OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES

DESIGUALDADE, TRIBUTAÇÃO E GASTOS PÚBLICOS

Boletim Nº6

Novembro de 2019

FJP
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

CORECON MG
CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA

Desigualdade, *Tributação* e *Gastos* Públicos

Há diversas maneiras pelas quais o Estado pode intervir na distribuição de recursos na sociedade: provendo bens e serviços públicos, regulando o mercado de trabalho, criando ações afirmativas, criminalizando ou não determinadas condutas. O resultado de cada uma delas pode implicar a manutenção, o aumento ou a diminuição das desigualdades sociais, conforme já mostramos em outras edições deste boletim. O fato é que, durante toda sua atuação, o Estado retira recursos de determinada parcela da população e os distribui de diversas formas: despesas com pessoal, pagamento de juros, investimentos em infraestrutura, gastos sociais. A decisão sobre de onde vêm e para onde vão os recursos públicos é, em si mesma, uma maneira de combater a desigualdade ou, ao contrário, reproduzi-la.

É justamente sobre isso que vamos tratar nesta edição do boletim do Observatório das Desigualdades[1]: a estreita relação existente entre a política fiscal brasileira – a forma como o Estado arrecada e gasta seus recursos – e a nossa profunda desigualdade social. Para isso, vamos lidar com duas questões centrais. A primeira é: de onde vêm – e, principalmente, de quem vêm - os recursos públicos? Para tanto, vamos focar no nosso sistema tributário, principal forma de arrecadação do Estado. Em segundo lugar, iremos analisar: para onde – e para quem - vão esses recursos? Nesse caso, focaremos nos gastos sociais, responsáveis pelo dispêndio de considerável parcela do PIB brasileiro. Por fim, veremos qual o resultado desses dois mecanismos na desigualdade social brasileira e como o Brasil vem tentando equilibrar esses dois lados da balança fiscal.

Boa leitura e bom debate!

A IMPORTANTE COMBINAÇÃO ENTRE TRIBUTAÇÃO E GASTOS PÚBLICOS

Antes de passarmos à análise específica do sistema tributário brasileiro e dos gastos sociais, vamos mostrar nosso ponto de partida: as escolhas referentes à política fiscal variam entre os países e constituem um fator relevante de diferenciação da desigualdade de renda de cada um deles.

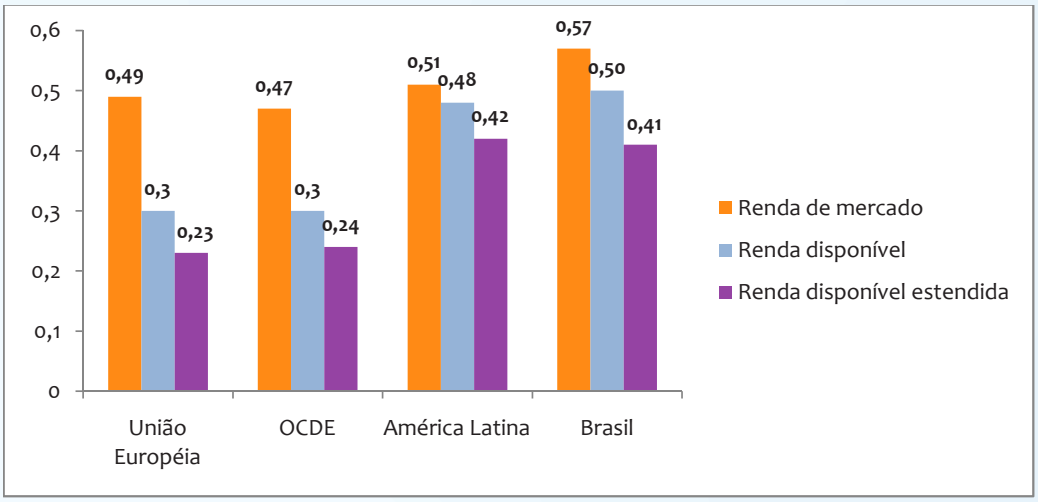
O gráfico 1 comprova essa questão ao comparar o impacto das políticas fiscais na desigualdade de renda, medida pelo Índice de Gini, nos países da União Europeia (UE), da OCDE e da América Latina (AL), na qual destacamos a situação específica do Brasil. Assim, é possível visualizarmos três estágios da desigualdade de renda: (i) a distribuição da renda de mercado, exclusivamente gerada pelo sistema produtivo; (ii) após descontado o pagamento dos impostos diretos e incorporadas as transferências de rendas, o que resulta na renda disponível em espécie; (iii) após incorporados os serviços públicos gratuitos de saúde e educação, equivalentes a uma transferência de renda indireta, pois as famílias deixam de gastar com esses serviços, resultando na chamada renda disponível estendida.

Nesse contexto, o gráfico 1 permite inferir quatro conclusões:

i) o índice de desigualdade mais alto refere-se à renda auferida na dinâmica do

1 Parceria entre a Fundação João Pinheiro (FJP) e o Conselho Regional de Economia der Minas Gerais (Corecon-MG), o Observatório das Desigualdades é um projeto de extensão do curso de Administração Pública da FJP. As opiniões expressas neste boletim não representam necessariamente a posição das instituições.

Gráfico 1: *Índice de Gini para diferentes níveis de renda e regiões - 2011*



Fonte: *Elaboração própria, com base nos dados da Cepal (2015).*

mercado. Aqui é importante chamar atenção para o fato de que esse tipo de desigualdade para a AL, a OCDE e a UE tem magnitude bastante próxima, enquanto o Brasil apresenta um nível mais elevado[2];

ii) após o desconto da tributação diretamente paga pelas famílias e a soma das transferências (renda disponível) e a inclusão dos serviços públicos gratuitos de saúde e educação (renda disponível estendida), as desigualdades se reduzem em todos os cenários, mostrando a importância do papel do Estado;

iii) o quanto a desigualdade de renda se reduz em função dos instrumentos fiscais utilizados pelo poder público é muito diverso entre os grupos apresentados. Enquanto os países da UE e da OCDE diminuem fortemente a desigualdade por meio de impostos diretos e transferência de renda, na AL a queda é bem menos significativa.

iv) em todos os grupos e também no Brasil, a provisão de serviços sociais básicos (como saúde e educação) é um instrumento importante não apenas de garantia de direitos sociais, qualidade de vida e oportunidades, mas também um instrumento redistributivo, de redução da desigualdade material.

Detalharemos um pouco mais o cenário brasileiro para entendermos o quanto cada um dos componentes da política fiscal influencia o aumento ou a diminuição da desigualdade de renda do país, iniciando pela tributação.

TRIBUTAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

A organização tributária de um país tem importante impacto sobre sua distribuição de renda, pois delimita de onde virá considerável parte do dinheiro que será gasto pelo Estado. Nesse contexto, cada cidadão será influenciado de forma diversa pela tributação, a depender das escolhas estatais em dois aspectos básicos: quais fatos econômicos serão tributados (posse ou a transferência de bens, renda, salário, lucros recebidos ou consumo) e qual será o tamanho daquela tributação, representado pela alíquota, ou seja, o percentual com que um tributo incidirá sobre o valor do fato econômico tributado.

A estrutura tributária de um país poderá ser progressiva ou regressiva, a depen-

2. Para saber mais sobre as desigualdades no mercado de trabalho brasileiro, acesse o boletim nº 3, disponível em: http://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/OD3.pdf.

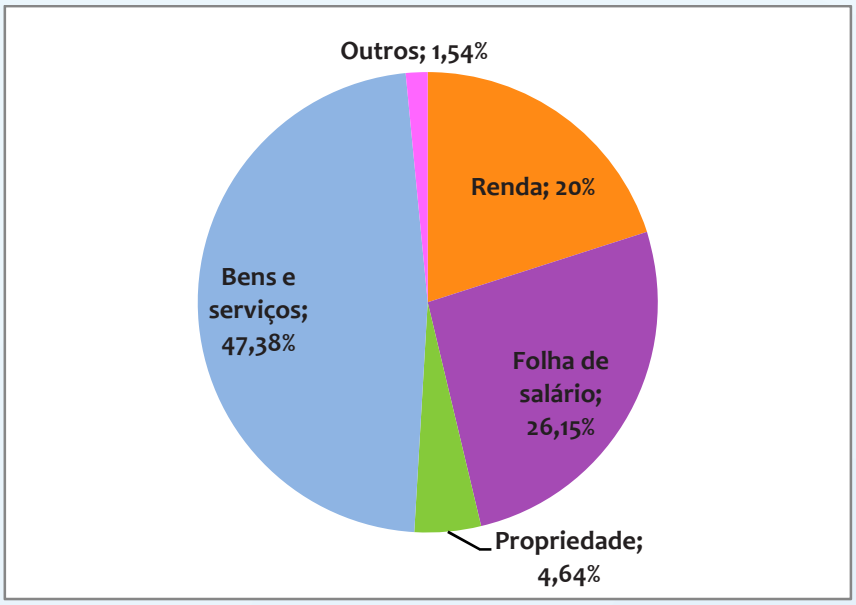
der do impacto que os tributos têm sobre a renda da população. Enquanto sistemas progressivos geram um efeito redistributivo na estrutura de renda, ao fazer com que os mais ricos paguem proporcionalmente mais que os mais pobres, sistemas regressivos tornam a renda da população mais concentrada depois de realizados os recolhimentos referentes à tributação, penalizando, portanto, aqueles com menos renda.

Um importante fator para a determinação da progressividade ou da regressividade de um sistema tributário, embora não seja o único, está na composição de sua carga tributária - se mais lastreada em tributos diretos - notadamente mais progressivos - ou em tributos indiretos - notadamente mais regressivos. Antes de passarmos para os motivos que explicam o caráter progressivo ou regressivo de cada tributo, vamos entender o que são os tributos diretos e indiretos.

Tributos diretos são aqueles que recaem, direta e definitivamente, sobre o contribuinte, que irá arcar com aquela carga sem a possibilidade de transferi-la para terceiros, a exemplo dos impostos sobre a renda e a propriedade. Já nos tributos indiretos há uma diferenciação entre o contribuinte de direito - sobre quem incide legalmente o tributo - e o contribuinte de fato, que é quem irá pagar o tributo. Neste último tipo, representado principalmente pelos impostos sobre a produção e o consumo de bens e serviços, a alíquota normalmente é a mesma para todos os indivíduos, não havendo diferenciação de acordo com a capacidade contributiva, diferentemente do que usualmente ocorre nos tributos diretos.

Nesse contexto, o caráter regressivo dos tributos indiretos se baseia no fato de que os mais ricos poupam muito mais do que os mais pobres, que são obrigados a gastar toda ou quase toda sua renda em sua subsistência e manutenção; ou seja, em consumo. Dessa forma, como a tributação do consumo não incide sobre a parcela da renda que é poupada, nem sobre o patrimônio e propriedade, as pessoas com menor poder aquisitivo, ao consumirem bens e serviços, pagam uma proporção maior de seus rendimentos sob a forma de impostos.

Gráfico 2: Composição da arrecadação tributária - Brasil, 2017.



Fonte: *Elaboração própria a partir de dados da Receita Federal, 2018.*

Por sua vez, o imposto de renda sobre a pessoa física (IRPF), o mais relevante entre os tributos diretos, é, em qualquer país, um imposto altamente redistributivo, uma vez que tem alíquotas explicitamente progressivas de acordo com a capacidade contributiva de cada um e taxa diretamente aquilo que é tão desigualmente distribuído nas economias capitalistas: a renda (CASTRO *et al*, 2010).

A essa altura, não é difícil imaginarmos que a carga tributária brasileira é mais concentrada em impostos indiretos. É o que mostra o gráfico 2, segundo o qual a tributação de bens e serviços no país correspondeu a 47,38% do total da arrecadação no ano de 2017.

Se compararmos essa composição com a arrecadação de outros países, veremos que, no Brasil, a tributação direta é pouco explorada e a tributação indireta é muito alta. É o que mostram os gráficos 3 e 4, que se referem, respectivamente, ao percentual da tributação direta e da indireta na composição tributária dos países da OCDE e do Brasil no ano de 2015. Enquanto o gráfico 3 mostra que apenas um dos países selecionados tributa menos a renda e a propriedade que o Brasil (a Turquia, com 25,2%), o gráfico 4 ilustra a situação inversa: apenas um país tributa mais o consumo que o Brasil (o Chile, com 54,1%). É interessante notarmos a elevada participação dos impostos diretos em países desenvolvidos como a Dinamarca (67,2%), os Estados Unidos (59,4%) e a Irlanda (49,4%).

Gráfico 3: *Participação da tributação sobre a renda e o patrimônio – Brasil e OCDE, 2015*

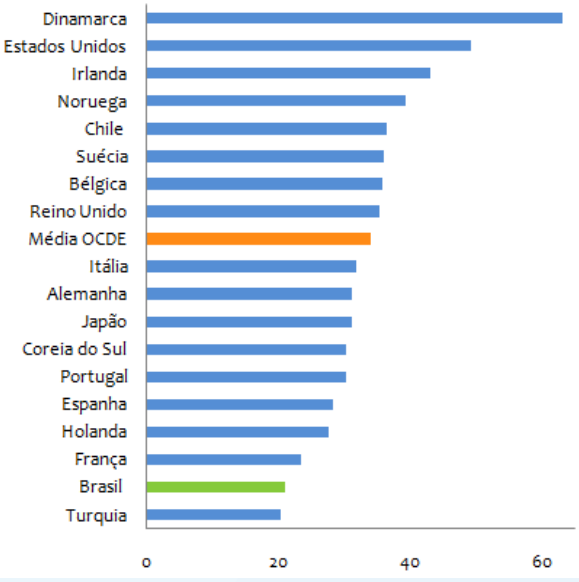
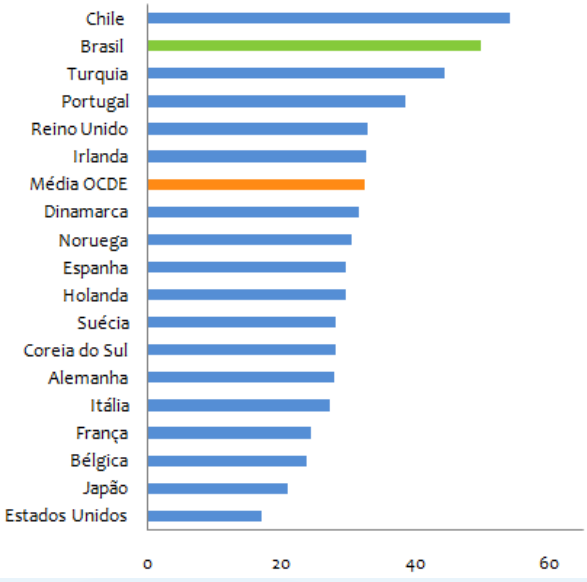


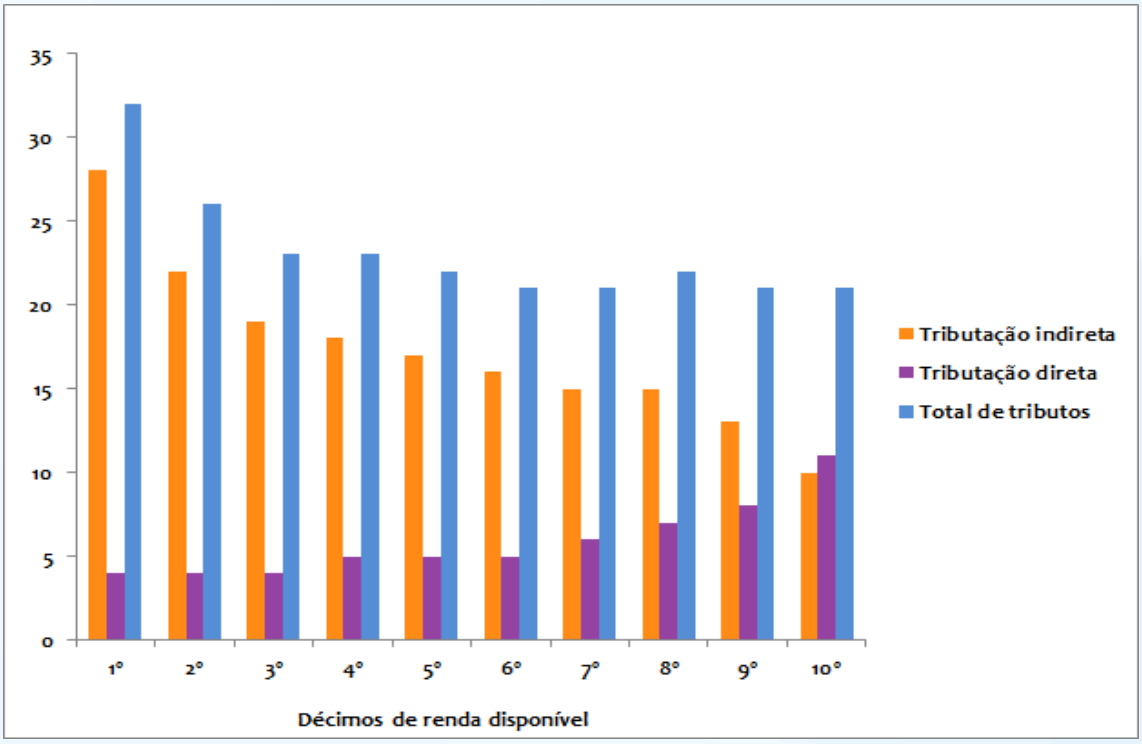
Gráfico 4: *Participação da tributação sobre o consumo – Brasil e OCDE, 2015*



Fonte: *elaboração própria com base nos dados da OCDE: Revenue Statistics Comparative Tabels.*

A consequência dessa composição tributária é a regressividade do nosso sistema, em que a população dos estratos de renda mais baixa é onerada de forma mais significativa, o que pode ser visualizado no gráfico 5, formulado pelo IPEA (2011) com base em dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2008/2009. O gráfico mostra que, enquanto os 10% mais pobres do Brasil destinam 32% da renda disponível para o pagamento de tributos, para os 10% mais ricos o peso dos tributos é

Gráfico 5: *Participação dos tributos diretos e indiretos na renda monetária – Brasil (2008-2009)*



Fonte: *Ipea, Sindifisco, Dieese, 2011, com base em dados da POF 2008/2009.*

reduzido para 21%.

Por sua vez, é possível visualizarmos também que a renda paga sob a forma de impostos diretos é progressiva, mas não é capaz de anular a regressividade dos impostos indiretos. Assim, na soma total, a tributação ainda é regressiva e aprofunda a desigualdade de renda.

Como se não bastasse essa regressividade tributária, temos também uma elevada sonegação fiscal. Segundo estudo realizado pela CEBES (2018), a sonegação fiscal acumulada é estimada em R$500 bilhões e há uma estimativa de R$1,7 trilhão em contas brasileiras nos paraísos fiscais. Por fim, as renúncias de receitas continuam em patamares muito elevados, tendo atingido em 2016 o montante estimado de R$ 377,8 bilhões, enquanto as despesas com investimentos tiveram redução de 57%, passando de R$ 87,2 bilhões, em 2012, para R$ 37,3 bilhões, em 2016. Mas a redução nos gastos também é assunto para outra seção deste boletim.

O impacto dos impostos diretos

Os impostos diretos incidem sobre a renda e a propriedade e, conforme já dito, promovem mais justiça tributária, embora ainda tímidos dentro da composição tributária brasileira. Vamos agora analisar as características e os impactos desses tributos na desigualdade de renda brasileira.

Os impostos patrimoniais

Conforme mostrou o gráfico 2, os impostos sobre o patrimônio são pouco explorados no Brasil, correspondendo a apenas 4,64% da carga tributária brasileira. Atualmente, os impostos patrimoniais mais importantes são o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

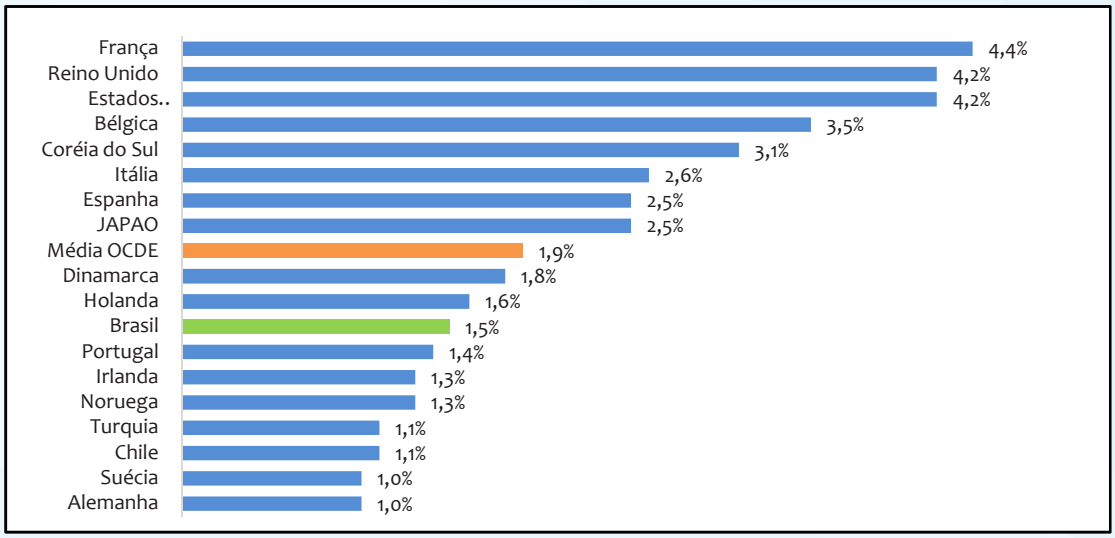
Além da baixa participação na carga

tributária, Silveira e Passos (2018) listam outras limitações ao potencial progressivo dos impostos sobre o patrimônio: as alíquotas são reduzidas e pouco progressivas e o IPTU é uma fonte de arrecadação cuja competência é local, onde a capacidade de administração tributária é mais frágil. Ainda, o Brasil isenta de tributação as grandes fortunas[3] (nos países da OCDE, a taxação é entre 2%e 5%). Por fim, são incompreensivelmente isentos de IPVA: aviões, lanchas e helicópteros particulares.

O gráfico 6 compara,entre alguns países, a tributação sobre a propriedade (em relação ao PIB) no ano de 2017. Percebe-se que os tributos sobre a propriedade nos países da OCDE correspondem a aproximadamente 1,9% do PIB, enquanto no Brasil, este número é 1,5%. Se, por um lado, este número está próximo da média destes países, por outro há uma ressalva apresentada por Silveira e Passos (2018): apenas o Brasil computa o IPVA neste cálculo - se não o fizesse, a participação dos tributos sobre patrimônio seria de apenas 0,8% do PIB, levando o país para a última posição entre aqueles analisados.

3. O Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), embora esteja previsto na Constituição de 1988, ainda não foi regulamentado por lei complementar.

Gráfico 6: *Participação dos impostos sobre o patrimônio no PIB – Brasil e OCDE, 2017*



Fonte: *elaboração própria, a partir de dados da OCDE.*

Impostos sobre a renda

Os impostos sobre a renda incidem tanto sobre a pessoa física quanto sobre a pessoa jurídica. Por renda, segundo os economistas clássicos, podemos entender a remuneração do capital (lucros e juros), do trabalho (salários) e da terra (aluguéis e arrendamentos).

Um debate importante no Brasil, como bem pontuam Queiroz e Silva e outros (2015), diz respeito à tributação sobre a renda do capital: se esta será suportada somente pelas pessoas jurídicas, somente pelos sócios ou por ambos. O Brasil adota o modelo que tributa exclusivamente as empresas, isentando a renda auferida pelos acionistas. Segundo Caroll e Prante, citados por Queiroz e Silva e outros (2015), apenas no Brasil, na Estônia e na Eslováquia a tributação da renda do capital ocorre exclusivamente no âmbito da pessoa jurídica. Mas qual a implicação da adoção deste modelo na desigualdade de renda brasileira?

O fato é que este modelo é regressivo, visto que montantes muito altos são incorporados às rendas dos indivíduos, sem serem tributados. A título de exemplo, segundo a Receita Federal (2019), em 2017 foram auferidos R$280 bilhões por acionistas no Brasil. Nos países da OCDE, esse valor poderia ser taxado em até 40% (o mínimo encontrado entre os países é de 20%, o que, em uma estimativa bastante preliminar, significaria mais de 50 bilhões de acréscimo na arrecadação). Esse fator influencia diretamente no potencial progressivo do IRPF, que discutiremos a seguir.

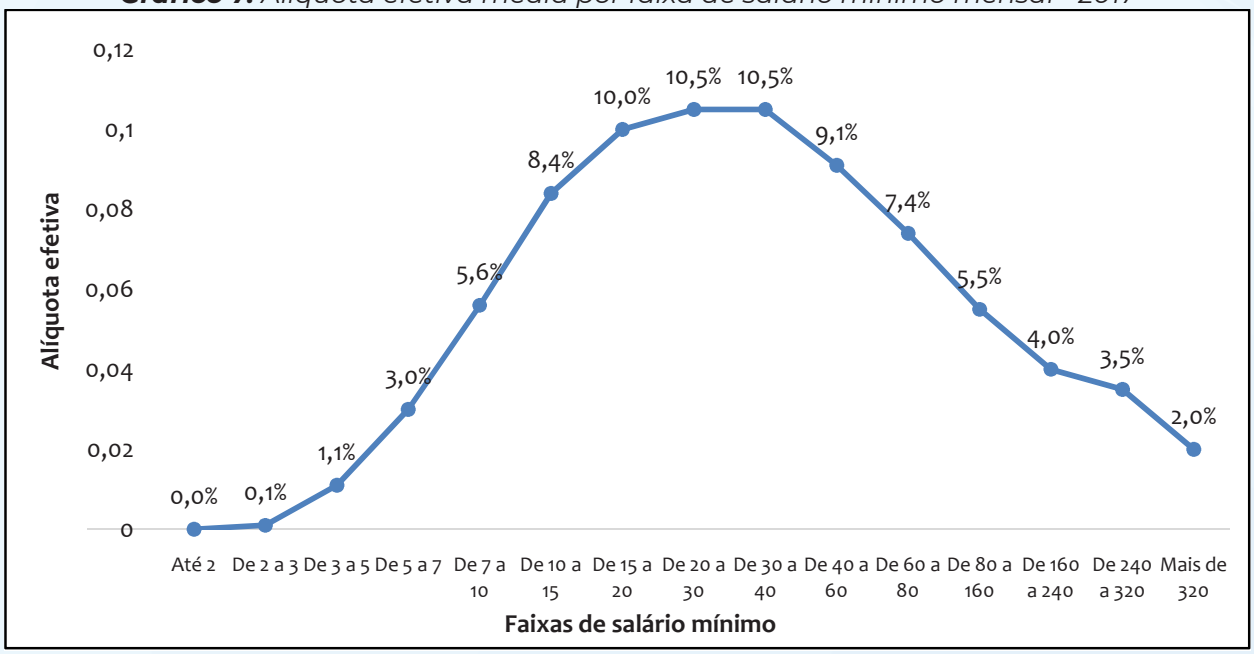
O imposto de renda sobre a pessoa física

Sendo isentos os lucros e dividendos auferidos pelos acionistas de empresas, a renda sobre a qual incide o IRPF é principalmente aquela proveniente do trabalho. Seu caráter distributivo é resultado de suas alíquotas progressivas, distribuídas de acordo com a renda mensal recebida por cada indivíduo, e da sua faixa de isenção (da ordem de até R$1.903,98 mensais, em 2018).

Apesar do IRPF ser o tributo mais progressivo do país, algumas razões limitam o alcance de todo seu potencial distributivo. A primeira refere-se à sua participação relativamente tímida na composição tributária brasileira, como vimos no gráfico 2, principalmente se comparada a outros países (gráfico 3). A segunda relaciona-se à isenção de IRPF relativa aos ganhos de capital (lucros e dividendos), conforme explicamos acima. Ainda em relação aos ganhos de capital, é importante ressaltar que, além dos juros e dividendos, as aplicações financeiras do mercado bancário também possuem tributação diferenciada, que não seguem as alíquotas progressivas do imposto de renda.

A terceira razão diz respeito às deduções no IRPF referentes a alguns gastos, como em saúde e educação, e ao número de dependentes legais. Somente em 2017, as deduções e os descontos somaram R$ 387,55 bilhões (dados da Receita Federal), constituindo uma renúncia de recursos públicos para o mercado em detrimento do aumento da arrecadação. A limitação ao potencial progressivo do IRPF gerada

Gráfico 7: *Alíquota efetiva média por faixa de salário mínimo mensal - 2017*



Fonte: *Elaboração própria com dados da Receita Federal, 2019.*

pelas deduções reside no fato de os estratos mais ricos da população serem os que mais efetuam gastos dessa natureza, sendo, portanto, os mais beneficiados. Essas deduções reduzem (em relação à renda total obtida) o montante sobre o qual incidirá o IRPF, constituindo um meio de o contribuinte "levar grande parte de sua renda do reino do tributável para o do não tributável" (Soares et al, 2010).

As limitações ao caráter progressivo do IRPF ficam evidentes no gráfico 7, que mostra a alíquota efetiva de arrecadação em cada faixa de renda, calculada a partir da comparação entre a contribuição total de fato dos indivíduos para o imposto e a renda total (incluídas as isentas) recebida por eles no período[4]. É possível visualizarmos que, quanto maior a faixa de renda, maior é a parcela de rendimentos isentos, o que faz com que o topo da pirâmide pague uma alíquota efetiva menor. Assim, a maior alíquota efetiva no Brasil é de 10,5% e incide sobre os indivíduos com rendas totais entre 30 e 40 salários mínimos. A partir desse ponto, a alíquota efetiva é decrescente, até atingir 2%, quando incide sobre os indivíduos mais ricos – com renda mensal total superior a 320 salários mínimos.

A quarta razão relaciona-se ao número de faixas de renda sobre as quais incidem o imposto. No Brasil, há apenas quatro faixas tributáveis, o que limita a capacidade de o Estado arrecadar proporcionalmente mais daqueles que auferem mais renda. Vejamos: em 2018, a faixa de renda que define a alíquota inicia-se no valor acima de R$4.664,68, de forma que o valor máximo de 27,5% incide sobre a renda de um cidadão que aufere mensalmente R$5.000,00 e de outro que aufere R$30.000,00. Além disto, a alíquota máxima no Brasil é bastante baixa se comparada com outros países, como Holanda e Bélgica, cuja tributação da última faixa de renda chega a cerca de 50%.

Por fim, o grau de evasão e elisão fiscal[5] no IRPF é elevado. Segundo estudo de Soares e outros (2010), realizado a partir de dados da POF de 2003, mais de um terço do valor total que deveria ser pago ao fisco na forma de IRPF é elidido ou evadido. O estudo conclui ainda que a evasão e a elisão são crescentes com o nível de renda, reduzindo o grau de progressividade nas taxas efetivas desse imposto.

DESIGUALDADE DE RENDA E GASTOS PÚBLICOS

Agora vamos analisar uma das mais importantes formas de distribuição dos recursos públicos: os gastos sociais. Nesse contexto, já podemos adiantar que, se o sistema tributário brasileiro exerce peso expressivo sobre as camadas pobres e intermediárias de renda, o que se deve, especialmente, aos impostos indiretos, os gastos sociais atuam de forma contrária, com importante impacto distributivo.

As políticas sociais na Constituição Federal de 1988

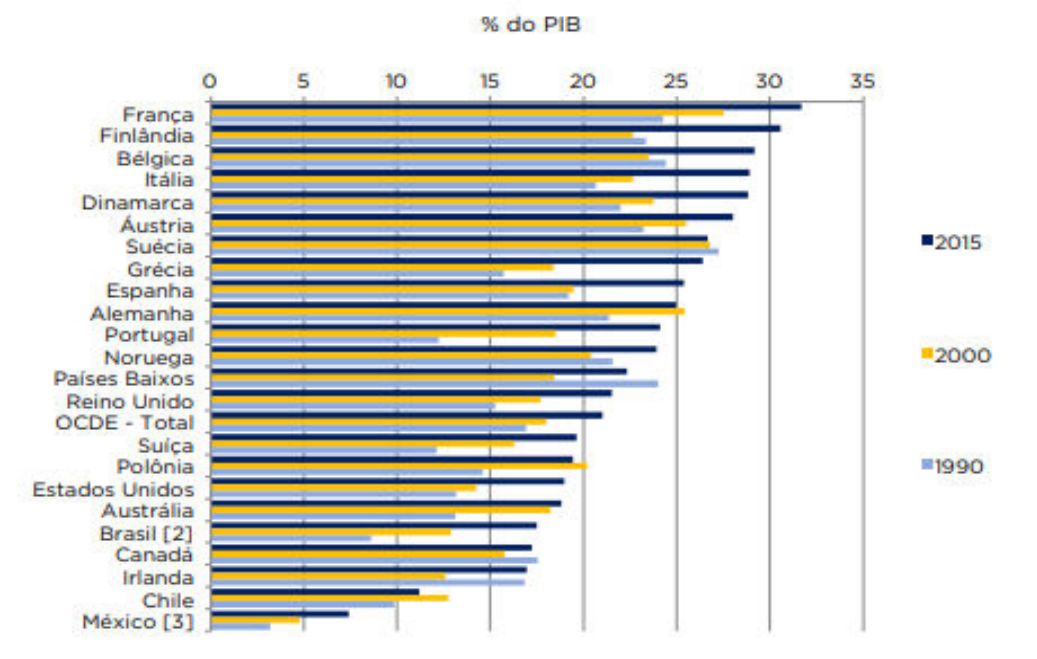
A Constituição Federal de 1988 constitui o principal marco institucional que estabeleceu um conjunto amplo de políticas sociais no Brasil, aumentando tanto o acesso a essas políticas quanto os tipos de benefícios existentes. Com o objetivo de assegurar fontes estáveis de recursos para essas políticas, notadamente para a Seguridade Social (saúde, previdência e assistência), o texto constitucional vinculou, no ca-

4. Podemos compreender o conceito de alíquota efetiva no seguinte exemplo: para um ganho anual de R$ 52 mil e alíquota de 27,5%, o imposto a pagar seria de R$ 14.300. Com a possibilidade de deduzir R$ 8.687,45 (dedução permitida para quem se enquadra na última faixa de tributação), o imposto cai para R$ 5.612,55, ou seja, 10,79% do rendimento tributável.

5. A elisão fiscal consiste em uma prática contábil que permite adequar uma empresa ao formato mais vantajoso de pagamento de impostos, sem que para isso cometa qualquer ilegalidade.

pítulo da Ordem Social, seu financiamento à arrecadação de impostos específicos – as contribuições sociais. A essa medida se somaram outras vinculações previstas no orçamento fiscal tradicional, caso do financiamento da educação. As vinculações de receitas ao financiamento de políticas que beneficiam as camadas menos favorecidas

Gráfico 8: *Gasto social público direto, em % do PIB. OCDE - Países selecionados (1990, 2000, 2015).*



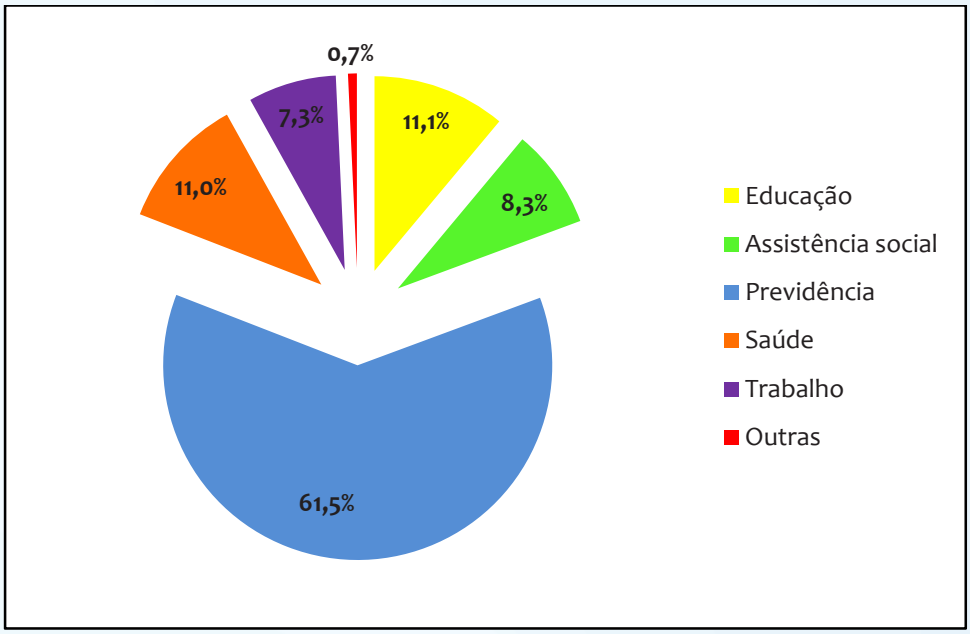
Fonte: *Estatísticas da OCDE. Gasto Social (SOCX) (somente gasto público direto); Base de Datos de Inversión Social (Cepal); Gasto Social do Governo Central (2002-2015) (Secretaria do Tesouro Nacional/Siafi/Disor). Elaboração Anfip e Dieese, 2017, retirado de FAGNANI et al (2018).*

da sociedade representam uma garantia de que os recursos do Estado não serão integralmente, ou pelo menos em boa parte, apropriados pelas classes dominantes, que detêm o controle sobre o orçamento (OLIVEIRA, 2018).

Nesse contexto, considerando que as vinculações estreitam a margem de recursos a serem negociados e decididos entre o Executivo e o Legislativo, não demorou para que começassem a sofrer ataques (OLIVEIRA, 2018), como, por exemplo, a disseminação da ideia de que o gasto social no Brasil é muito elevado. Contudo, a comparação internacional revela que o gasto social do país é comparativamente baixo em relação aos países da OCDE, conforme pode ser observado no gráfico 8. Ainda, é possível visualizar que, assim como o Brasil, todos os países analisados aumentaram seus gastos sociais no período entre 1990 e 2015.

Quanto aos resultados alcançados com os gastos sociais, tem-se que, para além daqueles de difícil mensuração – que talvez sejam os mais importantes, como o grau de cidadania e o padrão de bem-estar que proporcionam –, o gasto social garante um duplo benefício: promove crescimento com uma melhor distribuição de renda e de capacidades (IPEA, 2011). A relação entre os gastos sociais e o crescimento econômico é explicada por Esther Dweck e Pedro Rossi (2018): a maioria dos gastos sociais beneficia os mais pobres e a classe média, gerando uma aceleração do circuito da renda, visto que essa parcela da população possui uma

Gráfico 9: *Gastos sociais da União, 2016 (em R$ milhões e % do total)*



Fonte: *Instituição Fiscal Independente (2017).*

maior propensão a consumir, já que sua renda mal cobre suas necessidades básicas de subsistência. A ampliação da demanda gera aumento do volume de vendas, o que pode proporcionar aumento de escala das empresas domésticas e aumentos de produtividade. Além disso, a melhora da qualidade de vida das pessoas implica maior produtividade do sistema: são trabalhadores com mais saúde, mais educação, mais lazer, mais cultura e que demoram menos tempo para ir e voltar do trabalho com serviços de transporte de maior qualidade.

Embora a discussão quanto ao impacto dos gastos sociais no crescimento econômico seja de inegável importância, vamos limitar aqui à nossa temática, relativa ao seu impacto direto sobre as desigualdades sociais no Brasil. Para tanto, analisaremos o efeito dos gastos sociais com a previdência social, a educação e a saúde públicas e a assistência social, visto que, além de serem alvo das maiores aplicações de recursos (gráfico 9), são apontados como aqueles de maior impacto distributivo (IPEA, 2011).

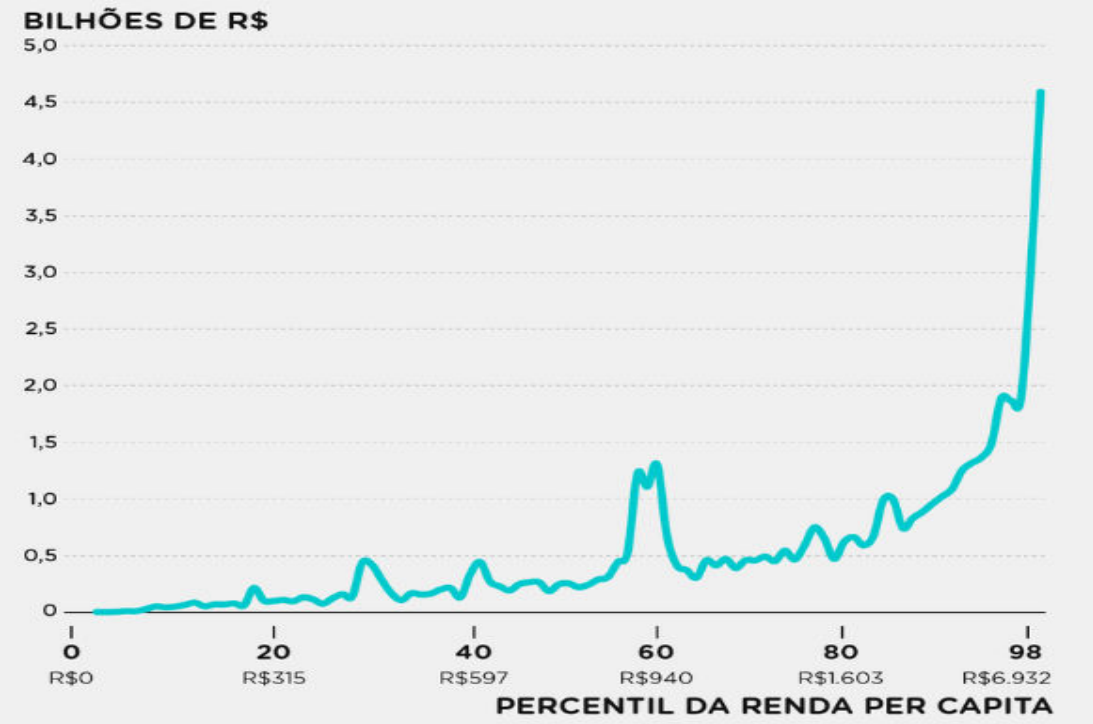
Gastos com a previdência social e desigualdade de renda

O Brasil possui dois regimes principais de previdência social: o regime geral da previdência social (RGPS), que cobre trabalhadores da iniciativa privada, e os regimes próprios da previdência social (RPPS), que atendem os servidores públicos, inclusive militares e magistrados. Com a reforma previdenciária de 2003, a regra geral do RPPS passou a limitar o valor das aposentadorias dos novos ingressantes no serviço público federal ao teto previdenciário do regime geral, hoje estipulado em R$ 5.839. Os servidores que ingressaram no serviço público antes de 2003 permanecem tendo o direito à aposentadoria integral, o que impacta fortemente o gasto com previdência que, como é possível visualizar do gráfico 9, constitui o principal gasto social do país[6].

Os RPPS representam a parcela mais

6. Atualmente, tramita no Congresso Nacional a proposta de reforma da previdência, que pretende alterar as regras do RGPS, de onde partiria a maior parte da economia, e dos regimes próprios dos servidores públicos federais.

Gráfico 10: *Total das rendas das aposentadorias por percentil da renda total per capita*



Fonte: *Elaborado por ROSSI et al (2019), com base nos dados da PNADC 2017.*

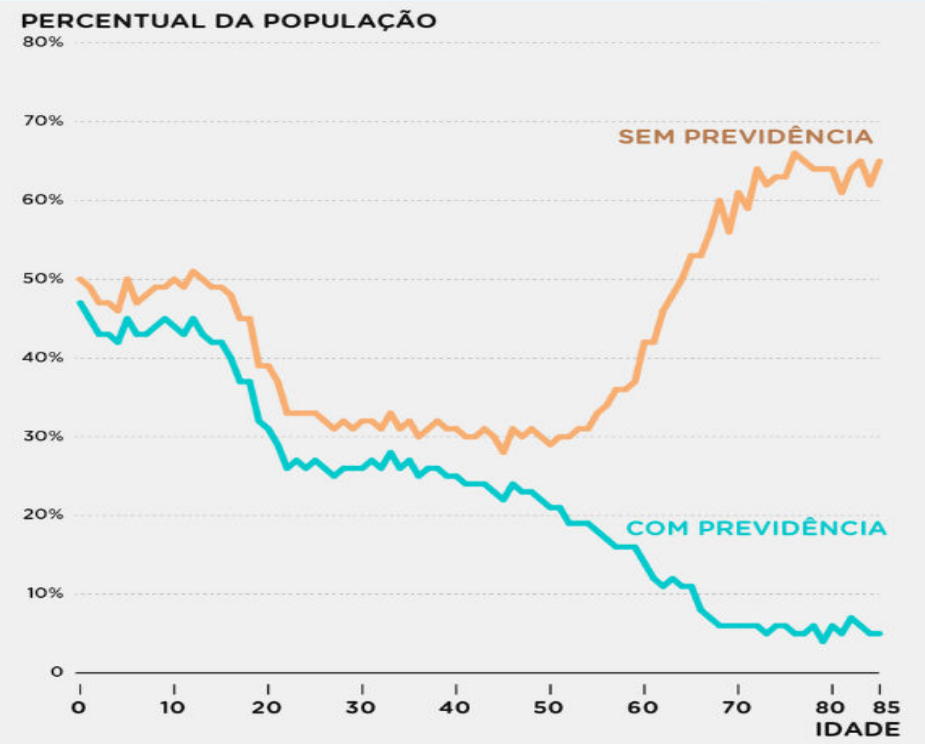
concentrada da previdência, especialmente devido ao grupo dos funcionários públicos cujas aposentadorias e pensões excedem o teto. O estudo elaborado por Marcelo Medeiros e Pedro Souza (2013) aponta que o coeficiente de concentração nesse extrato é de 0,824, valor 47% maior que a desigualdade de renda no Brasil, que já é muito alta. Segundo os autores, não há nenhuma outra fonte de renda que contribua tanto, proporcionalmente, para a desigualdade.

No gráfico 10, formulado a partir de dados da PNADC Anual de 2017, é possível visualizarmos esse cenário: em torno de 15% das transferências da previdência vai para os 2% mais ricos da população (renda mensal per capita acima de R$6.931,00), sendo 9% para o 1% mais rico da população (renda per capita acima de R$9.526). Obviamente essa renda não é decorrente do RGPS, cujo teto é R$5.839,00, mas dos Regimes Próprios, dos servidores públicos do Executivo civil, Judiciário, Legislativo e militares (ROSSI *et al*, 2019), uma vez que todos os servidores públicos que ingressaram no Estado antes de 2003 mantiveram seu direito à aposentadoria integral.

Por sua vez, as aposentadorias e pensões para os trabalhadores do setor privado geram efeitos progressivos sobre a distribuição de renda. Isto ocorre pela combinação de três fatores: primeiro, as aposentadorias rurais fornecem rendimentos para as famílias que seriam muito pobres se não pudessem contar com estes recursos; segundo, o piso previdenciário, equivalente a um salário mínimo, beneficia mais de 60% dos integrantes[7] e garante transferências razoáveis para quem não pôde fazer contribuições elevadas durante sua vida ativa; terceiro, o teto legal do RGPS impede que os benefícios atinjam valores muito eleva-

7. Dados do Instituto Mercado Popular, referentes a 2017.

Gráfico 11: *Proporção de pessoas abaixo da linha da pobreza (R$ 406) por idade*



Fonte: *Elaborado por ROSSI et al (2019), com base nos dados da PNADC 2017.*

dos (MEDEIROS e SOUZA, 2013).

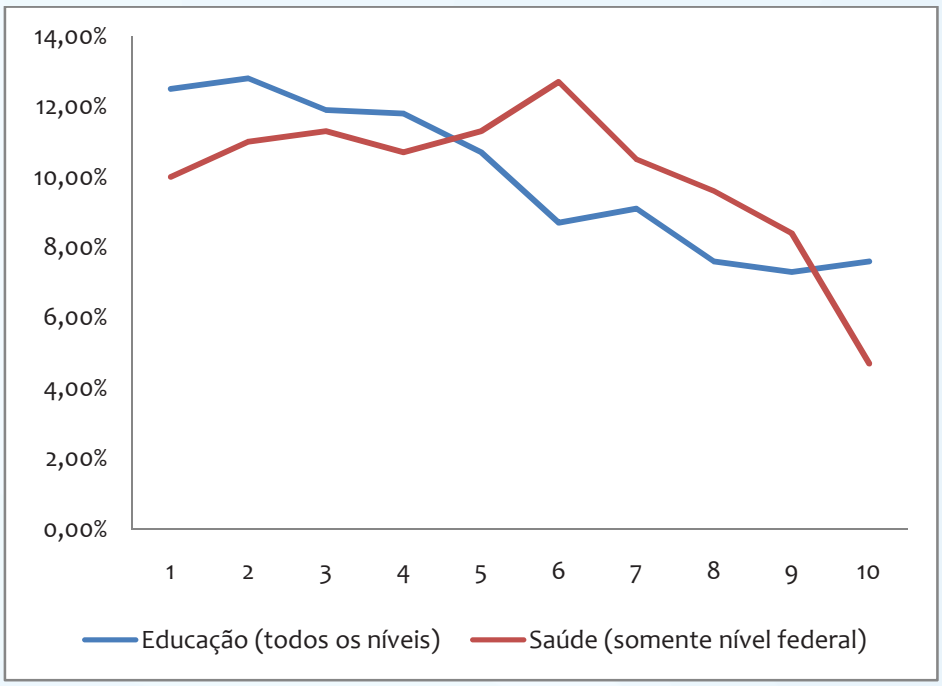
Assim, o primeiro e o segundo fator estão estreitamente ligados à contribuição da previdência social no combate à pobreza no Brasil, especialmente entre os idosos, como podemos visualizar no gráfico 11. Dessa forma, tem-se que, na hipótese artificial de eliminação das rendas da previdência, a pobreza superaria a casa dos 60% entre a população mais idosa (ROSSI et al, 2019).

É evidente que o debate em torno da questão previdenciária no Brasil é complexo e excede os limites deste boletim. Contudo, no que concerne à questão da desigualdade de renda no país, o que podemos afirmar é que, por um lado, é inegável a importância do RGPS para uma grande massa de brasileiros que depende exclusivamente de seus benefícios para a subsistência, constituindo assim o caráter progressivo do sistema. Ou seja, de forma agregada, o RGPS contribui para reduzir a desigualdade de rendimentos. Por outro, verifica-se um caráter regressivo encontrado nos Regimes Próprios, devido, principalmente, às aposentadorias concedidas a determinadas categorias do funcionalismo público no Brasil, principalmente naqueles que recebem valores muito acima do teto do Regime Geral.

Gastos com saúde e educação e distribuição de renda

Em relação aos gastos públicos com saúde e educação, ambos possuem um importante impacto na melhoria dos indicadores de desigualdade social no Brasil. É o que pode ser constatado no gráfico 12, elaborado a partir de estudo realizado por Silveira et al (2011), que mostra a distribuição progressiva desses gastos.De fato, o gráfico mostra que, de forma geral, quanto menor a renda de um segmento, maior a proporção dos gastos públicos em saúde e

Gráfico 12: *Distribuição dos gastos públicos em saúde e educação, por décimos de renda (2008)*



Fonte: *Elaboração própria, com base no estudo de Silveira et al (2011).*

educação que a ele se destina. Segundo os autores, aumentos de 1% do PIB no gasto com saúde e educação contribuem com, respectivamente, uma redução de 1,5% e 1,1% no índice de Gini do país.

No caso da educação, é importante analisar não somente a destinação direta dos gastos públicos, mas também os impactos da escolaridade nos rendimentos do mercado de trabalho. Boa parte da desigualdade salarial existente na sociedade é reflexo das disparidades educacionais. Conforme já discutido no Boletim n. 2 deste Observatório, o Brasil é um dos países com maior prêmio de remuneração por anos de estudo, isto é, nosso mercado de trabalho apresenta diferenças salariais muito elevadas entre pessoas com níveis distintos de educação. Como a escolaridade é um dos principais determinantes dos rendimentos dos trabalhadores, políticas públicas que contribuam para reduzir as disparidades educacionais são essenciais para diminuir também a desigualdade econômica.

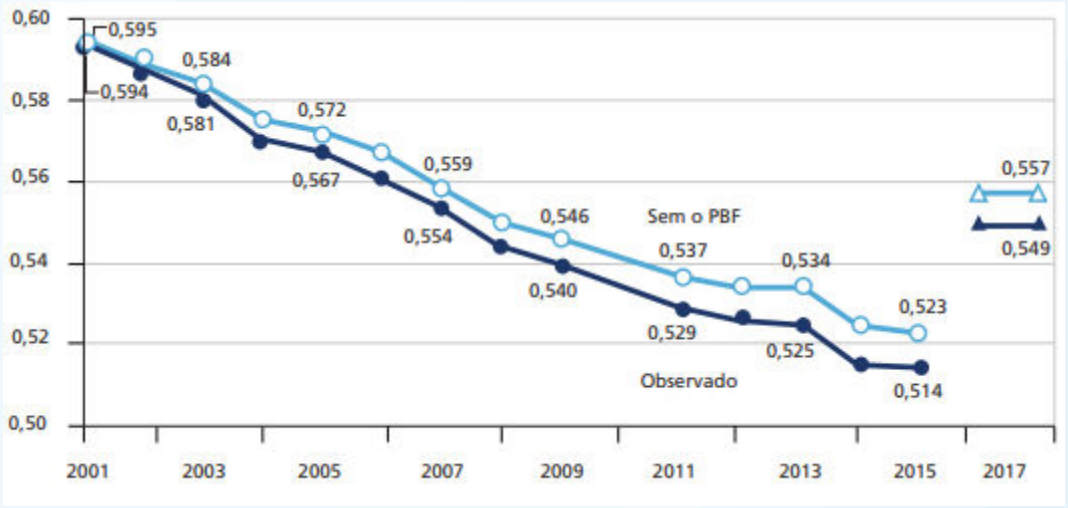
Gastos com assistência social e desigualdade de renda

A Assistência Social, composta pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) e pelo Programa Bolsa Família (PBF) – programas basicamente focalizados contra a pobreza –, é altamente progressiva. Segundo o IPEA (2010), as transferências relativas ao BPC e ao PBF são claramente as que mais contribuem para a diminuição da desigualdade de renda no país: um aumento de 1% no PIB no gasto com esses benefícios gera queda de 2,33% e 2,15% no Índice de Gini, respectivamente.

O BPC tem como destinatários idosos com 65 anos ou mais que não tiveram acesso à aposentadoria e pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza, e constitui um benefício não contributivo no valor de um salário mínimo. Nesse contexto, o BPC, ao lado do RGPS e da Previdência Rural, concorreu para que a pobreza

e a indigência entre a população idosa se tornassem um fenômeno quase residual no Brasil. Em 2014, apenas 0,78% dos idosos com 65 anos ou mais viviam com uma renda familiar per capita de até um quarto de salário mínimo e 8,7% viviam com uma renda per capita de até meio salário mínimo. Em média, a renda proveniente do BPC representa 79% do orçamento dessas famílias e, em 47% dos casos, ela é a única renda da família (IPEA, 2018).

Gráfico 13: *coeficientes de Gini com e sem as transferências do PBF (2001-2017)*



Fonte: *PNADs (2001-2015) e PNADs Contínuas (2016-2017). Elaborado por Ipea, 2019.*

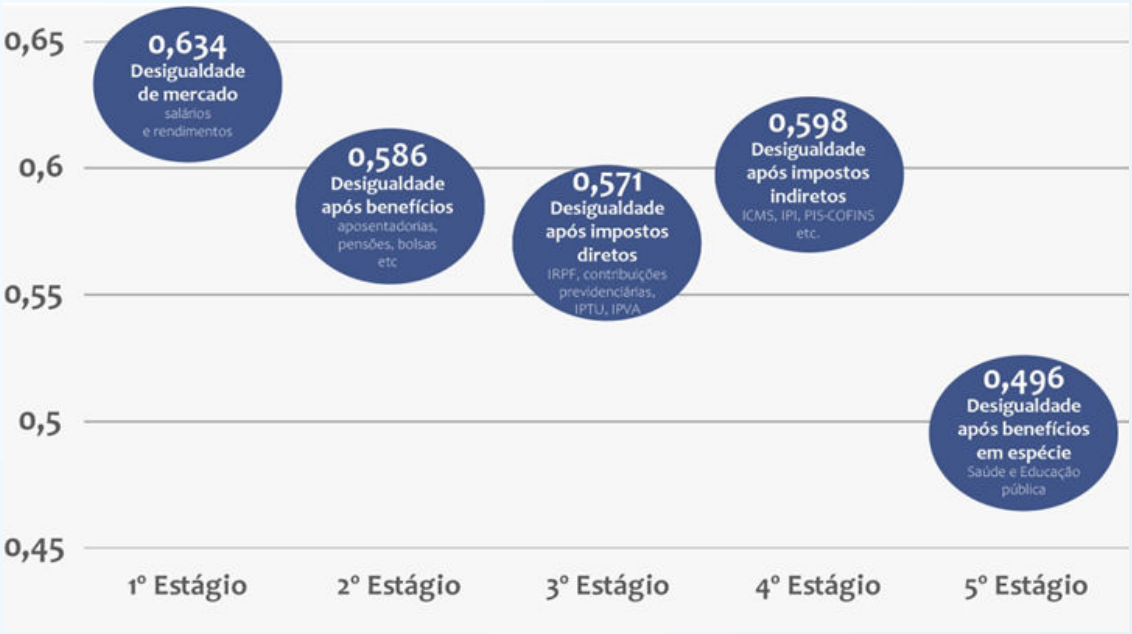
Por sua vez, o PBF, criado em 2003, é o principal programa de transferência de renda do governo federal e é dirigido a famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. O PBF é de longe o benefício monetário mais bem focalizado do Brasil e sua cobertura aumentou consideravelmente desde 2004, alcançando em torno de 60% do quinto mais pobre da população a partir de 2012 (IPEA, 2019). O gráfico 13 traz os coeficientes de Gini estimados para a renda domiciliar per capita com e sem o PBF. Nota-se que o PBF contribuiu muito para a queda da desigualdade no país e essa contribuição aumentou junto com a expansão da cobertura do programa.

Portanto, os gastos com programas de transferência direta de renda à população em situação de pobreza e de extrema pobreza apresentam-se como o instrumento de maior efetividade para o combate à concentração de renda. Embora os outros gastos sociais – como saúde, educação e previdência – sejam também progressivos, eles se distribuem entre todos os estratos da população, enquanto os benefícios assistenciais possuem foco específico nas camadas mais pobres, sendo fundamentais à promoção de uma sociedade mais equânime. No entanto, é importante ressaltar que essa comparação entre os diferentes tipos de gastos sociais está focada somente no impacto sobre a desigualdade e que os investimentos em saúde, educação e previdência social possuem outros objetivos e contribuem de outras formas para o bem-estar da sociedade.

O RESULTADO DA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA

O resultado da política fiscal brasileira pode ser constatado no gráfico 14, elaborado com base nos dados da POF 2008/09, que avalia a desigualdade no Brasil segun-

Gráfico 14: *Estágios da política fiscal e redução do Gini - Brasil, 2009*



Fonte: *Elaboração - Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert (2018), com base nos cálculos de Silveira e Passos (2017).*

do cinco estágios da renda. No primeiro estágio, considera-se somente a renda proveniente do mercado. A seguir, somam-se os benefícios monetários governamentais (como aposentadoria, pensões, auxílios, bolsas, seguro desemprego e outros) e tem-se o segundo estágio, denominado "renda monetária inicial". No terceiro estágio, descontam-se os impostos diretos e tem-se a renda disponível. Em seguida, subtraem-se os impostos indiretos para o quarto estágio e, por último, no quinto estágio soma-se o valor dos gastos públicos em saúde e educação.

Portanto, diante dos dados e argumentos expostos neste boletim e conforme é possível visualizar no gráfico 14, que mostra o impacto distributivo da tributação e do gasto social, temos duas conclusões: de forma geral, o sistema tributário brasileiro não contribui para a redução da desigualdade, pois todo o ganho de distribuição com a arrecadação direta (3º estágio), relativamente modesto, é erodido pela arrecadação indireta (4º estágio). Por outro lado, os gastos públicos, representados nos 2º e 5º estágios, em especial em saúde e educação, aposentadorias do RGPS e transferências de renda, atuam de forma relevante na redução da desigualdade social.

Diante dessas constatações, vamos ver agora como o Brasil vem tentando equilibrar os dois lados de sua balança fiscal em um contexto de grave crise econômica.

A EMENDA CONSTITUCIONAL 95/16

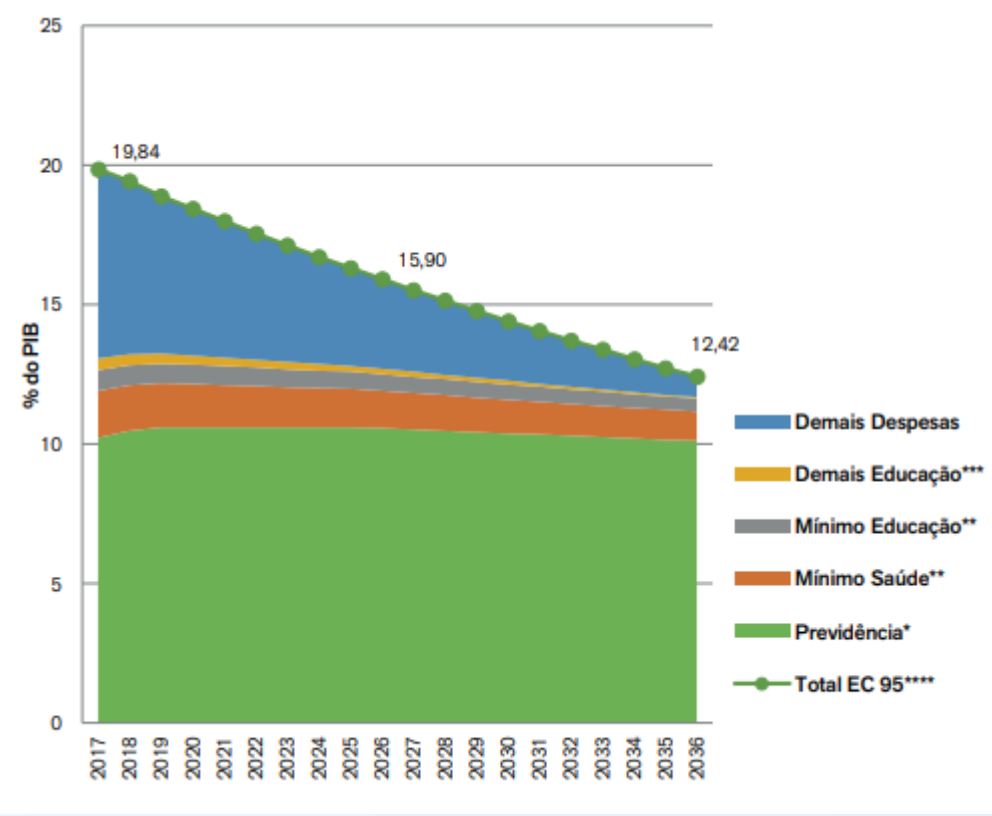
A Emenda Constitucional 95, aprovada em dezembro de 2016, instituiu um teto para as despesas primárias do Governo Federal – aquelas referentes a obras, investimentos, manutenção de programas e políticas -, definido pelo valor executado em 2017, e reajustado, a cada ano, pela inflação acumulada no ano anterior. A contenção de gastos vale por 20 anos, podendo ser revista após 10 anos.

Ao contrário do que se preconizava no momento da sua aprovação, a EC 95 não

congela os gastos, ao contrário, ela impõe um teto declinante em relação ao PIB e, ainda mais grave, em termos do que se gasta hoje por cidadão. Isso porque, ainda que o PIB real e a arrecadação cresçam neste período, não haverá um crescimento real das despesas totais do Governo Federal. Nos próximos 20 anos, se considerarmos uma taxa média de crescimento do PIB de 2,5% ao ano, o gasto primário do governo federal terá que passar de 20% do PIB em 2017 para 16% em 2026 e, sem alteração, chegaria a 12% do PIB em 2036. Além disso, os gastos não acompanharão o crescimento da população, que ocorrerá até 2047, segundo as últimas projeções do IBGE. Logo, o gasto vai cair em relação ao PIB e ao tamanho da população, inviabilizando melhoras nos serviços públicos e diminuindo o impacto redistributivo da política fiscal (BRASIL DEBATE E FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT, 2018).

Além do impacto gerado no tamanho dos gastos, a EC 95/16 também influencia a maneira como eles são distribuídos entre as diversas áreas. Isso porque o orçamento ficará cada vez mais comprometido com os gastos obrigatórios do governo – como o mínimo constitucional destinado à saúde e à educação e aqueles relacionados à previdência –, sobrando cada vez menos recursos para as políticas não obrigatórias, como assistência social, segurança pública, investimentos em infraestrutura, cultura,

Gráfico 15: *Simulação das despesas primárias do Governo Federal com a EC 95 – 2017-2036 (em % do PIB)*



Observações: *A simulação fez uso de uma taxa de crescimento de 1,7% para 2018 e de 2,15% para os demais anos. Para os gastos com previdência, assumiu-se que uma reforma manterá o RGPS com o mesmo percentual do PIB a partir de 2020.*

Fonte: *Tesouro Nacional. Elaborado por Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert, 2018.*

esportes. É o chamado “efeito achatamento”, que pode ser visualizado no gráfico 15, que simula as despesas primárias do governo federal até 2036. Por essa previsão, nota-se que a categoria “Demais despesas” é a que mais sofrerá cortes com a implantação do teto dos gastos públicos.

Ainda, a EC 95/16 desvinculou os gastos com saúde e educação das receitas do governo federal – a educação recebia, antes da EC 95/16, pelo menos 18% da arrecadação de impostos federais e a saúde 13,7%. Agora, também vale para essas áreas o piso de investimento com base no ano anterior, mais a correção pela inflação, o que pode gerar percentuais menores que aqueles antes estipulados em caso de crescimento do PIB.

CONCLUSÃO

Nesta edição do boletim do Observatório das Desigualdades, mostramos como a política fiscal influencia diretamente a desigualdade social no Brasil. Por um lado, temos um sistema tributário regressivo, que onera de forma mais expressiva os mais pobres, em razão da sua composição, majoritariamente formada por tributos indiretos. Ainda, o potencial distributivo dos tributos diretos no Brasil é pouco explorado, tendo em vista a baixa participação destes na composição tributária, a baixa progressividade das alíquotas, as isenções que favorecem os estratos sociais mais ricos e as evasões e elisões fiscais. Por outro lado, os gastos sociais em transferências, saúde, educação, além do RGPS, são progressivos, visto que destinados, majoritariamente, aos estratos sociais mais pobres, contribuindo para a redução das desigualdades sociais.

Diante desse quadro, uma reforma fiscal que busque o equilíbrio das contas públicas no Brasil em conjunto com uma distribuição de renda mais justa deveria estar voltada para o lado mais regressivo da nossa política fiscal. Contudo, as atuais propostas de reforma do sistema tributário brasileiro não têm pautado a necessidade de reverter a lógica regressiva da tributação, estando focadas, principalmente, na simplificação e unificação de tributos. É importante que haja mudanças voltadas para uma melhor redistribuição da renda no Brasil, o que envolve a redução da participação dos tributos indiretos na composição tributária, a elevação da progressividade das alíquotas dos tributos diretos, a maior tributação de ganhos de capital e a tributação de grandes fortunas.

No entanto, conforme mostramos no caso da PEC 95/16, as atuais tentativas de ajuste fiscal estão voltadas para a contenção das despesas públicas, justamente a face mais progressiva da política fiscal, o que certamente afetará proporcionalmente mais os segmentos mais pobres e mais vulneráveis da população. Assim, é preciso considerar que, em um país injusto e desigual como o Brasil, escolhas fiscais não são neutras – elas produzem ganhadores e perdedores. Junto com estabilidade econômica, equilíbrio e eficiência, a política fiscal não pode renunciar à busca daquilo que somente a intervenção pública pode proporcionar e que o Estado brasileiro continua devendo a seus cidadãos: justiça social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert. *Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil*, 2018. Disponível em: http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE_doc3-_L9.pdf

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Reformas econômicas em 2016-2018 e perspectivas para o próximo mandato presidencial.* Brasília: 2018. Disponível em: https://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/reformas-economicas-em-2016-2018-e-perspectivas-para-o-proximo-mandato-presidencial/

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. *Grandes Números IRPF: anos-calendário 2017, Exercício 2018.* Brasília, maio/2018.

CAROLL, Robert; PRANTE, Gerald. Corporate dividendand capital gains taxation: Acomparison of the United Statesto other developed nations. Nova Iorque: Ernst & Young,2012. *In*: *Tributação de lucros e dividendos no Brasil: uma perspectiva comparada.* Carvalho, Cristiano Viveiros de, *et al.*; Silva, Jules Michelet Pereira Queiroz e (Coord.). Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. 2015.

CASTRO, Jorge Abrahão de. *et al*. *Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009.* Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3273/2/livro_tributacaoequidbrasil.pdf

CASTRO, Jorge Abrahão de. FERREIRA, Helder Rogério Santana. CAMPOS, André Gambier. RIBEIRO, José Aparecido Carlos (Organizadores). Os efeitos econômicos do gasto social no Brasil. In: *Perspectivas da Política Social*. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6487

CASTRO, Jorge Abrahão de. *et al. Comunicados do Ipea, nº 75 - Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. Brasília: Ipea, 2011.

CETAD – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Receita Federal. *Carga Tributária no Brasil 2016 – Análise por Tributos e Base de Incidência*. Brasília, nov. 2018.

CEPAL. *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015: dilemas y espacios de políticas*. Santiago de Chile, 2015. Disponível em: https://goo.gl/G8FSRs.

Comunicados do Ipea nº 159. Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IBGE. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/131001_comunicadoipea159.pdf

DWECK, Esther. ROSSI, Pedro. Texto para discussão: Política fiscal para o desenvolvimento inclusivo. Brasil de Amanhã – Instituto Lula, 2018. Disponível em: http://pedrorossi.org/wp-content/uploads/2018/03/Texto-final-esther-e-pedro-1.pdf

FERNANDES, R.C,; CAMPOLINA, B.; SILVEIRA, F. Texto para discussão nº 2244: Imposto de renda e distribuição no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2019.

Instituição Fiscal Independente. Relatório de Acompanhamento Fiscal. Setembro de 2017. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531520/RAF_08_2017_pt04.pdf

INTROÍNI, P. G. H., at al. F. (2018). Tributação sobre a renda da pessoa física: Isonomia como princípio fundamental da justiça social. In: FAGNANI. E.(ORG) (2018). A Reforma Tributária Necessária: Diagnóstico e Premissas. São Paulo, Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (ISBN, 978-85-62102-27-1).

NEMER, Gabriel; GOÉS, Carlos; DUQUE, Daniel. *Reforma da Previdência (2019): Um guia para não-economistas*. Instituto Mercado Popular, 2019. Disponível em: https://mercadopopular.org/economia/reforma-da-previdencia-2019-um-guia-para-nao-economistas/.

MEDEIROS, Marcelo. SOUZA, Pedro. *Texto para discussão 1844: Gasto Público, tributos e desigualdade de renda no Brasil*. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1844b.pdf

MENDONÇA, Sérgio Eduardo Arbulu. LUCHIEZI Jr, Álvaro, Luchieze. RIBEIRO, José Aparecido Carlos (organizadores). *Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos : elementos para reflexão*. Brasília : Ipea : SINDIFISCO : DIEESE , 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_progressividade_tributacao.pdf

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. O orçamento como instrumento da democracia e da cidadania: a importância das vinculações. In*: Reforma tributária solidária*. Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. Disponível em: http://www.sindifisco.org.br/wp-content/uploads/2018/06/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf

QUEIROZ E SILVA, J. M. P., et al. Tributação de lucros e dividendos no Brasil: uma perspectiva comparada. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015.

Receita Federal do Brasil. *Carga Tributária no Brasil - 2017: análise por tributos e bases de incidência*. Brasília, 2017. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>

ROSSI, Pedro. DWECK, Esther. WELLE, Arthur. *Malabarismos estatísticos com gasto público e desigualdade*. Nexo Jornal, publicação em 12/01/2019. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2019/Malabarismos-estat%C3%ADsticos-com-gasto-p%C3%BAblico-e-desigualdade

SILVEIRA, Fernando Gaiger*et al.* Qual o impacto da tributação e dos gastos públicos na distribuição de renda no Brasil? Observando os dois lados da moeda. In: *Progressividade da Tributação e Desoneração da Folha de Pagamentos elementos para reflexão*. Brasília: Ipea, Sindifisco Nacional, Dieese, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_progressividade_tributacao.pdf>

SILVEIRA, F.G.; PASSOS, L. *Texto para discussão nº 31: Renúncias fiscais e tributação da riqueza: as capturas pelas elites econômicas e classe média tradicional*. Anfip, março. 2018.

SOARES, Sergei. et al. O potencial distributivo do imposto de renda da pessoa física (IRPF). In: CASTRO, José Abrahão de (Org.); SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos (Org.); RIBEIRO, José Aparecido Carlos (Org.). Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009. Brasília: Ipea, 2010.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira et al. Texto para discussão 2499: Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2499.pdf

VALADARES, Alexandre Arbex. et al. (Conselho Editorial). Políticas Sociais: acompanhamento e análise, 2018. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/190116_bps_25.pdf

VIEIRA, Fabiola Sulpino. et al. Políticas Sociais e Austeridade Fiscal: como as políticas sociais são afetadas pelo austericídio da agenda neoliberal no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro, CEBES, 2018.

Expediente

Parceria entre a Fundação João Pinheiro (FJP) e o Conselho Regional de Economia der Minas Gerais (Corecon-MG), o Observatório das Desigualdades é um projeto de extensão do curso de Administração Pública da FJP que busca contribuir com o debate informado sobre as diferentes faces da desigualdade social. As opiniões expressas neste boletim não representam necessariamente a posição das instituições.

Fundação João Pinheiro
Presidente: Helger Marra
Vice-Presidente: Mônica Bernardi
Diretora Geral da Escola de Governo: Maria Isabel Araújo Rodrigues

Corecon–MG
Presidente: Paulo Roberto Paixão Bretas
Vice-Presidente: Adriano Miglio
Gerente Executivo: Marco Aurélio Loureiro

Equipe do Observatório das Desigualdades
Coordenação: Bruno Lazzarotti Diniz Costa e Mauro César da Silveira
Orientação desta edição: Ricardo Carneiro
Pesquisadores assistentes: Luísa Filizzola Costa Lima e Rafael Francisco Campanharo
Colaboraram nesta edição: Mariana Parreiras Cândido e Rodolfo Pinhón Bechtlufft

Arte e Diagramação: Lucas Augusto de Lima Brandão.