



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais

RAÍSSA CURTO TOCHETTO

**O papel da política fiscal na diminuição da
desigualdade na América Latina no século XXI:
Os casos do Brasil, México e Uruguai.**

MONOGRAFIA

**Brasília
2018**

RAÍSSA CURTO TOCHETTO

**O papel da política fiscal na diminuição da
desigualdade na América Latina no século XXI:
Os casos do Brasil, México e Uruguai.**

Monografia apresentada ao curso de Graduação
em Relações Internacionais, como parte da
obtenção do título de Bacharel em Relações
Internacionais.

Orientador: Fidel Irving Perez Flores

Brasília
2018

Resumo

A América Latina vivenciou nas últimas décadas uma grande tendência de queda na desigualdade de renda, a partir de um consistente crescimento econômico e da adoção de políticas de distribuição de renda. Entretanto, ao analisarmos a distribuição de renda pelo topo da concentração, essa tendência de queda não se mantém e varia nos países da região. Dessa maneira, à luz da literatura recente sobre combate à desigualdade, buscamos entender o papel da política fiscal tributária na desigualdade latino-americana nas primeiras décadas do século XXI, através da comparação dos casos do Brasil, México e Uruguai quanto a políticas de distribuição de renda e políticas tributárias. Enquanto todos os casos apresentam políticas de distribuição de renda similares, as políticas fiscais variam. Brasil apresenta uma política tributária regressiva e estabilidade na distribuição de renda; o México implementou políticas variadas e não apresenta tendência clara quanto a mudança na desigualdade; e o Uruguai fez uma reforma fiscal progressiva e apresenta leve tendência de queda nos níveis de desigualdade. Entendemos então que, mesmo não sendo fator determinante na diminuição da desigualdade, a política tributária progressiva tem um papel importante no combate à concentração excessiva de renda.

Palavras-chave: América Latina; Desigualdade de Renda; Distribuição de Renda; Política Fiscal; Reforma Tributária

Resumen

América Latina vivió en las últimas décadas una gran tendencia de caída en la desigualdad de renta, a partir de un consistente crecimiento económico y de la adopción de políticas de distribución de renta. Entretanto, si analizarnos la distribución de renta por lo topo de la concentración, esa tendencia de caída no se mantiene y varía en los países de la región. De esa manera, de acuerdo con la literatura reciente sobre el combate a la desigualdad, buscamos entender el papel de las políticas fiscales tributarias en la desigualdad latinoamericana en las primeras décadas del siglo XXI, a través de la comparación de los casos de Brasil, México y Uruguay cuanto a las políticas de distribución de renta y políticas tributarias. Mientras todos los casos presenten políticas de distribución de renta similares, las políticas fiscales varían. Brasil presenta una política tributaria regresiva y estabilidad en la distribución de renta; México implementó políticas variadas y no presenta tendencia clara cuanto a el cambio en la desigualdad; y Uruguay hace una reforma fiscal progresiva y presenta una leve tendencia de caída en los niveles de desigualdad. Entendemos así que, mismo que no sea factor determinante en la diminución de la desigualdad, la política tributaria progresiva tiene un papel importante en el combate a la concentración excesiva de renta.

Palabras-chave: América Latina; Desigualdad de Renta; Distribución de Renta; Política Fiscal; Reforma Tributaria

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Composição dos gastos sociais	12
Figura 2 – Composição das receitas de impostos.....	13
Figura 3 - Concentração de renda no topo da distribuição no México	25
Tabela 1 - Análise dos Resultados	31

Sumário

1. Introdução	7
2. Referencial Teórico	9
2.1 Desigualdade na América Latina no início do século XXI	9
2.2 Mensuração e combate à desigualdade	14
2.3 Política Fiscal Progressiva	17
3 Estudos de Caso	20
3.1 Brasil	20
3.2 México	23
3.3 Uruguai	27
4 Considerações Finais	30
5 Referências	33

1. Introdução

A América Latina é reconhecidamente a região com a mais alta taxa de desigualdade no mundo. Entretanto, na virada do século, enquanto a desigualdade subia nos países desenvolvidos, a desigualdade da região em geral caiu consistentemente por mais de uma década. Esses países vivenciaram uma inédita confluência de fatores políticos e econômicos que possibilitaram esse fenômeno, com um ambiente político estável e democrático e suas economias estáveis e crescentes, possibilitaram um investimento cada vez maior e mais institucionalizado em políticas sociais. Isso foi também favorecido por uma tendência regional de eleições de governos de esquerda, que, em muitos casos, tomaram medidas pós-neoliberais e de empoderamento da sociedade e dos governos dos países. Em contraste com as décadas anteriores, em que esses países em grande parte se viram reféns de instituições internacionais e de seus ideais hegemônicos, em especial o representado pelo Consenso de Washington, a primeira década do século XXI mostrou essas nações cooperando entre si e buscando melhorar a vida de seus próprios cidadãos.

As políticas sociais adotadas e fortalecidas no período foram majoritariamente voltadas às populações mais empobrecidas dessas sociedades, com programas que buscavam garantir um mínimo de dignidade humana. Entretanto, em sociedades historicamente com graus muito elevados de desigualdade econômica e social, se faz especialmente necessário analisar não somente a desigualdade, como a concentração de riqueza. Nas últimas décadas houveram muitos desenvolvimentos nos métodos e ferramentas para análise e mensuração da desigualdade e concentração de riquezas. Particularmente, prestamos especial atenção ao ponto levantado por Piketty (2003a, 2003b), Alvaredo et al (2013) e Atkinson et al (2011), da necessidade de se corrigir as medidas de desigualdade a partir do topo da concentração de renda. Especialmente o 0,1%, o 1% e o 5% mais ricos, apesar de representar uma pequena parcela da população, são os principais responsáveis pela desigualdade, através de uma concentração extrema de riqueza. Muito já foi explorado sobre a dificuldade de coleta dos dados dessa parte da população por pesquisas por domicílios, atualmente a principal fonte de dados para cálculos de desigualdade.

Assim, através da análise dos dados de imposto de renda historicamente e de maneira comparada entre países, esses autores chegam à conclusão de que a concentração de riquezas é ainda mais alta do que as medidas usuais apresentam. Ao serem investigados os dados da América Latina, são encontrados resultados similares. A concentração de renda já alta da região se mostra ainda maior. Ainda mais, a análise desses dados mostra uma diferença nas tendências de queda da desigualdade

para muitos desses países, apresentando tendências distintas, diminuindo consideravelmente as tendências de diminuição ou demonstrando que não há tendência clara, e, dessa maneira, desconstruindo a narrativa de uma tendência regional de diminuição da desigualdade. Entretanto, não se pode negar que houve no período uma considerável queda dos níveis de pobreza na região.

Tendo essa conjuntura em vista, nos perguntamos então porque a desigualdade na América Latina não diminuiu na primeira década do século XXI, mesmo com a implementação de programas progressistas de combate à pobreza. A hipótese explorada nesse estudo é que a desigualdade na América Latina não apresenta a tendência clara de diminuição percebida através dos índices usuais, apesar da diminuição da pobreza, por causa da ênfase colocada nas políticas fiscais focadas no gasto social, com pouca atenção à vertente tributária e, assim, afetando pouco a concentração de renda. Para isso, pretendemos demonstrar que um sistema fiscal de caráter progressivo a ser associado com as políticas de distribuição de renda é essencial para o alcance de uma real diminuição na desigualdade. Propomos, a partir da análise de estudos sobre a concentração de renda na América Latina sob a perspectiva do topo da distribuição e sobre as reformas tributárias sofridas por esses países, entender a importância de um sistema fiscal progressivo na distribuição de renda, sem deixar de observar medidas de combate à extrema pobreza, em especial programas de transferência de renda condicionada.

Assim, através da comparação poucos de casos representativos das configurações da região, pretende-se compreender por que a desigualdade na América Latina não diminuiu na primeira década do século XXI, mesmo com a implementação de programas progressistas de combate à pobreza. Os casos de Brasil, Uruguai e México foram escolhidos, tendo em vista a implementação de PTCs, existência e progressividade de reforma fiscal e diminuição da desigualdade econômica, sob a perspectiva do topo da distribuição de renda. Ainda, tendo em vista os objetivos traçados para esta pesquisa, considera-se que deve-se analisar os casos de acordo com a progressividade de seu sistema fiscal e de possíveis reformas ocorridas no período e a diminuição da desigualdade. A existência de programas de combate à pobreza - principalmente de PTCs e programas de fomento à saúde e educação - é, de acordo com a literatura revisada, essencial ao combate à desigualdade e devem ser, portanto, analisadas nos estudos de caso.

2. Referencial Teórico

Nos últimos anos, muito se caminhou no estudo da desigualdade, em especial no que toca a proposições teóricas e metodologias. Há um renovado interesse no tema, haja vista as grandes mudanças que o cenário político e econômico passaram nas últimas décadas. A configuração da distribuição de renda entre nações e no mundo vem se transformando em grande escala, com a crise econômica de 2008 e o destaque das economias emergentes, em especial os BRICs, além de um aparente diminuição da desigualdade na América Latina, enquanto os países desenvolvidos aumentam seu nível de desigualdade. Buscamos então analisar esse último fenômeno à luz dos desenvolvimentos recentes nestas teorias e métodos.

Este capítulo se dedica à exploração desses temas em três sessões. Primeiro vamos analisar brevemente o cenário da diminuição da desigualdade na América Latina no início do século XXI; em segundo lugar vamos apresentar elaborações recentes nos métodos de mensuração da desigualdade; e, por último, vamos discutir a última visão no uso do sistema fiscal no combate da desigualdade. Consideramos que insumos das três áreas são essenciais no objetivo de compreender a conjuntura proposta. Sendo assim, neste primeiro capítulo se propõe fazer uma análise desses aspectos de maneira a levantar insumos para os estudos de caso do próximo capítulo.

2.1 - Desigualdade na América Latina no início do século XXI

A história da América Latina, sua colonização única, sua dependência histórica, seu modelo de inserção na economia mundial leva a esta ser a região historicamente com a maior desigualdade no mundo (MENDONÇA, 2009). Desde o fim do século XX, essa questão tomou nova importância. Depois de décadas de um aumento significativo na desigualdade, já alta, houve uma drástica mudança de rumo. Desde a virada do século se percebe uma constante e considerável queda nos indicadores de desigualdade na região. Essa queda é sem precedentes na região, e, por isso mesmo, foi largamente analisada e documentada. A tendência de queda na desigualdade percebida na América Latina em geral é resultado de uma confluência de fatores políticos e econômicos, sinalizada principalmente pela chegada de governos progressistas ao poder e de um importante um ciclo positivo no preço dos commodities. Dentro os fatores reconhecidamente mais importantes que contribuíram para essa queda da desigualdade na América Latina foi a diminuição significativa no skill premia nas rendas de trabalho, ou seja, a diferença entre rendas de trabalho qualificado e não

qualificado (LUSTIG et al, 2012, p. 2). No final do século XX houve um aumento significativo no nível de instrução das populações, que levou a um aumento na oferta de trabalho qualificado. Paralelamente, houve um aumento na demanda por trabalho não qualificado, que combinado com o aumento da mão-de-obra qualificada, levou a uma diminuição significativa no skill premia na região (DE MELLO E BREZZI, 2016, p.15). Isso é especialmente importante tendo em vista a grande diferença no nível de renda de trabalhos qualificados e não qualificados. Ferreira de Souza (apud DE MELLO E BREZZI, 2016, p.15), por exemplo, demonstra que quase metade da diferença entre renda de trabalho é explicada por anos de escolaridade no Brasil em 2009.

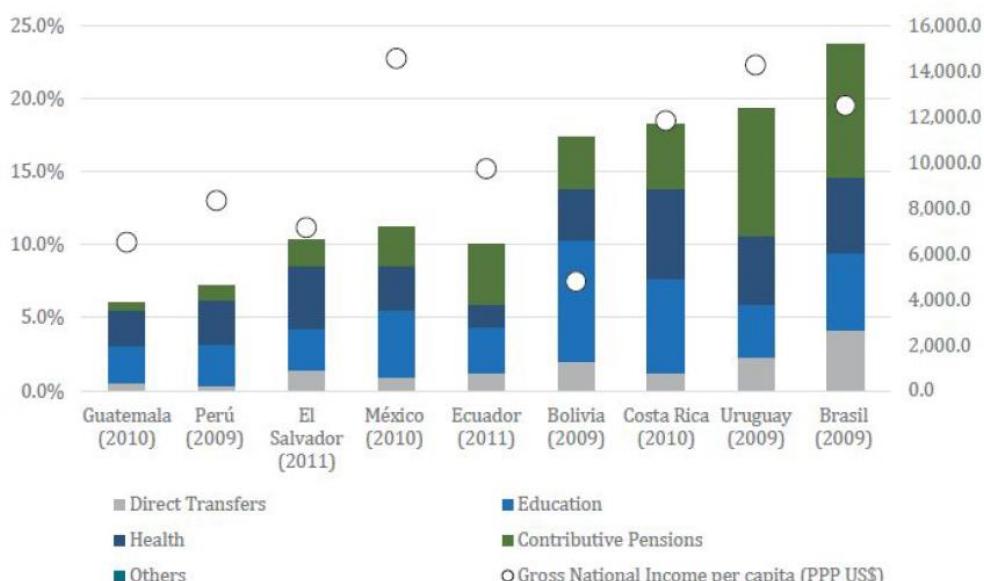
Ademais disso, a estabilização macroeconômica, depois de décadas de crises e inflação galopante, criou um ambiente que possibilitou o aumento do gasto com políticas públicas de combate a pobreza. A partir da instauração do Consenso de Washington, em 1989, foram adotadas diversas medidas de austeridade econômica, que possibilitaram tal estabilização, como reestruturação da dívida externa, reformas favoráveis ao mercado financeiro e uma implementação de reformas institucionais que restauraram disciplina fiscal. Essas reformas levaram a uma diminuição da inflação e da volatilidade macroeconômica e superávit nas balanças comerciais na região (DE MELLO E BREZZI, 2016, p. 12). Com essas reformas na década de 1990, o investimento estrangeiro aumentou, e, paralelamente, houve um aumento no preço dos commodities - principal categoria de exportação da região- o que gerou ganhos consideráveis nos termos de troca, fez o cenário econômico externo ser extremamente favorável. A combinação de condições externas favoráveis com políticas macroeconômicas prudentes permitiu quase uma década de crescimento econômico robusto com relativa baixa inflação e desemprego (GASPARINI et al, 2016, p. 14).

Essas reformas neoliberais resultantes do consenso de Washington não tiveram impactos apenas econômicos na América Latina. Kurt Weyland (2004) descreve o processo de liberalização econômica e reformas de mercado ocorrido na década de 1990 como tendo um grande impacto na qualidade da democracia latino-americana. Ao abrir a economia do país, se integrando ao comércio mundial, os governos ficaram muito mais vulneráveis a pressões externas de manutenção da democracia, tanto via outros países quanto via capital internacional (p. 139). Como resultado observa-se uma inclinação balança de poder doméstica, com o enfraquecimento das organizações políticas intermediárias, como sindicatos, movimentos sociais e partidos políticos (IBIDEM, p.147). Assim, as elites desses países não se sentem mais tão ameaçadas nesse momento, e, assim, não se utilizam de meios ilegítimos para derrubar os governos mais progressistas que passam a ser eleitos (p.142).

Neste contexto, foi possível a eleição e execução de diversos governos progressistas e com inclinação à esquerda na virada do século, fenômeno inédito na região, haja vista o vasto histórico de golpes militares ocorridos no século XX. Reygadas e Filgueira (2010) defendem que essa virada à esquerda da América Latina ocorreu devido, principalmente, à uma crise de incorporação na região originada da combinação da estabilidade democrática e dos resultados da reforma de mercado. A virada à esquerda seria, então, uma expressão política dessa crise, fazendo com que os governos de esquerda eleitos buscassem políticas para lidar com tal crise e diminuir a desigualdade. (p.171). Esses governos à esquerda adotaram medidas de empoderamento nacional e maior protagonismo internacional em diversas áreas, como maior controle sobre os recursos nacionais, políticas ativas de promoção do desenvolvimento econômico e uma maior agência na política internacional, com a criação de fóruns regionais e maior destaque para a cooperação sul-sul.

Esses governos deram especial atenção ao desenvolvimento interno e ao combate à pobreza. Devido a multiplicidade de contextos nos países da região, essas políticas contemplam uma gama extremamente diversa de estratégias. Percebe-se desde estratégias mais voltadas ao combate da pobreza, como Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTC), aumentos reais no salário mínimo e políticas de combate à fome, até aquelas que buscam reformas mais estruturais na sociedade, como campanhas de aumento ao acesso à educação e saúde, ações afirmativas, de diminuição do analfabetismo e acesso à universidade. A figura abaixo mostra, para uma amostra de 8 países, a divisão dos gastos sociais em função do PIB (LUSTIG e PEREIRA, 2016, P. 128)

Figura 1 – Composição dos gastos sociais



Extraído de: LUSTIG e PEREIRA, 2016, P. 128

Um dos tipos de política para o combate à desigualdade mais recorrente na região são os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTC). De acordo com o Banco Mundial,

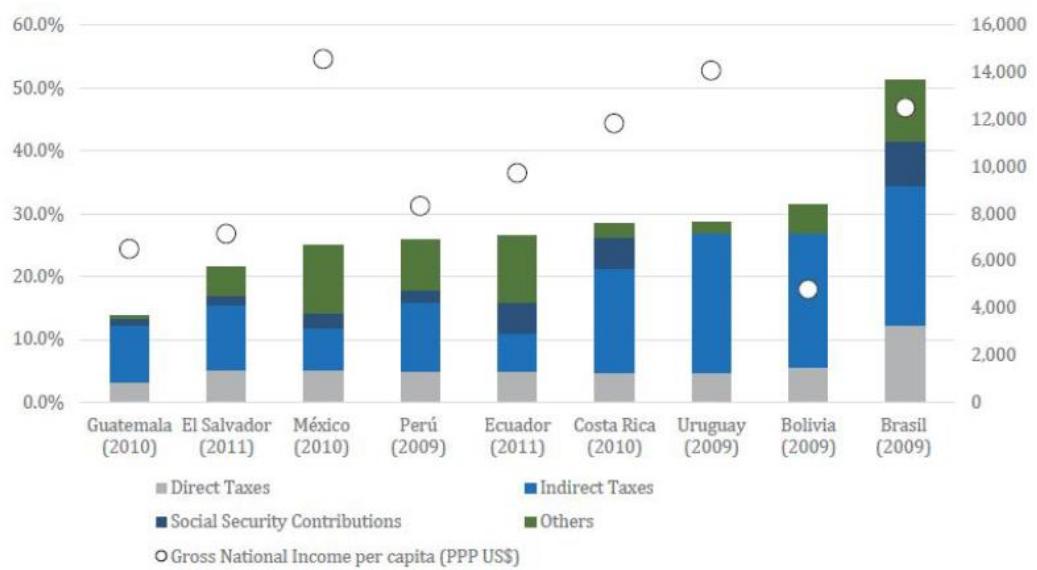
Conditional cash transfers (CCTs) are programs that transfer cash, generally to poor households, on the condition that those households make prespecified investments in the human capital of their children. Health and nutrition conditions generally require periodic checkups, growth monitoring, and vaccinations for children less than 5 years of age; perinatal care for mothers and attendance by mothers at periodic health information talks. Education conditions usually include school enrollment, attendance on 80–85 percent of school days, and occasionally some measure of performance. Most CCT programs transfer the money to the mother of the household or to the student in some circumstances. (FIZSBEIN et al., 2009, p.1)

Este tipo de política foi considerado bastante inovador e indicado como um dos principais motivadores da redução da desigualdade na região em boa parte da literatura. Efetivamente, esses programas foram adotados na grande maioria dos países latino-americanos, por exemplo, em 1997 foi implementado o programa Oportunidades no México; em 2000 o programa Mi família na Nicarágua; em 2001 o programa colombiano Famílias en Acción e o equatoriano, Bono Solidaridad-Bono de Desarrollo Solidario. Em 2002 foram implementados o Programa Chile Solidário e o Jefas y Jefes de Hogar Desocupados na Argentina; em 2003 foi a vez do Brasil implementar o Programa Bolsa Família; e em 2005, Plano de Atención a Emergencia Social (Panes), no Uruguai. Esse tipo de programa tem muito apoio na comunidade internacional, principalmente nos fóruns e organismos que advogam pelo desenvolvimento, como o Banco Mundial, a CEPAL e a Agenda dos Objetivos do Milênio no sistema ONU (LEITE et al, 2012, p. 4). A implementação desses programas tem um grande impacto, acima de tudo, no alto nível de pobreza e vulnerabilidade social das populações desses países. De Mello e Brezzi estimam que 50 milhões de pessoas deixaram a pobreza extrema na região. Entretanto, mesmo com uma grande diminuição nos níveis pobreza, a população beneficiada por essas políticas se mantém muito vulnerável, não tendo de fato superado a pobreza, e permanece em risco de voltar abaixo da linha de pobreza (DE MELLO E BREZZI, 2016, p. 6-7).

Esse cenário otimista já apresenta sinais de desgaste e estagnação. A queda na desigualdade já apresenta sinais de desaceleração, e até reversão. Gasparini (et al., 2016) demonstram que essa queda na desigualdade pode ser interpretada como resposta natural aos grandes choques econômicos que aconteceram na década de 1990, que elevaram em alta escala a desigualdade, sendo a queda dos anos 2000 apenas uma estabilização desse movimento. Apesar do grande avanço no sentido de

combate à pobreza, a arrecadação de recursos permanece largamente baseada na arrecadação advinda da exportação de commodities e de um sistema fiscal majoritariamente regressivo, com a carga maior estando nos impostos sobre produtos e serviços (DE MELLO E BREZZI, 2016, P.15). O gráfico abaixo mostra a composição da arrecadação de impostos, onde fica fácil perceber o quanto os impostos diretos, mais progressivos, compõem uma parcela muito menor da receita dos governos e a importância dos impostos diretos, mais regressivos. (LUSTIG e PEREIRA, 2016, P. 136)

Figura 2 – Composição das receitas de impostos



Extraído de: LUSTIG e PEREIRA, 2016, P. 128

Os programas sociais que proliferaram foram em grande parte financiados pelos dividendos advindos da exportação de combustíveis fósseis, principalmente nos países andinos e no México. Além disso, todas as reformas fiscais ocorridas na região nas últimas décadas foram no sentido de aumentar a receita somente, sem progredir no potencial redistributivo. Além do sistema fiscal regressivo, a queda da desigualdade se deu basicamente no âmbito das rendas de trabalho e PTCs, com rendas de capital se mantendo bastante desiguais (LUSTIG et al, 2012, p.12). Com isso em mente, é possível perceber que, apesar do grande avanço nas políticas sociais e no combate à pobreza, o privilégio das classes dominantes se mantém. Se faz então ainda mais importante o olhar para a desigualdade não apenas analisando a diminuição da pobreza, mas a concentração de renda no topo também.

2.2 - Mensuração e combate à desigualdade

O estudo da desigualdade é um tema que vem ganhando cada vez mais atenção nos últimos anos. Desde as décadas finais do século XX muito desenvolvimento foi feito na área, em especial no que se refere à sua mensuração. Os estudos pioneiros de Branko Milanović, François Bourguignon e Anthony Atkinson, trouxeram novas perspectivas ao tema (Medeiros, 2018, citação oral). A mensuração da desigualdade é um assunto delicado que é, na verdade, uma tarefa mais difícil do que parece. O cálculo dessa medida necessita de uma grande quantidade de informação, além de carregar em sua escolha de metodologia uma visão de justiça, ao se olhar o que caracteriza a desigualdade (Medeiros, 2018, citação oral). Sobre esse assunto, ao criar um panorama das medidas de desigualdade existentes e usuais, Medeiros afirma que

Toda medida de desigualdade social expressa valores morais, ou seja, por detrás de procedimentos matemáticos aparentemente neutros há uma filosofia de justiça implícita. O primeiro desafio de uma medida de desigualdade, portanto, é ter uma estrutura que reflita essa filosofia. (MEDEIROS, 2012, p.16).

Assim, a escolha da perspectiva no estudo e no desenho de políticas sobre desigualdade pode variar os resultados obtidos.

Desde o estudo de Milanovic sobre a Iugoslávia (1990) as mensurações de desigualdade têm utilizado em geral dados de pesquisas nacionais por amostras de domicílios. Entretanto, recentemente têm se reconhecido que as mensurações a partir desses dados não conseguem medir adequadamente a renda da parcela mais rica da população, subestimando-a e gerando uma distorção nos dados. Nesse cenário, o trabalho pioneiro de Piketty (2003 e 2003a) têm recebido bastante atenção da comunidade acadêmica. Inicialmente, em seu artigo “Income Inequality in France, 1901–1998” (2003), Piketty analisa em perspectiva histórica o comportamento da concentração de renda na França de 1901 a 1991, e, depois, conjuntamente com Emmanuel Saez, no artigo “Income Inequality in the United States, 1913-2002” (2003a), que faz o mesmo para os Estados Unidos de 1912 a 2002. Para fazer essa análise, Piketty adota nesses artigos a utilização de dados da declaração de imposto de renda, de maneira a dar maior peso à concentração de renda no extremo topo da concentração. Ele defende esse método de maneira a contornar a falha dos métodos tradicionais de medição da desigualdade apontado por ele, a de não dar a devido peso para a concentração de renda no extremo topo. A partir destes estudos, o método começou a ser aplicado a diferentes países, o que possibilitou a compilação de uma análise em perspectiva histórica comparada compilada por representantes da Escola de Economia

de Paris no artigo “Top Incomes in the Long Run of History” (2009), até eventualmente a criação de uma base de dados global de desigualdade, com vários pesquisadores contribuindo com o intuito de criar um processo de pesquisa cumulativo, colaborativo e de longo termo, o *Wealth Income Database*.

Piketty testa a hipótese de kuznets - que diz que a desigualdade de renda deve seguir o formato de uma parábola no processo de desenvolvimento, aumentando com a industrialização e depois diminuindo conforme mais trabalhadores são empregados em setores de alta rentabilidade - e, para isso, faz uma análise do topo da concentração de renda através do século com o intuito de examinar as macrotendências da desigualdade de renda. Para esse fim, é construído uma série anual de renda total de vários grupos mais ricos, de quantis dentro dos 10 por cento mais ricos - 0,1%, 1%, 5% e 10% (2003a, p.1).

O uso dos dados do imposto de renda é bastante criticado nas ciências econômicas, pois os dados são coletados como parte de um processo administrativo, e precisam ser normalizados para serem analisados, e são de difícil comparação entre países, por vezes no mesmo país, pela falta de padrão nas declarações e questionários e pela sonegação fiscal. Mesmo assim, o valor do uso dos dados do Imposto de Renda para o cálculo da desigualdade se dá por, além do alcance dos estratos mais altos da divisão de renda, o tamanho da amostra e a regularidade desses dados, que geralmente são publicados anualmente e com toda a amostra de contribuintes (ALVAREDO et al., 2009, p.12). Em geral, os contribuintes do IR são apenas a parcela mais rica da população, o que faz com que esses dados não sejam suficientes para calcular a distribuição de renda em toda a população, apenas no topo, onde as pesquisas por amostras de domicílios tendem a subestimar. O uso desses dados se justifica pela reconhecida deficiência no modelo usual de coleta e análise de dados. As pesquisas por amostra de domicílios têm uma amostragem muito menor que as declarações de imposto de renda, e muitas vezes a declaração de renda é feita por faixas que não alcançam o nível de concentração de renda do topo. (ATKINSON et al., 2011, p.12 et. seq.)

Ainda, o coeficiente de Gini, medida de desigualdade mais comumente utilizada, é calculado como uma razão das áreas no diagrama da curva de Lorenz, definida como a parte da renda total resultante daqueles abaixo do percentil p , com p entre 0 e 100. Essa medida é muito mais sensível a variações no centro da distribuição, tendo o 1% mais alto muito pouco impacto na curva e o 0,1% ainda menos. Apesar disso, as quotas mais altas podem afetar substancialmente a desigualdade em geral (ATKINSON et al., 2011, p.21)

Ao se analisar o peso do 1% mais rico na concentração de renda mundial, é fácil perceber que seu estudo é de extrema importância na análise da desigualdade e da concentração de renda. Em geral, a concentração de renda nessa fração da população é bastante subestimada, principalmente quando se considera apenas pesquisas por amostra de domicílios. Mas a concentração nesse percentil é muito significativa para ser ignorada. Nos Estados Unidos, de 1976 a 2011, a fatia da renda anual mais que duplicou, de 9% para 20%, um aumento maior que qualquer outro percentil, afetando drasticamente a concentração de renda (ALVAREDO et al., 2013, p.2 et. seq.). Ao comparar os dados transnacionalmente, entre países com níveis similares de desenvolvimento econômico e tecnológico, o fato de existirem padrões diferentes de desigualdade de renda, corrobora a visão que diferenças políticas e institucionais, especialmente políticas fiscais, têm um papel importante no combate à desigualdade, não apenas mecanismos do mercado.

A análise proposta por Piketty resulta em uma curva em U ao longo do século nos Estados Unidos, e o declínio da desigualdade ocorre em um intervalo de tempo muito específico, de 1914 a 1945, muito provavelmente como resultado das Guerras Mundiais e da Depressão da década de 1930 (ALVAREDO et al., 2013, p.7 et. seq.). Piketty chama atenção ao fato de, além dos choques econômicos que este período representa, é também o período em que foram inseridos os impostos sobre a renda progressivos de maneira mais sistemática e profunda (ALVAREDO et al., 2013, p.14).

Além disso, ao olhar para todo o século, é possível perceber essa correlação também a partir do declínio na progressividade do imposto sobre a renda a partir da década 1980 e a redução na taxa de imposto para rendas de dividendos em 2003, aumentando o nível de evidência indireta (ATKINSON, 2011, p.16). Eles afirmam que a tributação progressiva acentuada, pela redução da taxa de acúmulo de riqueza, previneu grandes fortunas de se recuperarem de grandes choques. (IBIDEM, p.24). Piketty realça o papel do imposto de renda progressivo no controle da desigualdade, associando sua criação e desenvolvimento ao fato de as grandes fortunas não terem se recuperado dos choques de 1914 a 1945 - as duas guerras mundiais e a crise de 29. Apesar de encontrar evidência estatística para a correlação entre a progressividade do Imposto sobre a Renda e a queda na desigualdade, Piketty e equipe chamam atenção para o fato de, pela própria natureza complexa do assunto, nenhuma conclusão é final, e que as conclusões oriundas desses estudos inevitavelmente envolvem elementos de julgamento, que são influenciado pela narrativa histórica (ATKINSON, 2011, p. 35).

2.3 - Política Fiscal Progressiva

Há uma literatura expressiva que defende a necessidade de um imposto de renda progressivo: a teoria de tributação ótima. Mesmo a teoria da tributação ótima defendendo que a alíquota ótima do imposto deva ser medido caso a caso, levando em consideração as particularidades e possibilidades de cada país, ainda assim, em geral, a tributação sobre a renda deveria ser muito mais alta do que a praticada atualmente (FMI, 2017). Em seu último livro, em que faz uma série de propostas para o combate à desigualdade, Atkinson defende uma alíquota de 65% no imposto de renda no Reino Unido, em oposição à taxa atual de 35% (2015, p. 227). Valor similar ao exercido até a década de 1980, quando uma onda de políticas econômicas neoliberais se tornou o mainstream e baixou radicalmente as taxas mais altas do imposto de renda (PIKETTY, 2013). Essa vertente política foi largamente difundida no final da década de 1980 e início de 1990, principalmente através de organismos internacionais do sistema Bretton Woods - no que ficou conhecido como consenso de washington-, e ainda é bastante presente na política fiscal e econômica da grande maioria dos países, o que mantém os impostos menos progressivos em todo o mundo.

Em geral, o imposto de renda progressivo é principalmente importante na prevenção da acumulação de novas fortunas, mas as grandes quedas na desigualdade em geral têm como motivação perturbações na estrutura social. Walter Scheidel (2017), ao analisar a história da desigualdade, conclui que desigualdades econômicas geralmente só diminuem efetivamente como resultado de eventos cataclísmicos, guerra, revolução, colapso de estados e desastres naturais (MASON, 2017). Isso converge com os dados levantados por Piketty e equipe, que apontam para uma queda na desigualdade gerada após as duas guerras mundiais e a crise econômica de 1929.

Mesmo nesse cenário, o papel das políticas públicas para a diminuição da desigualdade não pode ser deixado de lado. O papel da política fiscal na diminuição da desigualdade tem recebido cada vez mais atenção na literatura, originalmente com políticas de transferência de renda, que obtiveram muito sucesso na diminuição da pobreza, e mais recentemente no papel da política tributária. Apesar da evidência do papel da política fiscal na desigualdade apontar muito mais para sua importância na contenção do que na diminuição da desigualdade, seu mérito nas políticas para desigualdade não pode ser relevado. Nos últimos tempos muito se caminhou nas políticas para o combate da desigualdade na parte de baixo da distribuição, nas políticas de combate à pobreza, mas houve pouco desenvolvimento nas políticas para a parte superior da distribuição, da concentração de renda.

Principalmente depois da crise financeira de 2008, que trouxe à tona o tamanho da concentração de renda no topo e os possíveis efeitos negativos disso para o desenvolvimento econômico mundial, a necessidade de revisão das políticas fiscais tem retornado aos holofotes. Instituições internacionais do Sistema Bretton Woods, que historicamente tenderam a defender pontos de vista mais liberais, inclusive sendo as forças motrizes do Consenso de Washington, têm defendido nos últimos anos a importância de políticas fiscais progressistas para o combate à desigualdade, principalmente através de relatórios de especialistas.

Em seu mais recente relatório da série “Tackling Inequality” (2017), o FMI defende a implementação conjunta de políticas tributárias progressivas e gastos sociais, inclusive de uma renda básica universal. Nesse relatório é analisado o papel e eficácia de impostos progressivos e transferências de renda como componentes chave para uma redistribuição fiscal eficiente. Assim, cada vez mais o papel dos impostos diretos e das transferências está sendo realçado nas políticas para diminuição da desigualdade. Neste relatório destaca-se que em economias avançadas, impostos diretos e transferências reduzem a desigualdade de renda em média por um terço, com três quartos dessa redução alcançada pelas transferências (FMI, 2017, p.7).

Classicamente, os estudos sobre a desigualdade não deram tanta atenção ao papel dos impostos no combate desta, sendo a diminuição da desigualdade bastante relacionado a crescimento econômico e desenvolvimento tecnológico (FMI, 2017, p.9). Entretanto, os estudos empíricos mais recentes, em especial os que analisam o topo da concentração de renda e os que analisam esta historicamente, têm colocado em xeque estas teorias (MEDEIROS, 14 de junho de 2018, Universidade de Brasília). Com isso em mente, as atenções se voltaram mais fortemente ao papel das políticas fiscais no combate à desigualdade. Ainda que uma política fiscal progressiva não seja sozinha uma solução para o problema de desigualdade, seu papel não pode ser descartado. A política fiscal pode ser um instrumento de redistribuição poderoso (FMI, 2017, p.5). Inchauste e Lustig (2017, p.4) apontam que o potencial redistributivo de um país é determinado primeiramente pelo tamanho e composição de seu orçamento e de como esse financia as despesas do governo. Entretanto, não se pode perder de vista o fato de a política fiscal ter um papel importante na abordagem da desigualdade de renda, além de fornecer receita para financiar políticas direcionadas à redução da desigualdade (FMI, 2017, p. 12). Além de fornecer receita necessária para investimentos em educação e saúde - que podem ajudar a reduzir a desigualdade de renda no médio termo, abordar a persistência da pobreza intergeracional, aumentar a mobilidade social e promover crescimento inclusivo sustentável -, uma política fiscal progressiva contribui para o combate à concentração de renda no topo da distribuição também. Na parte superior da

distribuição de renda e riquezas, especialmente o grupo com uma parcela muito alta, tributação é o principal meio de redistribuição (INCHAUSTE e LUSTIG, 2017, p. 11).

Assim, em seu último relatório, o FMI argumenta que a combinação de políticas de redistribuição direta e de uma política fiscal redistributiva é ideal para o combate à desigualdade. No entanto, mesmo com ganhos nas políticas direcionadas à pobreza, pouco se avançou na política tributária. Em especial na América Latina, os sistemas tributários se baseiam em larga escala em impostos indiretos, principalmente impostos de valor agregado (IVA), que são cobrados em cima do consumo (FMI, 2017, p2). Em geral, o papel primário dos impostos indiretos é aumentar a receita, não aumentar a igualdade, e podem ser regressivos. (INCHAUSTE e LUSTIG, 2017, p. 4). Mas, mais grave que isso, no mundo todo, as rendas de capital são menos taxadas do que rendas de trabalho. Isso faz com que a progressividade geral do sistema seja tipicamente reduzida, porque rendas de capital são geralmente distribuídas de maneira mais desigual que salários (FMI, 2017, p.10). As rendas de capital se acumulam no topo da concentração de renda, em especial no 1% mais rico. Isso leva a um sistema tributário que é extremamente regressivo no topo extremo da concentração (PIKETTY, 2013, p.266). Assim, uma tributação adequada de renda de capital é necessária para proteger a progressividade geral no sistema fiscal de renda.

3. Casos

Tendo em vista o cenário apresentado, levantamos então a questão de, sendo a América Latina um continente com tão altas taxas de concentração de riquezas, se a conjuntura de queda da desigualdade apresentada na seção 1.1 se mantém com a análise do topo da concentração de renda proposta. Haja vista a novidade de tal metodologia e a pouca disponibilidade de dados necessários para tal análise nos países da região, a quantidade de estudos do gênero para casos isolados de países latino americanos ainda é pequena. Considerando ainda a perspectiva de observar as singularidades de cada país e as possíveis causalidades para a confirmação da queda da desigualdade, julgamos que a comparação de poucos casos seria a melhor estratégia para esse estudo. Assim, através da comparação poucos de casos representativos das configurações da região, pretende-se compreender como a queda da desigualdade na história recente latino americana foi afetada pela política fiscal adotada por esses países.

Consideramos que os casos de Brasil, México e Uruguai são os mais adequados para a análise nesse estudo, tendo em vista a importância econômica e política dos dois primeiros, o reconhecimento de seus programas de combate à pobreza, especialmente PTCs, a história fiscal recente do país e a diminuição da concentração de renda, pela perspectiva do topo da distribuição. Os programas *Oportunidades*, do México, e *Bolsa Família*, do Brasil, são os PCTs mais abrangentes e elogiados da América Latina, tendo sido usado como exemplos por vários governos latino americanos (SANT'ANA, 2011, p.1). Tendo em vista os objetivos traçados para esta pesquisa, considera-se que deve-se analisar os casos de acordo com as medidas tributárias tomadas no período e sua progressividade e a diminuição da concentração de renda. A existência de programas de combate à pobreza - principalmente de PTCs e programas de fomento à saúde e educação - é, de acordo com a literatura revisada, essencial ao combate à desigualdade e devem ser, portanto, analisadas em cada caso.

3.1 Brasil

Desde a Constituição Federal de 1988, que tornou serviços sociais responsabilidade completa do governo, os gastos públicos sociais aumentaram em grande escala. Assim, desde meados de 1990, programas de combate à pobreza foram instituídos no país. Contudo, foi com a eleição de Lula, em 2002, que esses programas foram unificados e sistematizados em uma estratégia singular de combate à pobreza. O

governo Lula implementou diversas políticas para o combate à pobreza, como o Programa Fome Zero, a Política de Valorização do Salário Mínimo, programas de aumento ao acesso ao ensino superior e, em especial, a unificação e expansão dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio gás na implementação do Programa Bolsa Família (FILGUEIRA, 20, p.178; SANT'ANA, 2011, p.3). O Programa Bolsa Família é o PTC do governo brasileiro, que foi implantado pelo governo brasileiro, em outubro de 2003, com a perspectiva de combater a pobreza e a fome no país e promover inovações no padrão histórico de intervenção pública na área social (PASE e MELO, 2016, p. 319).

Com isso, o coeficiente de Gini da distribuição de renda domiciliar per capita diminuiu constantemente desde 1998, especialmente a partir de 2002. Entre 2002 e 2009, o coeficiente de gini brasileiro caiu 5,4 pontos percentuais, e entre 2002 e 2009 a renda do 10% mais pobres cresceu quase 7% ao ano. Assim, a desigualdade de renda por domicílio e diferença de salários entre trabalhadores de diferentes níveis de qualificação diminuíram (LUSTIG et al, 2012, p. 6). Barros et al determinaram que as mudanças na distribuição de renda do trabalho representam 51 por cento na diminuição da desigualdade no país, enquanto Bergolo et al estimaram que o efeito das políticas de transferência no período de 2001 a 2008 foi de mais de dois terços do efeito dessa diminuição da desigualdade de renda de trabalho, com o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família representando 10 por cento cada na diminuição da desigualdade de renda por domicílio (apud LUSTIG et al, 2012, p. 8).

No entanto, esses dados se baseiam em levantamentos domiciliares, que tendem a subestimar os rendimentos mais elevados. Assim, Medeiros, Souza e Castro (2015) construíram uma série de indicadores de desigualdade com base nas declarações de Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), na qual foram tratados os 0,1%, 1% e 5% mais ricos. Esses dados foram também comparados com os das principais pesquisas domiciliares brasileiras: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) e o Censo Demográfico, todas conduzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os principais achados do estudo são que a desigualdade no Brasil é, de fato, superior à medida por pesquisas domiciliares e, apesar de um leve aumento, em termos gerais permanece estável no período 2006 a 2012, diferentemente do que os cálculos do coeficiente de Gini sugerem (MEDEIROS et al, 2015, p.7 et seq).

A concentração de renda no Brasil é extremamente alta, mesmo com a diminuição da pobreza observada no período. Medeiros (et. al, 2015, p. 18) demonstram que os mais ricos se apropriam de uma parcela substantiva da renda total, com, em média, o 0,1% mais rico recebendo quase 11% da renda total - o que significa quase

110 vezes maior do que a média nacional -, O 1% mais rico apropriou-se de 25%, e os 5% mais ricos receberam 44%, quase a metade da renda total. Eles demonstram ainda que, apesar de haver um pequeno aumento da concentração entre o 1% mais rico no período entre 2006 e 2008, o quadro geral é de estabilidade. Ao comparar esses dados aos cálculos baseados nas pesquisas por domicílio, afirmam que

É provável que a queda da desigualdade nesse período, identificada nas pesquisas domiciliares, não tenha ocorrido ou tenha sido muito inferior ao que é comumente medido. As pesquisas domiciliares, tudo indica, identificam melhorias na base da distribuição, mas a desigualdade total depende também do que ocorre no topo. (MEDEIROS et al, 2015, p.19).

Os autores ainda concluem que a concentração de renda no topo é extremamente alta e não dá sinais claros de mudança, e que a tendência de queda na desigualdade geral que se observa no Brasil não encontra correspondência no topo da distribuição, nem mesmo nos levantamentos domiciliares (MEDEIROS et al, 2015, p.25).

Ao analisarmos, então, as políticas de distribuição de renda voltadas ao topo da distribuição - a política tributária -, percebe-se que, principalmente no decênio 2005-2014, nada foi feito no sentido de diminuir a concentração de renda. Pelo contrário, sendo essa uma década marcada especialmente pela desoneração fiscal, após quase duas décadas de aumento na carga tributária (ORAIR, 2015, p.7). Entre 1988 e 2003 houveram sucessivas regulamentações das contribuições sociais com o objetivo primordial de custear as despesas de seguridade social, que elevaram a carga tributária do Brasil de 23% para 33% do PIB. No entanto, a partir de 2005 houve uma mudança na orientação da política fiscal, que deixou de ser caracterizada pelo predomínio das onerações tributárias (IBIDEM, p.13).

As medidas tributárias tomadas pelo governo brasileiro no período se concentraram muito mais em promover o desenvolvimento econômico do país, inclusive com políticas estruturadas que garantiram isso, como o Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 e da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) em 2008, que contavam com incentivos tributários aos investimentos e setoriais. Além de fomento ao desenvolvimento econômico, medidas anticíclicas de enfrentamento da crise econômica internacional de 2008 aumentaram as desonerações fiscais, em especial alíquotas reduzidas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de bens duráveis e materiais da construção civil e do IOF sobre crédito das pessoas físicas. Destacam-se ainda as reduções para alíquota zero na Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) sobre combustíveis e nos tributos federais sobre produtos da cesta básica, como

instrumento auxiliar da política anti-inflacionária e, no caso da cesta básica, com o objetivo adicional de reduzir o grau de regressividade da tributação (ORAIR, 2015, p.13).

Mesmo com as sistemáticas desonerações dos tributos, o recolhimento se manteve estável no período. Orair (2015) aponta a formalização maior do mercado de trabalho e o aumento real do salário mínimo como fatores que aumentaram a receita de arrecadação fiscal no período, pois, entre os tributos que contribuíram para o crescimento, destacam-se principalmente os agrupamentos de tributos com a característica comum de incidirem principalmente sobre os rendimentos do trabalho (p. 17). Além disso, a gradual ampliação da base de cálculo do IRPF, medida em geral progressiva, apenas repôs a inflação nos últimos anos, diante do quadro de crescimento da massa salarial acima do PIB, e é uma medida que não têm tanto impacto progressivo, devido a uma peculiaridade da legislação brasileira que isenta as principais fontes de renda de empresários e capitalistas ou profissionais liberais e autônomos, em geral as categorias predominantes no topo da concentração de renda (IBIDEM, p.19).

Com uma significativa ampliação nos programas sociais para o combate à pobreza extrema, implementado por um governo eleito em uma plataforma identificada com a esquerda, aliado à uma expansão na economia no período, a desigualdade no Brasil - medida pelo índice de Gini com dados da PNAD - caiu consistentemente entre 2002 e 2009. Entretanto, ao analisarmos a concentração de renda pelo topo, o cenário apresentado é bastante distinto. Ao analisar os dados da declaração do IRPF, a tendência geral da concentração de renda é de estabilidade. Essa estabilidade no topo condiz com a política tributária do período em que se percebe a queda no índice de gini sem ajustes. A partir de 1999 a política tributária brasileira se caracterizou por diminuições na oneração tributária no topo da distribuição, em especial sobre o capital. O caso brasileiro é bastante emblemático, pois, apesar do grande avanço no tocante aos gastos sociais da política fiscal brasileira, em especial em PCTs e na abrangência da previdência, a progressividade do sistema tributário foi sacrificada em prol do crescimento e desenvolvimento econômico.

3.2 - México

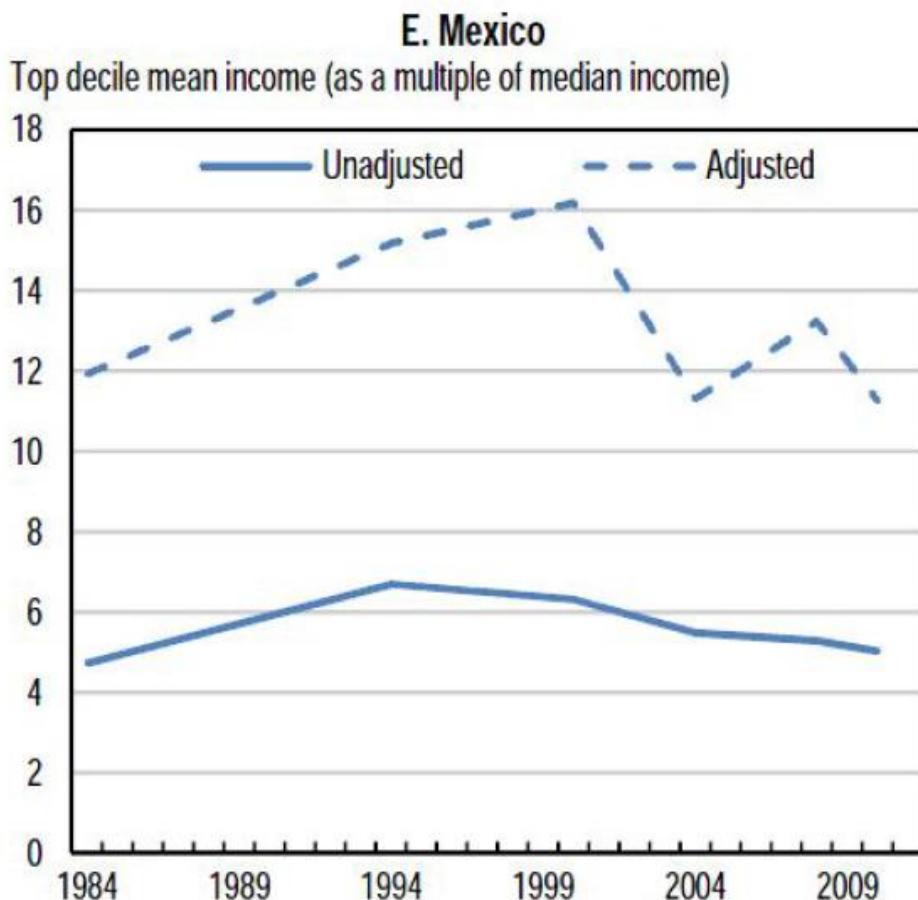
O México é um país que se destaca na história política recente da região. Enquanto o século XX presenciou tendências políticas claras na América Latina, a história mexicana se desenvolveu de maneira distinta. Isso ainda se manifesta atualmente na política mexicana, que elegeu presidentes de direita em 2000 e 2006, enquanto a maior parte dos países da região passava pela onda rosa, e elegeu em 2018 um presidente de esquerda quando a região em geral passa por respostas aos governos

de esquerda do início do século, de guinadas à direita à um aumento no autoritarismo. Mesmo assim, a comparação se faz pertinente. Assim como o Brasil, o país se destaca na região por sua importância política e econômica, mas, mais que isso, pela alta taxa de desigualdade e pelo protagonismo em seu combate nas últimas décadas.

As instituições políticas e econômicas mexicanas passaram por profundas transformações desde a década de 1990, fazendo com que o cenário político do país esteja mais plural e suas instituições mais democráticas (ROMERO, 2014, p.161). Ademais, após um período de desigualdade crescente nos anos 1980 e na primeira metade dos anos 1990, a desigualdade no México caiu. Entre 1996 e 2010, o Coeficiente de Gini para a distribuição de renda domiciliar per capita caiu de 0,547 para 0,475 (LUSTIG et al, 2012, p. 8). Lustig (et al, 2012) atribuem certa de 60 por cento da redução da pobreza à redução da desigualdade, com a renda dos 10% mais pobres crescendo mais que duas vezes mais rápido que a renda dos 10% mais ricos. A diminuição da desigualdade coincidiu com a implementação do NAFTA e com uma mudança nos padrões de gasto do governo. Desde o início dos anos 1990 os gastos com educação, saúde e nutrição se tornaram mais progressivos, e, em 1997, o governo mexicano lançou o PTC Progresa, que se tornou o Oportunidades em 2002 (LUSTIG et al, 2012, p. 9). Soares et al. (2007, apud SANT'ANA, 2011, p.2) mostram que o programa foi responsável por 20,5% da diminuição da desigualdade.

Entretanto, ao se observar a parcela mais rica da população, o cenário parece um pouco diferente. À luz dos achados de Atkinson et al. (2011), Ruiz e Wolosko (2015) propuseram uma outra metodologia para derivar estimativas das rendas mais altas a partir de dados de pesquisas por domicílios, baseado na exploração técnica de dados oficiais e comparáveis da OCDE. Os autores afirmam que, ao comparar os dados obtidos para os países da OCDE com os disponíveis no WID, os resultados são muito similares. Em geral, para os países da OCDE, quanto mais desigual o país, maior o ajuste para o 1% mais rico, com as diferenças mais notáveis sendo especificamente Chile e México. Para o México, a diferença da renda mediana ajustada, medida como múltiplo da renda média, é quase o dobro. O México é também o país analisado no estudo com a maior diferença na razão da renda entre os 10% mais ricos e os 10% mais pobres, sendo 64 vezes maior no cálculo ajustado, em vez de 29 no cálculo padrão (RUIZ e WOLOSKO, 2015, p. 22 et seq). Conjuntamente com a mudança no topo da concentração de renda, os autores identificaram uma mudança na tendência à diminuição da desigualdade no país. A concentração de renda no topo, que têm uma tendência clara de caída a partir de 1994 a 2009 na medida padrão, na correção feita pelos autores apresenta um comportamento errático no período, com quedas e aumentos bruscos, como se percebe no gráfico:

Figura 3 - Concentração de renda no topo da distribuição no México



Extraído de Ruiz e Wolosko, 2015, p. 25

Em conformidade com outros estudos já citados, Wolosko e Ruiz encontram principalmente uma grande diferença na concentração de renda no topo da distribuição. Assim, nos voltamos às políticas fiscais destinadas à esta parcela da população, em especial a política tributária. A coleta de impostos no país é especialmente baixa, mesmo para uma região que em geral têm uma coleta baixa de impostos. Em 2013 a receita tributária no México foi de 10,2% do PIB, enquanto a do Brasil foi de 39%, do Uruguai 13,7%, da Argentina 27% e da Colômbia 17%. O sistema fiscal mexicano, assim como no caso brasileiro, é uma combinação de impostos progressivos e regressivos, focados em necessidades de curto prazo. Entretanto, a baixa coleta fiscal é compensada por receitas de petróleo (ROMERO, 2014, p. 162)

No século XXI, são observados três grandes esforços sistemáticos de reforma tributária, em 2007, 2009 e 2013. Em 2007, a reforma, chamada de “Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen” - contava com componentes regressivos e progressivos, os últimos principalmente na área de gastos sociais. O projeto de lei original incluía um aumento no imposto (IVA) sobre mantimentos e medicamentos, a

criação do Imposto Empresarial a Taxa Fixa (Impuesto Empresarial a Tasa Única - IETU), coletado sobre a venda de bens, serviços independentes e aluguel de propriedades, e o Imposto sobre Depósitos em Dinheiro (Impuesto a los Depósitos en Efectivo - IDE), com uma taxa de 2% sobre depósitos acima de 15 mil pesos. Houve uma grande oposição ao aumento do IVA, medida mais regressiva do pacote, tanto por parte da oposição política como da mídia, e a proposta nem chegou a ser votada no congresso. As propostas mais progressivas do IETU e do IDE foram aprovadas e entraram em vigor a partir de 2008 (ROMERO, 2014, p. 171).

Em 2009, o governo federal propôs uma nova reforma fiscal, em vista da crise econômica de 2008 e de uma crise de segurança doméstica. A reforma aprovada - depois de grande oposição à proposição de uma taxa fixa de 2% sobre todo o consumo de bens e serviços adicional ao IVA - incluiu o aumento de 1% na taxa geral do IVA e de 2% na alíquota mais alta do imposto de renda. A última reforma, ocorrida em 2013, foi apresentada como uma reforma progressiva, apesar de conter elementos mistos, da mesma maneira que as anteriores. O projeto de lei incluía algumas medidas verticalmente progressivas, como aumento do imposto de renda de pessoa física, e outras medidas horizontalmente regressivas, como a eliminação do IETU e do IDE, instituídos na reforma de 2007 (ROMERO, 2014, p. 172 et seq.).

As mudanças fiscais recentes no país foram mistas quanto à progressividade, principalmente quanto às reformas tributárias. Essas tiveram o objetivo geral de aumento das receitas, mais do que um projeto de igualdade ou distribuição de renda, e tiveram um caráter mais progressivo principalmente pela dificuldade dos governos em aprovar aumentos e retirada de isenções no IVA, possivelmente à luz da maior democratização das instituições políticas. Já quanto aos gastos sociais, houve um aumento considerável na progressividade do sistema, principalmente a partir dos PCTs. Entretanto, é necessário ressaltar que os gastos sociais se concentraram principalmente nas transferências de renda, com o investimento em educação e saúde não acompanhando o aumento do investimento em segurança social (SANT'ANA, 2011, p.5).

Após um período de crescente democratização no cenário político mexicano, com a economia em expansão e com a implementação de um PTC de sucesso, a desigualdade no México caiu consistentemente de 1996 a 2010. Todavia, ao observarmos o topo da distribuição, essa tendência deixa de acontecer, não sendo possível a identificação de uma tendência clara, sendo observadas mudanças drásticas na concentração de renda. Ao mesmo tempo, enquanto a política fiscal recebeu um aumento significativo nos gastos sociais, principalmente através do programa oportunidades, a política tributária sofreu diversas reformas, em 2007, 2009 e 2013.

Essas reformas tiveram tanto elementos progressivos quanto regressivos, com a criação - e posterior extinção - de impostos sobre transações financeiras e empresariais (IDE e IETU, respectivamente), bem como com aumentos no VAT.

3.3 - Uruguai

O Uruguai passou por uma crise econômica profunda ocorrida em 2002, devido à uma crise no sistema bancário do país. Como consequência económica direta desta crise, o salário real teve uma forte queda, chegando ao seu piso entre os anos 2003 e 2004, com uma perda de 22%, enquanto a taxa de desemprego subiu para 17% no ano de 2002. Apesar de já a partir de 2003 a economia voltar a crescer e se manter continuamente crescente por 11 anos, houve um grande impacto negativo na distribuição de renda. Assim, nas eleições de 2004, o país elegeu Tabaré Vazquéz pela *Frente Amplia*, coligação de esquerda. Esse governo implementou diversas medidas de segurança social e combate à desigualdade, também em resposta às consequências desta crise. Destaca-se em especial o *Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social* (PANES), que buscava, além de combater a desigualdade, lidar com o problema de desemprego deixado pela crise de 2002, e incluía, entre de outros programas, o programa *Ingreso Ciudadano*, de transferência de renda. O PANES foi substituído em 2008 pelo *Plan de Equidad*, criado com suporte do Banco Mundial, e que, além de estruturas e instituições de proteção social e entrega de serviços, contém componentes nas áreas de reforma fiscal, saúde, educação e políticas de emprego. Nesta última se destaca o programa *Uruguay Trabaja*, um programa público de emprego, com uma componente de treinamento, e o *Programa de Incentivo a la Contratación en el sector Privado*. Ainda, no período de 2005 a 2015, diversas medidas foram tomadas que causaram melhorias no mercado de trabalho, como a reinstauração da negociação coletiva, aumento do salário mínimo e regulações específicas para o trabalho doméstico. Com isso, entre 2001 e 2013, o índice de Gini das rendas de trabalho por hora teve uma queda de 14%, enquanto o índice de gini geral teve uma queda de aproximadamente 7% (AMARANTE e INFANTE, 2016, p. 15 et seq; REYGADAS E FILGUEIRA, 2010, p.8; REUBEN et al, 2008, p.1).

Na frente fiscal e de combate à concentração de renda, este governo implantou uma reforma tributária altamente progressiva em 2006. Ao contrário dos outros países analisados, o Uruguai não tinha imposto sobre a renda desde 1973, quando foi abolido pela ditadura militar (Burdin et al, 2014, p. 4). A principal característica da reforma tributária foi a implementação de um imposto de renda global, em vez da variedade de taxas cobradas de algumas fontes de renda e isentas de outras, além da redução de

taxas de IVA. De maneira geral a reforma reduziu a participação de impostos indiretos e aumentou a participação de impostos diretos, retificando significativamente desigualdades do sistema (RIUS, 2015, p.70). Essa reforma fiscal é de extrema importância para o cenário de redução da desigualdade vivido pelo país nos últimos anos. Em 2007, antes da reforma entrar em vigor, o índice de Gini aumentava um ponto depois dos impostos. Em 2014, o índice de gini depois de impostos diminui um ponto porcentual em relação à renda líquida (AMARANTE e INFANTE, 2016, p. 5).

A partir da reimplementação do IRPF no Uruguai, gerou-se uma nova base de dados, das declarações de imposto de renda, que pode também ser explorada para mensuração da desigualdade. Entretanto, a possibilidade de análise histórica desses dados é bastante reduzida. Burdin et al (2014) exploram essa possibilidade à luz do método de ajuste do coeficiente de gini, para o período de 2009 a 2011. Apesar de ser um período curto, é especialmente importante por se tratar de um período de queda da desigualdade, que começou a cair em 2008 depois de duas décadas de aumento (IBIDEM, p.1). Da mesma maneira que os estudos já tratados, Burdin et al. (2014) encontram uma diferença de 24% na renda total do decil mais rico entre os dados do IRPF e da pesquisa por domicílio (*Encuesta Continua de Hogares*, ECH), sendo também mais acentuada quanto mais alto o corte, com o 0,1% mais rico concentrando 49% da renda de capital nos dados do IRPF contra 13% na ECH (p 13). Além da diferença na concentração de renda, os índices de desigualdade também diferem com os ajustes propostos. O contraste do caso uruguai se dá pelo fato de a tendência desses índices não mudar de sentido, apenas diminuir de intensidade com os ajustes dos dados do IRPF. Os autores ressaltam que “embora haja uma discrepância considerável nos níveis, os índices de desigualdade diminuem em ambas bases de dados, ainda que em um ritmo mais rápido na ECH” (IBIDEM, p.15). Apesar da queda nos índices gerais de desigualdade, a concentração no topo apresenta uma tendência à estabilidade, com o 1% mais rico mantendo aproximadamente 14% da riqueza no período. Burdín et al. também fazem uma análise exploratória do impacto da reforma fiscal na distribuição de renda e encontram uma queda de aproximadamente 2 p.p. no índice de Gini. Assim, eles consideram que taxas fiscais efetivas têm um padrão progressivo sobre as rendas totais e de trabalho, mas as rendas de capital continuam num padrão regressivo (IBIDEM, p. 20).

Vale destacar que a sociedade uruguai apresenta um grau de desigualdade que, ainda que bastante alto, é bastante menor que os outros casos analisados, sendo relativamente baixo ao comparado com a região em geral. Em especial, a sociedade uruguai possui um menor grau de desigualdade social, com uma menor articulação entre as elites, chegando à uma separação das elites econômicas e políticas. Assim, a

oposição a essa reforma fiscal foi desarticulada e possibilitou um momento único na história do Uruguai -e também na história latino americana-, em que não só foram feitas medidas de combate à pobreza, mas também uma reforma no sistema fiscal com o objetivo de aumentar a igualdade, não apenas de aumentar a receita, buscando assim combater a desigualdade em todas suas facetas.

O Uruguai só experienciou a tendência de queda na desigualdade observada na região alguns anos depois, graças, principalmente, a uma grave crise econômica no início do século. Entretanto, a partir de 2006, depois de retorno de crescimento econômico, e um esforço de enfrentamento às consequências sociais dessa crise – principalmente através do PANES e do Plan de Equidad, a desigualdade no país acompanhou a tendência na região. Ao fazer o ajuste do índice de Gini através dos dados de imposto de renda, ainda que a concentração de renda seja maior, a tendência de queda do período de 2009 a 2011 se mantém, porém acentuadamente menor. Esse fato é consistente com os achados dos outros países e com a literatura para essa mensuração. Além dos esforços de combate à pobreza e ao desemprego, o governo uruguai implementou em 2007 uma reforma tributária que reinstituiu o IRPF. Essa reforma tinha o objetivo de ajustar a progressividade do modelo tributário, mais que aumentar as receitas.

4. Considerações Finais

Apesar de tendência clara de queda na desigualdade nas medidas oficiais, em especial no Índice de Gini calculado a partir das pesquisas por amostra de domicílios, a análise da concentração de renda pelo topo da distribuição mostra um cenário diferente. Em todos os casos analisados a concentração de renda no topo é muito mais alta do que a encontrada pelas pesquisas por amostras de domicílios. Apesar da consistência na dificuldade de analisar o topo da distribuição, ao serem considerados esses dados, a tendência observada na desigualdade difere nos casos apresentados. O Brasil apresenta uma tendência à estabilidade e uma leve tendência ao aumento da concentração no 1% mais rico; O México não apresenta tendência clara, com mudanças bruscas que não acompanham nenhuma das variáveis analisadas nesse estudo; e o Uruguai apresenta ainda uma tendência de queda na concentração de renda, apesar de muito mais suave.

Ao analisarmos as políticas implementadas para o combate à desigualdade por esses países, é possível observar que os gastos sociais e as políticas voltadas à pobreza empreendidas por esses governos são de natureza e amplitude parecidas, sobretudo no tocante a PTCs e o aumento do gasto público em políticas fiscais sociais. Por outro lado, a política tributária desses governos difere em larga escala. O Brasil apresenta uma política tributária majoritariamente regressiva, aumentando o grau de regressividade; o México teve reformas mistas, com políticas progressivas e regressivas associadas, enquanto o Uruguai apresenta reformas majoritariamente progressivas no sistema tributário.

Com o aumento do recolhimento na base, e sem a necessidade de aumentar a oneração tributária na mesma, o governo brasileiro teve espaço de manobra para diminuir a oneração da elite sem perder arrecadação. Dessa maneira, não houve ônus a ser combatido pela população, e as reformas de caráter mais regressivo implementadas por esse governo não tiveram uma base de oposição significativa, ainda mais com o discurso desenvolvimentista usado na implementação dessas. Por outro lado, o governo mexicano enfrentou forte oposição às reformas de caráter mais regressivo propostas, em especial o aumento no IVA na cesta básica e em medicamentos. Assim, por mais que as propostas não tivessem um caráter progressivo intencional, as políticas com esse impacto tiveram mais sucesso. Enquanto Brasil orientou sua política tributária para o desenvolvimentismo e crescimento econômico e México se preocupou principalmente com o aumento da arrecadação, o governo uruguai implementou uma reforma intencionalmente progressiva.

É necessário notar que o Brasil, no entanto, já possuía um sistema tributário mais complexo que os outros casos. Enquanto o México só implementou um imposto sobre transações financeiras em 2007, o Brasil contava com um imposto similar, a CPMF, desde 1997, sendo substituída pelo IOF em 2007. De maneira similar, o sistema tributário uruguai apresentava uma característica mais fortemente regressiva que os outros casos antes da reforma, especialmente pela falta de um imposto sobre a renda. Entretanto, após as reformas implementadas, o sistema brasileiro se tornou mais regressivo, enquanto os sistemas mexicano e uruguai caminharam no sentido de progressividade, se tornando mais progressivos que o brasileiro.

Assim, podemos observar na tabela abaixo o comportamento da desigualdade nos casos analisados e as medidas fiscais que o impactaram:

Tabela 1: Análise dos Resultados

	Brasil	México	Uruguai
Desigualdade	Estabilidade, com leve aumento da concentração no 1% mais rico	Não há tendência clara definida, com mudanças drásticas no sentido	Tendência geral de diminuição da desigualdade, apesar de inferior à medida através da ECH
Política Social	Aumento nos gastos sociais, em especial através do programa Bolsa Família, aumento da cobertura da Previdência Social Política de Valorização do Salário Mínimo	Programa <i>Oportunidades</i>	PANES (200 - 2007), <i>Plan de Equidad ()</i> - Programas compreensivos de combate à pobreza, que incluem PTC (<i>Ingreso Ciudadano</i>) e incentivo ao emprego
Política Tributária	Desoneração tributária no topo da distribuição	Reformas mistas, com elementos progressivos, como a criação do IETU e do IDE, e regressivos, como aumentos no IVA.	Reforma intencionalmente progressiva, com implementação de Imposto de Renda sobre Pessoa Física

Considerando as políticas fiscais adotadas por esses governos, tanto no sentido de gastos sociais quanto de tributação, observa-se que o Uruguai, único país a tomar medidas fiscais intencionais sobre o topo da distribuição de renda, é o único que mantém a tendência geral de diminuição da desigualdade, mesmo que menor. Por outro lado, o Brasil, que apresenta uma grande diminuição da pobreza no mesmo período, apresenta estabilidade na concentração de renda em geral e reformas tributárias majoritariamente regressivas. O caso mexicano traz evidências mistas, pelas quais podemos concluir que a existências de políticas fiscais de gastos sociais não é determinante para a diminuição da concentração de renda.

Dessa maneira, a política tributária aparenta ter uma relação com o comportamento da concentração de renda, sobretudo no topo da distribuição. Ao se levar em consideração o grau da desigualdade na América Latina e o peso do topo da distribuição nesse cenário, as políticas de combate à desigualdade orientadas para o topo merecem uma atenção muito maior. Entretanto, ainda é necessária uma maior análise, incluindo países com configurações sociais e políticas distintas, para ser possível chegar a conclusões mais sólidas. A relação entre a política fiscal, em especial a política tributária, e a desigualdade ainda é um assunto incipiente e vem ganhando uma notabilidade crescente. Com isso em mente, acreditamos que o caso latino americano seja de especial relevância para essa discussão.

Referências

ALVAREDO, F; ATKINSON, AB; PIKETTY, T; SAEZ, E. "The Top 1 Percent in International and Historical Perspective". *Journal of Economic Perspectives*—Volume 27, Number 3—Summer 2013—Pages 3–20. 2013.

AMARANTE, Veronica; INFANTE, Ricardo. *Hacia un desarrollo inclusivo: El caso del Uruguay*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, agosto de 2016.

ATKINSON, A.B. "How progressive should income tax be?". *Essays in modern economics : the proceedings [of the Annual Conference] of the Association of University Teachers of Economics: Aberystwyth 1972*. - London : Longman, ISBN 0582445426. - 1973, p. 90-109

_____. "Desigualdade - o Que Pode Ser Feito?". Editora Casa da Palavra. 2015.

_____.;; PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel. "Top Incomes in the Long Run of History". *Journal of Economic Literature* 2011, p. 3–71

BURDÍN, G.; ESPONDA, F.; VIGORITO, A. "Inequality and Top Incomes in Uruguay: a comparison between household surveys and income tax micro-data", *The World Top Incomes Database Working Paper*, No. 2014/1.

Fiszbein, Ariel, Norbert Rüdiger Schady, e Francisco H. G. Ferreira. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. A World Bank Policy Research Report. Washington D.C: World Bank, 2009.

GASPARINI, Leonardo; CRUCES, Guillermo; TORNAROLLI, Leopoldo. "Chronicle of a Deceleration Foretold: Income inequality in Latin America in the 2010s". *Documento de Trabajo* Nro. 198. ISSN 1853-0168. Mayo, 2016.

INCHAUSTE, Gabriela; LUSTIG, Nora. *The Distributional Impact of Taxes and Transfers: Evidence from Eight Low- and Middle-Income Countries*. Washington D.C: World Bank, 2017.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). *Fiscal Monitor: Tackling Inequality*. Washington, Outubro 2017.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva, OLIVEIRA, Osmany Porto de, MAFRA, Júlia. “Difusão de políticas de transferência de renda condicionada: perspectivas analíticas do programa Bolsa Família a partir do Banco Mundial”, *Anais do 40º Encontro Anual da Anpocs*, de 24 a 28 de outubro de 2016, em Caxambu - MG. ISSN 2177-3092.

LUSTIG, Nora; LOPEZ-CALVA, Luis S.; ORTIZ-JUAREZ, Eduardo. “Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico”. *Policy Research Working Paper*. The World Bank. Outubro 2012.

LUSTIG, Nora; PEREIRA, Claudiney. “The Impact of the Tax System and Social Spending in Income Redistribution and Poverty Reduction in Latin America”. *Hacienda Publica Espanola/Review of Public Economics*. The Berkeley Electronic Press. 2016.

MEDEIROS, Marcelo. *Medidas de desigualdade e pobreza*. Editora UnB. Brasília, 2012.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H.G.F.; CASTRO, Fábio Ávila de. “O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012)”, *revista Dados*, v. 58, n. 1, Rio de Janeiro, jan.-mar. 2015.

MEDEIROS, Marcelo. “Diálogos no IREL: Desigualdade Global”. 14 de junho de 2018, Universidade de Brasília.

MENDONÇA, Luiz Jorge V. Pessôa de. “América Latina: da desigualdade social à desigualdade econômica”. *Revista Argumentum*. V.1 n.1, 2009.

MELLO, Luis de ; BREZZI, Monica. “Inequalities In Latin America: Trends And Implications For Policy” *Hacienda Publica Espanola/Review of Public Economics*. The Berkeley Electronic Press. 2010.

ORAIR, Rodrigo Octávio. “Desonerações em Alta com Rígidez da Carga Tributária: O que Explica o Paradoxo do Decênio 2005-2014?”, IPEA, Brasília. 2015

PASE, Hemerson Luiz; MELO, Claudio Corbo. "Políticas públicas de transferência de renda na América Latina". *Revista de Administração Pública* 51, nº 2 (março de 2017): 312–29. <https://doi.org/10.1590/0034-7612150770>.

PIKETTY, Thomas. "Income Inequality in France, 1901–1998" *Journal of Political Economy* Vol. 111, No. 5 (October 2003), pp. 1004-1042

_____, SAEZ, Emmanuel. "Income Inequality in The United States, 1913–1998". *The Quarterly Journal of Economics* Vol. CXVIII February 2003a

_____, O Capital no Século XXI. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013. 669p.

REUBEN, William; MIODOSKY, Marisa; WATANABE, Eri. Building on Experience: Improving Social Protection in Uruguay and the Plan for Social Equity. World Bank. 2008.

REYGADAS, Luis; FILGUEIRA, Fernando. Inequality and the Incorporation Crisis: The Left's Social Policy Toolkit. In: CAMERON, MAXWELL A.; HERSHBERG, ERIC (Org.). *Latin America's Left Turns: Politics, Policies & Trajectories of Change*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2010. p. 171–191.

RIUS, Andrés. The Uruguayan Tax Reform of 2006: Why Didn't it Fail?. In: MAHON JR, James; BERGMAN, Marcelo; ARNSON, Cynthia J. "Progressive Tax Reform And Equality In Latin America". Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2014. P. 64 - 100.

ROMERO, Vidal. The Political Economy of Progressive Tax Reforms in Mexico. In: MAHON JR, James; BERGMAN, Marcelo; ARNSON, Cynthia J. "Progressive Tax Reform And Equality In Latin America". Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2014. P. 161 - 188.

RUIZ, N.; WOLOSZKO, N. "What do household surveys suggest about the top 1% incomes and inequality in OECD countries?", OECD Economics Department Working Paper, No. 1265, OECD, Paris. 2016.

SANT'ANNA, J. ; Oportunidades and Bolsa Familia: Breaking the Intergenerational Cycle of Poverty?. In: Congresso IPSA - International Political Science Association, 2011, Sao Paulo. Sao Paulo 2011, 2011.

WEYLAND, Kurt. "Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record," Latin American Politics and Society 46, no. 1 (2004), 135-157.