Atualmente as principais fontes de receita dos municípios são provenientes do ISS, da partilha de 25% da receita do ICMS e do FPM (partilha do imposto de renda e do IPI). O ISS é na maior parte dos casos cobrado no município de origem. Quanto aos 25% da receita do ICMS, 75% é distribuído aos municípios conforme seu valor agregado no produto e os outros 25% conforme a legislação estadual.

⁷ A proposta inicial da PEC nº 140 de 2012 esclareceu a importância dessa nova incidência em virtude do número elevado da frota de aeronaves e embarcações esportivas (dados de 2012): “Considerando o Brasil possuir a maior frota de aviões executivos do hemisfério sul, segundo dados da Agência Nacional de Aviação Civil, que aponta para uma média de 12 mil aeronaves registradas e uma frota náutica esportiva em torno de 168 mil unidades, segundo dados do Departamento de Portos e Costa da Marinha do Brasil – seria possível reduzir sensivelmente as alíquotas hoje aplicadas em carros e motos de todo o Brasil e com isso garantir uma maior justiça fiscal”.

A PEC 45 traz algumas mudanças, como a dos municípios de destino passarem a receber a receita de IBS, similar à experiência internacional. Já a partilha da receita do IBS dos estados com os municípios será feita como proporção da população, com exceção de 1/4 do montante que será distribuído segundo a legislação atual (artigo 155), como é feito no presente.

Outra mudança se dá no critério de distribuição da parcela dos municípios proveniente do FPEX⁸, que recebe 10% da receita do IPI. Os 75% dos recursos desse fundo serão destinados aos estados, e os restantes 25% aos municípios (artigo 159). A distribuição da parcela dos municípios será feita com base nos mesmos critérios utilizados na partilha do ICMS i.e. 75% conforme o valor adicionado e 25% conforme a lei estadual. Como o IPI é extinto, a PEC 45 transfere uma parcela da receita da União com o IBS para o FPEX (Pellegrini, 2019).

O efeito final líquido sobre cada município dependerá, portanto, de seu perfil de consumo. Contudo, sabe-se que o atual modelo tributário gera consideráveis distorções e é razoável esperar que a longo prazo uma reforma fiscal possa tornar a economia mais produtiva e eficiente.

Outra novidade da PEC 110 é a transferência da competência do ITCMD para a União, mas com as receitas distribuídas entre os municípios (artigo 161).

5.1.3. Mecanismos temporários de compensação de perdas

Uma vez visto como será a distribuição dos recursos conforme as PECs, é crucial estudar também os meios usados durante essa transição, e os mecanismos que tentam preservar a receita dos entes nesse interim.

A PEC 45 estabelece um período de transição bastante extenso, de cinquenta e um anos (artigo 120 do ADCT). O dispositivo garante a cada estado e a cada município, do terceiro ao vigésimo segundo ano após a publicação do regulamento do IBS, o montante de

⁸ Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX) é um dos fundos cujos recursos são repassados pela União a estados, municípios e Distrito Federal, conhecidos também como transferências constitucionais. Outros fundos incluem: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

receita do IBS equivalente à redução da receita advinda da diminuição das alíquotas e posterior extinção do ICMS e do ISS, atualizado monetariamente.

Do vigésimo terceiro ao quinquagésimo primeiro ano, a parcela transferida a cada estado ou município destinada a garantir montante equivalente ao valor real das receitas obtidas com os atuais impostos é diminuída em 1/30 avos por ano. Assim, a parcela transferida de acordo com o local de consumo aumenta no mesmo ritmo até que, no quinquagésimo segundo ano, esse critério passe a valer integralmente. O comitê gestor nacional operacionaliza a distribuição de receitas prevista nesse longo período de transição.

Na PEC 45, portanto, o mecanismo garante a cada estado e a cada município o valor real da receita com os atuais tributos, integralmente, até o vigésimo segundo ano, e de modo parcial, do vigésimo terceiro ao quinquagésimo primeiro ano após a publicação do regulamento do IBS. Vale observar que isso vale tanto para os entes perdedores como para os entes ganhadores, o que significa dizer que os ganhadores financiam os perdedores (Pellegrini, 2019).

Quanto à PEC 110, há também período de transição destinado a apoiar os entes perdedores com a reforma. Assim como a PEC 45, esse período é dividido em duas fases, sendo que a segunda aproxima as regras de distribuição progressivamente ao critério do destino. Na PEC 110, entretanto, as duas fases são bem mais curtas, totalizando um período de transição de quatorze anos.

De acordo com a PEC 110, as alíquotas do IBS e do novo imposto seletivo da União são definidas de modo a gerar receita equivalente à proporcionada pelos tributos substituídos (artigo 4). Isso ocorre do segundo ao quinto ano após a promulgação da emenda, período no qual as alíquotas dos novos e dos substituídos são progressivamente ajustadas até que esses últimos sejam extintos e as receitas preservadas.

Já na segunda fase, do sexto ao décimo quarto ano, a distribuição das receitas entre União, cada estado e cada municípios passa a ser orientada cada vez mais pelas regras definitivas, com base no destino, até que essa regra prevaleça integralmente no décimo quinto ano (artigo 6). Nessa proposta, assim como na PEC 45, também há implicitamente uma transferência de entes ganhadores para perdedores (Pellegrini, 2019).

5.1.4. Flexibilidade na gestão das alíquotas dos entes

Quanto à definição de alíquotas, a PEC 45 confere aos entes autonomia para mudar a alíquota do IBS, por meio de lei específica, com a restrição de que seja estendida a todos os bens e serviços (artigo 152). A alíquota do IBS será composta pela soma das alíquotas da União, estados e municípios, logo cada ente pode decidir sua alíquota de forma autônoma. Mesmo durante a fase de transição há essa possibilidade.

Já no caso da PEC 110, as alíquotas são fixadas por meio de lei complementar, aplicável em todo país no caso do IBS; e de lei ordinária quanto ao imposto seletivo (artigo 4). A lei complementar nesse caso só pode ser alterada a partir da iniciativa detalhadamente regida em dispositivo específico (artigo 61).

Em ambas as PECs a fase de transição busca preservar a receita dos entes. Nessa fase, o Comitê Gestor da Administração Tributária Nacional e o Poder Executivo Federal podem propor ajustes nas alíquotas caso julguem necessários.

A PEC 45 traz uma maior flexibilidade aos entes de alterarem suas alíquotas, porém essa alíquota é aplicável a todos os bens e serviços. A respeito da diferenciação de alíquotas, a PEC 45 não admite alíquotas distintas entre bens e serviços (artigo 152).

A PEC 110 veda também a concessão de benefícios tributários, embora tenha algumas exceções. Alguns produtos e serviços são explicitados como alimentos, medicamentos, transporte público, ativo immobilizado, saneamento básico e educação (artigo 155). Por outro lado, a PEC 45 prevê a devolução de imposto pago por contribuintes de baixa renda (artigo 146).

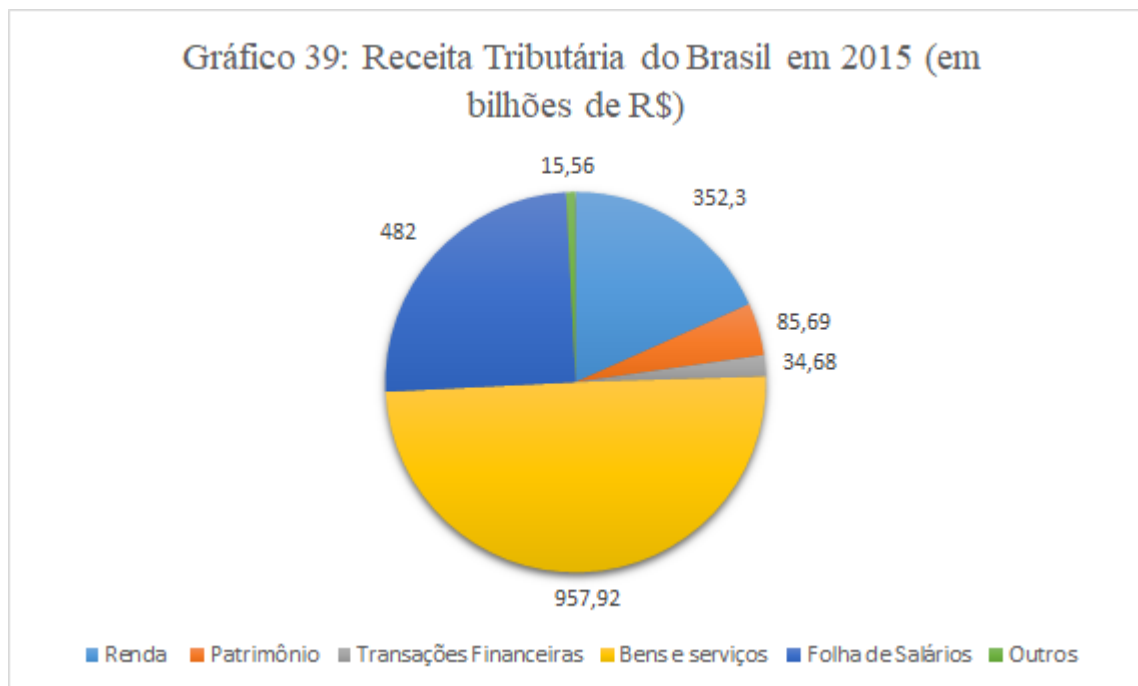
No que diz respeito à Zona Franca de Manaus, a PEC 110 confere tratamento tributário diferenciado nos prazos previstos pelas disposições constitucionais transitórias (artigo 15), enquanto a PEC 45 prevê a eliminação de todos benefícios fiscais da Zona Franca de Manaus (artigo 92).

5.2. A Reforma Tributária Solidária

A Reforma Tributária Solidária é um movimento encabeçado pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco). A sua proposta visa aumentar a progressividade do sistema tributário através de mudanças na distribuição da carga tributária, o que inclui reduções na receita de impostos indiretos (consumo e serviços) e crescimento na receita dos

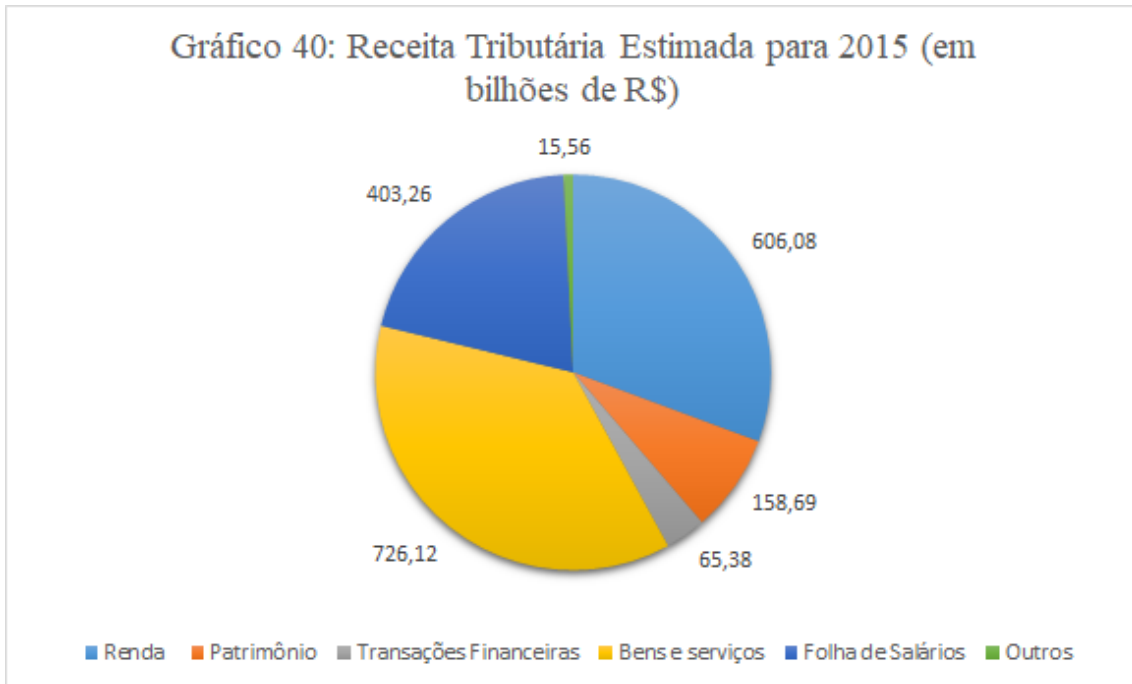
impostos diretos (patrimônio e renda). A reforma pretende aproximar as alíquotas brasileiras a aquelas praticadas na OECD.

Estima-se que a reforma duplicaria o atual patamar de receitas da tributação da renda, patrimônio e transações financeiras de R\$ 472 bilhões para R\$ 830 bilhões, um incremento de R\$ 357 bilhões. Em contrapartida, reduzir-se-ia a tributação sobre bens e serviços e sobre a folha de pagamentos em R\$ 310 bilhões. No total, estima-se que a receita cairia de R\$ 1,43 trilhão para R\$ 1,38 trilhão (ANFIP, 2018), conforme gráficos abaixo:



Fonte: Elaboração própria, com dados retirados de “A Reforma Tributária Necessária. Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira”

Stats link: <https://is.gd/6fBAas> (página 31)



Fonte: Elaboração própria, com dados retirados de “A Reforma Tributária Necessária. Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira”

Nota: Receita estimada caso a proposta fosse aprovada.

Stats link: <https://is.gd/6fBAas> (página 32)

De acordo com o estudo a tributação ficaria mais progressiva, no sentido que:

- A participação relativa do imposto de renda no total da arrecadação tributária pode subir de 18,27% para 30,69% (de 5,97% para 10,27% do PIB);
- A participação relativa da tributação do patrimônio pode elevar-se de 4,44% para 8,03% do total da arrecadação tributária (de 1,45% para 2,69% do PIB);
- A participação relativa da tributação sobre transações financeiras pode crescer de 1,80% para 3,31% do total da arrecadação (de 0,59% para 1,11% do PIB);
- A participação relativa da tributação de bens e serviços pode cair de 49,68% para 36,76% do total da arrecadação tributária (de 16,23% para 12,30% do PIB);
- A participação relativa da folha de salários pode declinar de 25,0% para 20,42% do total da arrecadação tributária (de 8,16% para 6,83% do PIB).

A seguir será apresentado a estimacão e detalhes das mudanças sugeridas pelo projeto.

5.2.1. Tributaco da Renda da Pessoa Física

O projeto argumenta que  possível duplicar a arrecadao do IRPF de R\$ 154 bilhões para R\$ 339 bilhões (Tabela 3). O incremento de R\$ 184 bilhões pode ser obtido por mudanças no IRPF (acréscimo de R\$ 156 bilhões) e pela criao da Contribuio Social Sobre Altas Rendas da Pessoa Física (CSPF) (ou um Adicional de Imposto de Renda de Pessoa Física, uma espécie de “alíquota extra” aplicada a indivíduos ultra-ricos) (R\$ 28 bilhões).

Tabela 3: Arrecadao atual e proposta da Pessoa Física (2015)

Pessoa Física	Atual		Proposta		Variao (%)
	R\$ (bilhões)	% PIB	R\$ (bilhões)	% PIB	
Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF)	148,79	2,52	305,5	5,17	105
Contribuio Social sobre Altas Rendas da Pessoa Física (CSPF)	—	—	28,17	0,48	—
Contribuio sobre Concursos e Prognósticos	5,42	0,09	5,42	0,09	0
Total	154,21	2,61	339,09	5,74	119

Fonte: Elaboraco própria, com dados retirados de “A Reforma Tributária Necessária. Justica fiscal  possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributaco brasileira”

Stats link: <https://is.gd/6fBAas> (página 33)

No projeto são sugeridas duas medidas principais: a revogao da Iseno de Altas Rendas (que inclui a revogao da iseno do imposto sobre rendas provenientes de lucros e dividendos distribuídos; a revogao da permissão da deduo dos juros sobre o capital próprio no lucro tributável; e a tributaco de todos os rendimentos recebidos, independente da origem) e implantao de uma nova tabela progressiva do IRPF, abaixo apresentada.

Tabela 4: Tabela de alíquotas propostas para o IRPF

Faixa de slrio mínimo mensal	Alíquota (%)
Até 4	0

Mais de 4 a 7	7,5
Mais de 7 a 10	15
Mais de 10 a 15	22,5
Mais de 15 a 40	27,5
Mais de 40 a 60	35
Mais de 60	40

Fonte: Elaboração própria, com dados retirados de “A Reforma Tributária Necessária. Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira”
 Stats link: <https://is.gd/6fBAas> (página 34)

Por fim, a proposta de criação da Contribuição Social sobre Altas Rendas (CSPF) (ou um Adicional de Imposto de Renda de Pessoa Física) com alíquota de 7,5%, incidindo sobre a renda das pessoas físicas superior a R\$ 1,2 milhão por ano (0,7% do total de declarantes do IRPF, cerca de 200 mil pessoas) – tem o propósito de suprir, parcialmente, as receitas perdidas pela Seguridade Social decorrentes da extinção da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e da Contribuição ao Programa de Integração Social (PIS) (perda de receitas de R\$ 230 bilhões) e da redução da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos (R\$ 78 bilhões).

5.2.2. Tributação da Renda da Pessoa Jurídica

O projeto propõe extinguir a declaração do imposto de renda usando a modalidade Lucro Presumido, e passará a usar somente a do Lucro Líquido. De acordo com o estudo, essa política pode vir a aumentar a arrecadação em torno de R\$ 15 bilhões ao ano. O acréscimo pode ainda ser potencializado se o Estado (a) revogar a isenção dos lucros e dividendos distribuídos, (b) instituir a retenção de imposto ainda na fonte, (c) revogar o benefício fiscal dos juros sobre capital próprio e (d) instituir medidas que restrinjam a utilização de paraísos fiscais por empresas nacionais.

5.2.3. Tributação sobre o Patrimônio

Conforme o estudo, as receitas da tributação do patrimônio podem

aumentar de R\$ 85,6 bilhões para R\$ 158,6 bilhões, um potencial de incremento de receitas da ordem de R\$ 73,0 bilhões (de 1,45% para 2,69% do PIB), conforme tabela abaixo:

Tabela 5: Arrecadação atual e proposta sobre o patrimônio (2015)

Tributos sobre Patrimônio	Atual		Proposta		Variação (%)
	R\$ (bilhões)	% PIB	R\$ (bilhões)	% PIB	
Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)	—	—	37,19	0,63	—
Imposto sobre a Propriedade Rural (ITR)	1,1	0,02	19,09	0,32	1635
Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD)	6,46	0,11	15	0,25	132
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	36,25	0,61	37,3	0,63	2,8
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)	30,75	0,52	38,99	0,66	26,7
Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)	11,1	0,19	11,1	0,19	0
Total	85,66	1,45	121,48	2,05	41,8

Fonte: Elaboração própria, com dados retirados de “A Reforma Tributária Necessária. Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira”

Stats link: <https://is.gd/6fBAas> (página 37)

5.2.4. Tributação das Transações Financeiras

O projeto argumenta que a receita da tributação das transações financeiras pode subir de R\$ 34,6 bilhões para R\$ 73,0 bilhões, um acréscimo de R\$ 38,3 bilhões. Esse incremento seria obtido pela criação da Contribuição Social sobre Movimentação Financeira (CSMF) (com alíquota de 0,38%), conforme tabela abaixo.

Tabela 6: Arrecadação atual e proposta sobre as Transações Financeiras (2015)

Tributos sobre Transações Financeiras	Atual		Proposta		Variação (%)
	R\$ (bilhões)	% PIB	R\$ (bilhões)	% PIB	
Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)	0,005	0	—	—	—
Contribuição Social sobre Movimentação Financeira (CSMF)	—	—	38,37	0,65	—
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	34,68	0,59	34,68	0,59	0
Total	34,68	0,59	73,05	1,24	110

Fonte: Elaboração própria, com dados retirados de “A Reforma Tributária Necessária. Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira”

Stats link: <https://is.gd/6fBAas> (página 38)

5.2.5. Tributação sobre Bens, Serviços, e Folha de Pagamentos

De acordo com o projeto, a tributação que incide sobre o consumo e folha de salários, mais regressiva, pode ser reduzida em R\$ 310 bilhões, assim distribuídos: bens e serviços (redução de R\$ 231,7 bilhões) e folha de pagamentos (R\$ 78,9 bilhões).

Tabela 7: Arrecadação atual e proposta sobre bens, serviços, e folha de pagamento (2015)

Tributos	Atual		Proposta		Variação (%)
	R\$ (bilhões)	% PIB	R\$ (bilhões)	% PIB	
Tributos sobre Bens e Serviços	957,92	16,23	726,12	12,3	-24,1
Tributos sobre a Folha de Pagamento	482	8,16	403,26	6,8	-16,3
Total	1439,92	24,39	1129,38	19,1	-21,5

Fonte: Elaboração própria, com dados retirados de “A Reforma Tributária Necessária. Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira”

Stats link: <https://is.gd/6fBAas> (página 38)

A redução de cerca de R\$ 231 bilhões na tributação de bens e serviços é resultado de propostas que contemplam:

- Extinção de sete tributos, o que acarreta redução de receitas de R\$ 734,8 bilhões: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); Contribuição ao Programa de Integração Social (PIS); Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) (Lucro Presumido); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) (Lucro Presumido); Cide Combustíveis; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); e Imposto sobre Serviços (ISS).
- Redução do valor de outros três tributos, resultando em queda de arrecadação de R\$ 67,8 bilhões: Simples Nacional; Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); e outras Contribuições Previdenciárias.
- Para compensar parcialmente essa queda de arrecadação (R\$ 802,6 bilhões), propõe-se a criação de quatro tributos, que podem gerar receitas de R\$ 570,8 bilhões: Imposto sobre Valor Agregado (IVA); Contribuição Social sobre o Valor Adicionado (CSVA); Imposto Ambiental (uma das possibilidades é extinguir a Cide

Combustível e criar uma Cide mais ampla); e Imposto sobre Exportação (incidência sobre produtos primários e semielaborados).

Dentre os tributos a serem criados, destacam-se o Imposto sobre Valor Agregado (IVA), que visa reunir diferentes impostos cobrados pelas três esferas em um só. O IVA terá também incidência de destino, seguindo o padrão internacional. Por fim, o projeto sugere como forma adicional de se reduzir o caráter regressivo da tributação do consumo, devolver todo ou parte do imposto para as famílias inscritas no Cadastro Social Único do Governo Federal.

De acordo com o projeto, a tributação sobre a folha de pagamentos pode declinar em cerca de R\$ 78,7 bilhões, pela adoção das seguintes medidas:

- Desonerar a contribuição patronal sobre a folha de pagamentos, em 30% (R\$ 41,5 bilhões).
- Retirar do custeio da folha de pagamentos a Contribuição para o Salário Educação, que passa a ser financiado pelo Imposto Sobre Grandes Fortunas (R\$ 18,6 bilhões).
- Retirar do custeio da folha de pagamentos as contribuições sociais destinadas ao Sistema “S” (R\$ 18,7 bilhões), dado que são recursos públicos de natureza compulsória que são administrados por entidades privadas.

5.2.6. Equilíbrio Federativo

Caso fosse aprovado o projeto, a participação dos entes federados na arrecadação total ficaria pouco alterada em relação à situação atual. A União teria uma leve redução de receitas; e os estados, o Distrito Federal e os municípios teriam ligeira elevação.

Tabela 8: Equilíbrio Federativo (2015)

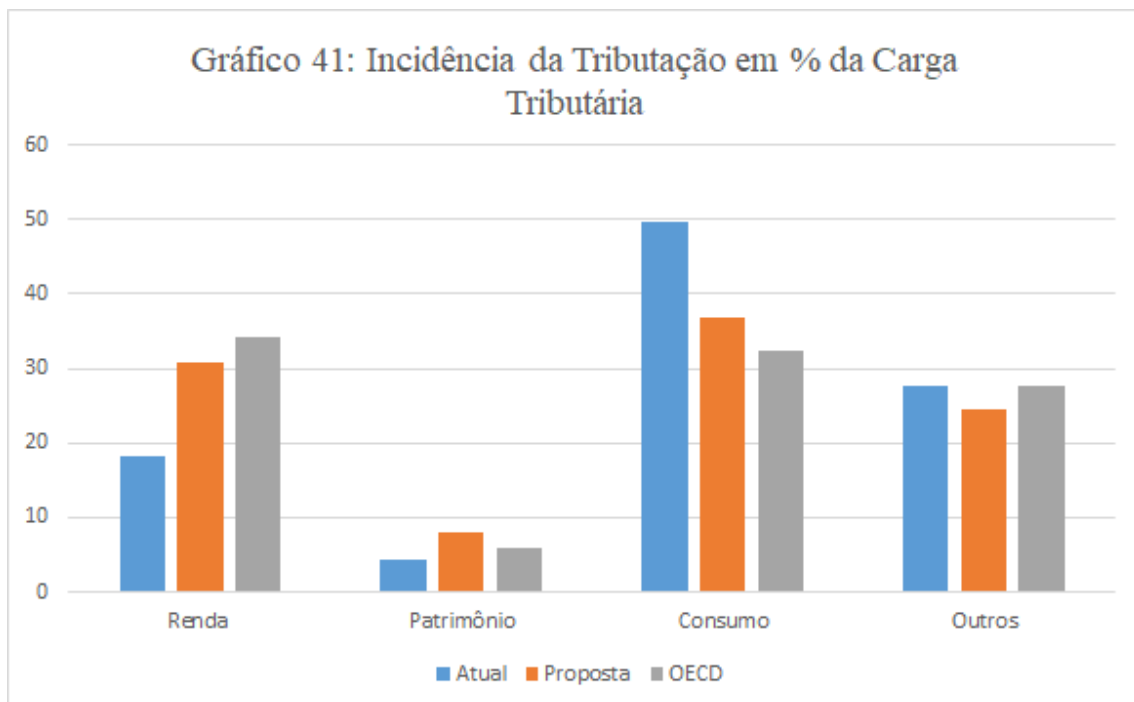
Ente	Atual		Proposta		Variação (%)
	% Carga Tributária	% PIB	% Carga Tributária	% PIB	
União	57,6	18,8	56	18,7	-2,7
Estados e DF	25,1	8,2	26,3	8,8	4,7
Municípios	17,1	5,6	17,6	5,9	2,9

Fonte: Elaboração própria, com dados retirados de “A Reforma Tributária Necessária. Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira”
Stats link: <https://is.gd/6fBAas> (página 42)

5.2.7. Comparação com a OCDE

O projeto prevê que a reforma traria o sistema tributário brasileiro para próximo dos praticados na OCDE. Como proporção da carga tributária, estima-se que:

- A participação relativa da tributação da renda na arrecadação total pode elevar-se de 18,2%, para 30,6%, mais próxima da OCDE (34,1%).
- A participação relativa da tributação do patrimônio passaria de 4,4%, para 8%, pouco acima da OCDE (5,8%).
- A participação relativa da tributação do consumo cairia de 49,6%, para 36,7%, ainda acima da OCDE (32,4%).



Fonte: Elaboração própria, com dados retirados de “A Reforma Tributária Necessária. Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira”
Stats link: <https://is.gd/6fBAas> (página 43)

5.2.8. Comparação das Propostas

As três propostas de reforma tributária visam tornar o sistema tributário mais simples, através da redução do número de tributos, e também usar a taxaçoão como instrumento de reduçoão da desigualdade de renda. Abaixo está uma tabela que sintetiza as propostas de cada projeto de reforma tributária.

Tabela 9: Resumo das Propostas de Reforma Tributária

Políticas Tributárias	PEC 45/2019	PEC 110/2019	Reforma Tributária Solidária	Comentários
Aumento da receita tributária como % do PIB	~	~	X	Enquanto as PECs têm a intenção de manter as receitas mais ou menos constantes, a Reforma Tributária Solidária reduziria a receita tributária em aproximadamente 3,5%.
Aumento da tributação do IRPF	~	~	✓	As PECs não definem novas alíquotas nem faixas de renda para pessoas físicas. Contudo, sabe-se que a receita do imposto continuará sendo destinada à União. A Reforma Tributária Solidária planeja introduzir uma nova tabela com seis alíquotas que variam de 7,5 a 40% da renda. Espera-se que tal medida aumente em 105% a receita advinda do IRPF.
Aumento da tributação do IRPJ	~	~	✓	As PECs não definem novas alíquotas para as pessoas jurídicas. Contudo, sabe-se que a receita do imposto continuará sendo destinada à União. A reforma Tributária Solidária pretende extinguir a tributação sobre a modalidade Lucro Presumido, e de acordo com o estudo tal medida aumentaria a receita em torno de R\$ 15 bilhões. Será também tributado o lucro distribuído.

Aumento da tributação sobre IVA	~	~	X	Conforme visto em 5.1.1, as PECs pretendem extinguir diferentes impostos e agregá-los em somente um, o IBS. A mudança mais relevante se dará na distribuição dos recursos, que passará a ser apropriada no estado de destino quando envolver uma transação interestadual. Para conter o caráter regressivo do IVA, a PEC 110 contempla algumas exceções tributárias, como transporte público, educação e saneamento, e a PEC 45 pretende devolver parcialmente ou totalmente o imposto pago às pessoas inscritas no Cadastro Social Único do Governo Federal. Assim como as PECs, a Reforma Tributária Solidária pretende extinguir o ICMS e criar o IBS além de reduzir a tributação sobre consumo em cerca de 24%.
Aumento das contribuições para aposentadoria	~	~	X	Em 2019 foi aprovada uma reforma da previdência no Brasil, e é improvável que as PECs venham a alterar as regras de aposentadoria, ao menos no curto prazo. A Reforma Tributária Solidária tem a intenção de reduzir em 16,3% a tributação sobre a folha de pagamento.
Aumento da tributação sobre propriedade	✓	✓	✓	As PECs pretendem ampliar a base de incidência do IPVA para aeronaves e embarcações. Além disso, a Reforma Tributária Solidária planeja aumentar drasticamente a tributação com o ITR e em menor escala com o IPTU.
Instituição do imposto sobre grandes fortunas	X	X	✓	Nenhuma das PECs faz referência à instituição de um imposto sobre grandes fortunas, previsto na constituição de 1988. A Reforma Tributária tem a intenção de criar tal imposto, e planeja uma arrecadação total equivalente a R\$ 37,1 bilhões, pouco maior que o gasto destinado ao Bolsa Família (R\$29,5 bilhões em 2019).

Instituição da tributação sobre ganhos de capital	X	X	✓	Nenhuma das PECs faz referência à instituição de um imposto sobre ganhos de capital. A Reforma Tributária Solidária pretende instituir uma tributação sobre ganhos de capital.
Aumento da tributação sobre herança e transferência <i>inter vivos</i>	X	X	✓	A PEC 110 pretende transferir a competência do ITCMD para a União, mas com os recursos destinados aos municípios. O projeto da Reforma Tributária Solidária acredita que é possível mais que duplicar a receita com o ITCMD, indo dos atuais R\$ 6,46 para R\$ 15 bilhões ao ano.

6. OPÇÕES PARA FUTUROS TRABALHOS

Os objetivos desse trabalho foram analisar os efeitos da desigualdade sobre a economia e a sociedade, o impacto redistributivo dos impostos e transferências, e as propostas de reforma tributária em discussão no país. Embora esse estudo abordou diversos assuntos, alguns pontos de interesse que foram brevemente mencionados podem vir a serem estudados mais a fundo. Em particular são eles:

- Os impactos de impostos e transferências sobre a distribuição e sobre o crescimento podem, em princípio, serem analisados simultaneamente. Aumentar o nível de taxaçoão pode reduzir os incentivos a trabalhar, poupar e investir, e conseqüentemente levar à uma redução do crescimento. Porém, o impacto final dependerá do uso da receita tributária. Investimentos públicos (e.g. investir em capital humano) pode causar um aumento no produto potencial e ainda superar os efeitos negativos de um aumento na taxaçoão. Similarmente, para transferências, o impacto sobre o crescimento e a distribuição dependerão de quem financia o programa e quem são os beneficiários. Usando um modelo de equilíbrio geral, é possível em teoria estimar os efeitos causados pela política tributária, embora muitas vezes seja difícil parametrizar as atividades econômicas;
- A crise mais recente causada pelo Covid-19, os programas de estímulo à economia e o auxílio emergencial possivelmente causaram mudanças na distribuição de renda. Ainda não foram lançados estudos que analisam com profundidade como a crise e as medidas de estímulo de fato impactaram a distribuição de renda (embora já se tenha hipóteses). Muitos países introduziram auxílios para a população em vulnerabilidade (não somente para as pessoas desempregadas). Tais medidas provavelmente mitigaram o impacto de uma alta taxa de desemprego sobre a desigualdade.

7. CONCLUSÃO

Conforme visto no capítulo 2, a desigualdade não seguiu um curso pacífico no Brasil nem na Europa. No Brasil em particular, a desigualdade se intensificou nos anos 1960, em virtude da política de contração salarial praticada pelo governo militar; manteve-se quase constante nos anos 1970 (embora com um grande aumento da renda per capita); teve uma piora nos anos 1980 devido à inflação, que impactou mais severamente os indivíduos pobres; já nos anos 1990 com o fim do “imposto inflacionário” a desigualdade voltou a decair e finalmente nos anos 2000 as políticas de bem estar social, aliadas a um aumento do produto e superávit nas transações correntes, fizeram o índice de Gini e razão de Palma atingirem sua mínima histórica. Ao redor do mundo, a partir dos anos 1980, ano que mais ou menos coincide com a queda das políticas keynesianas, a ascensão de Reagan e Thatcher ao poder, e o fim dos “trinta gloriosos”, a desigualdade voltou a crescer e atingiu patamares elevados, similares àqueles dos tempos pré-guerra. Várias razões são apontadas para o aumento da desigualdade, mas destacam-se a política macroeconômica restritiva praticada pelo FED nos Estados Unidos nos anos 1980, e reduções nas alíquotas de imposto de renda em diversos países.

Uma vez observada a piora na distribuição de renda nos países selecionados, o capítulo 3 buscou analisar diversos impactos sobre a economia e a distribuição de renda. A partir dos dados levantados em fontes primárias e através das leituras de artigos científicos e relatórios de organismos multinacionais, percebe-se que a desigualdade reduz o crescimento a longo prazo, reduz a mobilidade intergeracional, e torna a vida mais difícil para aqueles que estão nos decis inferiores.

O capítulo 4 demonstrou em diversos aspectos a importância que um sistema tributário pode exercer para mitigar a concentração de renda e riqueza. Porém, elaborar um *design* tributário não é tarefa fácil; é necessário fazer um conjunto de escolhas, algumas delas envolvendo *trade offs*, e enfrenta considerável resistência dos grupos lesados. É necessário definir o tamanho da carga tributária; analisar os níveis de pobreza, a distribuição de renda entre os decis, a receita de cada imposto como porcentagem da receita total, as alíquotas para cada imposto, como elas crescem na margem, simular num modelo o peso da carga tributária por decis e a receita total, e nos países democráticos convencer o poder legislativo que o *design* dos tributos é bom.

De forma geral, se concluiu que para os países que sofrem com desigualdade alta e que tenham como objetivo reduzir a desigualdade e aumentar a mobilidade intergeracional, seguir uma ampla série de medidas recomendadas por diferentes autores e instituições multinacionais. Entre elas, citam-se (i) aumentar o imposto de renda de pessoas físicas, em especial para indivíduos do 1% de mais alta renda, a qual cresceu consideravelmente mais que a média desde 1980, (ii) aumentar impostos sobre herança, transferência, e alguns relacionados à propriedade, adotando alíquotas progressivas (iii) reduzir impostos sobre bens e serviços que consomem parte considerável da renda dos decis mais baixos, tais como alimentos, produtos de limpeza, tarifas de transporte público, energia e água e (iiii) elaborar um sistema de transferências com alvos bem definidos, com o objetivo de reduzir a pobreza.

O capítulo 5 tratou de analisar duas das reformas que se encontram no congresso. O grande mérito de ambas as PECs é a redução considerável do número de tributos e da complexidade do sistema tributário. Mas pouco pode ser dito sobre a progressividade que esse projeto de sistema tributário pode trazer; nenhuma alíquota foi citada nos documentos. A ausência de um imposto sobre grandes fortunas pode vir a aumentar a concentração nos decis mais altos da renda (de acordo com a teoria de Piketty, quando a taxa de juros é maior que o crescimento médio da economia, que é o caso do Brasil nos últimos anos, os indivíduos que concentram o patrimônio veem sua renda crescer a uma taxa mais alta do que a do indivíduo mediano, amplificando a desigualdade).

O projeto da reforma solidária, por outro lado, pode levar à redução da concentração de renda. Por elevar as alíquotas do imposto de renda nos decis mais altos, instituir a tributação dos ganhos de capital e reduzir os impostos sobre consumo, cria-se uma possibilidade de reduzir o índice de Gini e a razão de Palma. Somado a isso, o projeto pode vir a aumentar a demanda por bens locais (porque indivíduos de alta renda consomem mais bens importados, em média) e ainda simplificar a estrutura tributária do país, já que pretende concentrar impostos em novos recém criados. Deste modo, pode-se concluir que a proposta da reforma solidária condiz mais com os principais pontos observados no terceiro capítulo e elencados acima.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL (ANFIP); FEDERAÇÃO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL (FENAFISCO). **Justiça fiscal é possível: Subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira.** Brasília: S. n., 2018.

ANTOLIN, P.; DE SERRES, A.; DE LA MAISONNEUVE, C. Long-Term Implications of Tax-Favoured Retirement Plans. **OECD Economics Department Working Paper**, n. 393, 2004.

ATKINSON, A. B. **Inequality: What can be done?** Cambridge, MA: Harvard University Press. 2015.

BACHA, E. L. Hierarquia e Remuneração Gerencial. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. **A Controvérsia sobre a Distribuição de Renda e Desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 124-155.

BARROS, R. et al. Determinantes da queda de desigualdade de renda no Brasil. **IPEA Textos para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 1460, 2010.

BERTOLA, G. Factor shares and savings in endogenous growth. **American Economic Review**, S.1., n. 83 (5), p. 1184-1198, 1993.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n° 45 de 2019.** Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1728369> Acesso em: 15 out. de 2020.

BRASIL. Presidenta (2011-2016 - Dilma Vana Rousseff). **Mapa do Encarceramento: os jovens do Brasil.** Brasília: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Presidenta (2011-2016 - Dilma Vana Rousseff). **Relatório de Análise dos Gastos Públicos Federais.** Brasília: Ministério da Fazenda, 2016.

BRASIL. Presidente (2016-2018 - Michel Miguel Elias Temer Lulia). **Carga Tributária no Brasil 2017: Análise por Tributos e Base de Incidência.** Brasília: Receita Federal, 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n° 110 de 2019**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7977850&ts=1563313948509&disposition=inline>> Acesso em: 15 out. de 2020.

BREGMAN, R. **Poverty isn't a lack of character; it's a lack of cash**. Washington, DC: TEDx MidAtlantic, 2017. 14 min. Disponível em: <https://www.ted.com/talks/rutger_bregman_poverty_isn_t_a_lack_of_character_it_s_a_lack_of_cash>. Acesso em: 15 out. 2020.

BRESSER PEREIRA, L. Dividir ou multiplicar? **Visão**, S. 1., p. 114-123, 1970.

BURMAN, L. E.; MOYNIHAN, D. P. **Tax Reform Options: Marginal Rates on High-Income Taxpayers, Capital Gains, and Dividends**. S.l.: S.n. 2011. Disponível em: <<https://www.urban.org/research/publication/tax-reform-options-marginal-rates-high-income-taxpayers-capital-gains-and-dividends>>. Acesso em: 15 de out. 2020

_____; GEISLER, C.; TODER, E. J. How big are total individual income tax expenditure, and who benefits from them? **Tax Policy Center Discussion Paper**, Washington DC, n. 16, 2008.

CANDAL, A. P. R. **A industrialização brasileira: Diagnóstico e Perspectivas**. Rio de Janeiro: IPEA. 1969.

CAUSA, O.; HERMANSEN, M. Income Redistribution through Taxes and Transfers across OECD Countries. **Economics Department Working Papers**, Paris, n. 1453, 2017.

CHRISTIA, J. The Empirical Relationship between Lifetime Earnings and Mortality. **CBO Working Paper Series**, n. 20071, 2007.

CINGANO, F. Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth. **OECD Social, Employment and Migration Working Papers**, Paris, n. 163, 2014.

CLARK, A. E.; SENIK, C. Will GDP growth increase happiness in developing countries? **Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper**, Bonn, n. 5595, 2011.

CONSEIL DES PRÉLEVEMENTS OBLIGATOIRES. **Prélèvements obligatoires sur les ménages: progressivité et effets redistributifs**. S.l.: S.n. 2011. Disponível em: <<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/prelevements-obligatoires-sur-les-menages-progressivite-effets-redistributifs>>. Acesso em: 15 out. 2020.

CORAK, M. Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility. **Journal of Economic Perspectives**, S. l., n. 27 (3), p. 79-102, 2013.

DAVIES, J. et al. The Level and Distribution of Global Household Wealth. **The Economic Journal**. S.l., v. 121, n. 551, p. 223–254, 2011.

DE SOUZA, P. H. et al. Os efeitos do programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. **IPEA Textos para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 2499, 2019.

DIAMOND, P.; SAEZ, E. The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations. **Journal of Economic Perspectives**, S.l., v. 25, n. 4, p.165-190, 2011.

FISHLOW, A. Brazilian Size Distribution of Income. **American Economic Review**. S.l., v. 62, n. 2, p. 391-402, 1972.

GALOR, O.; ZEIRA, J. Income Distribution and Macroeconomics. **Review of Economic Studies**, S. l., n. 60 (1), p. 35-52, 1993.

HOFFMAN, R. Tendências da Distribuição de Renda no Brasil e suas Relações com o Desenvolvimento Econômico. In: TOLLIPAN, R.; TINELLI, A. C. **A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Crescimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1978.

IBGE. **Síntese dos Indicadores Sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: S. n. 2018.

IMMERVOLL, H.; RICHARDON, L. Redistribution policy and inequality reduction in OECD countries: What has changed in two decades? **OECD Social, Employment and Migration Working Papers**, Paris, n. 122, 2011.

JOUMARD, I.; PISU, M.; BLOCH, D. Income Redistribution via Taxes and Transfers across OECD Countries. In: OECD. **Less income inequality and more growth – are they compatible?** Paris: OECD Publishing, 2012.

KALDOR, N. Alternative Theories of Distribution. **Review of Economic Studies**, S.l., n. 122, 1955.

LACERDA, A. C. Distribuição de Renda no Brasil nos anos 80. **Revista de Economia Política**, S. l., n. 23, p. 83-100, 1994.

LANDAIS, C.; PIKETTY, T.; SAEZ. **Pour une révolution fiscale: Un impôt sur le revenu pour le XXI siècle**. Paris: Seuil. 2011.

MANI, A. et al. Poverty impedes cognitive function. **Science**, S. l., v. 341, p. 976-980, 2013.

MATSAGANIS, M.; FLEVOTOMOU, M. The Impact of Mortgage Interest Tax Relief in the Netherlands, Sweden, Finland, Italy, and Greece. **EUROMOD Working Paper**, S. l., n. EM 2/07, 2007.

MIRRELES, J. An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation. **Review of Economic Studies**, S. l., v. 38 (114), p. 175-208, 1971.

MOFFITT, R. Welfare Programs and Labor Supply. In: **Handbook of Public Economics**. S. l.: S. n., 2002.

NARAYAN, A. et al. **Fair Progress: Economic Mobility across Generations around the World**. Washington DC: World Bank. 2018.

NERI, M. C.; CAMARGO, J. Distributive Effect of Brazilian Structural Reforms. In: BAUMANN, R. **Brazil in 1990s: A Decade in Transition**. S.l.: Macmillan Global Academic Publishing, 2001.

OECD. **Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries**. Paris: OECD Publishing, 2008.

_____. **Tax Expenditures in OECD countries**. Paris: OECD Publishing. 2010.

_____. **Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising**. Paris: OECD Publishing. 2011.

_____. Reforming the tax on immovable property. In: OECD. **Fiscal Federalism 2016**. Paris: OECD Publishing. 2016.

_____. **Consumption Tax Trends 2018: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues**. Paris: OECD Publishing. 2018.

ONS. **Income Inequality Remains Stable**. Disponível em:
<<http://www.statistics.gov.uk/pdfdir/taxbhnr0610.pdf>> Acesso em: 15 nov. 2020.

OSTRY, J. D. ; BERG, A. Inequality and Unsustainable Growth : Two Sides of the Same Coin? **IMF Staff Discussion Note**, 2011.

PEDRO, D. Q. **Distribuição de Renda no Brasil: Quatro décadas de Debate**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. [Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca].

PELLEGRINI, J. **Principais propostas de reforma tributária em tramitação no Congresso Federal**. Brasília: Instituição Fiscal Independente. 2019.

PICKETT, K.; WIKINSON, R. Child Wellbeing and Income Inequality in Rich Societies: Ecological Cross-Sectional Study. **British Medical Journal**, S. l., n. 335:1080, 2007.

_____; _____. **The Spirit Level: Why greater equality makes societies stronger**. London: Allen Lane. 2009.

PIKETTY, T. On the Long-Run of Inheritance: France 1820-2050. **Paris School of Economics Working Paper**. S. l, S. n., 2010.

_____. **Capital in the Twenty-First Century**. Cambridge, MA: Harvard University Press. 2014.

_____; Saez, E. How progressive is the US Federal Tax System? A Historical and International Perspective. **Journal of Economic Perspectives**, S. l., v. 21, n. 1, 2007.

RITCHIE, H.; ROSER, M. **Mental Health**. Disponível em:
<<https://ourworldindata.org/mental-health>> Acesso em: 15 out. de 2020.

ROSER, M.; HANNAH, R. **Homicides**. Disponível em:
<<https://ourworldindata.org/homicides>> Acesso em: 15 out. de 2020.

SEN, A. **Inequality Reexamined**. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1995.

STIGLITZ, J. E. **The Price of Inequality**: How today's divided society endangers our future. New York: W. W. Norton & Company, Inc. 2012.

TODER, E.; BERGER, D.; ZHANG, Y. Distributional Effects of Tax Expenditures. **Tax Policy Center Discussion Paper**. S.l., 2009.

UNICEF INNOCENTI RESEARCH CENTRE. **Child Well-being in Rich Countries: A Comparative Overview**. Firenze: S.n. 2013.

WILLIAMS, R. Who Benefits from Tax Expenditures? **Tax Notes**, S. l., 2011.

WORLD BANK. **Poverty and Shared Prosperity 2018**: Piecing Together the Poverty Puzzle. Washington DC: S. n. 2018.