

ARTÍCULO ORIGINAL

O papel da política fiscal na diminuição da desigualdade na América Latina no século XXI

El papel de la política fiscal en la reducción de la desigualdad de América Latina en el siglo XXI

Raissa Curto Tochetto¹

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. Entendemos que, mesmo não sendo o único fator determinante na diminuição da desigualdade, a política tributária progressiva tem um papel importante no combate à concentração excessiva de renda. Entretanto, ela não figura nas políticas adotadas pelos governos progressistas.

Palavras-chave: América Latina, desigualdade de renda, política fiscal, reforma tributária.

Resumen: América Latina vivenció 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. Entendemos así que, mismo que no sea un factor determinante en la disminución de la desigualdad, la política tributaria progresiva tiene un papel importante en el combate a la concentración excesiva de renta. Entretanto, ella no figura en las políticas adoptadas por los gobiernos progresistas.

Palabras clave: América Latina, desigualdad de renta, política fiscal, reforma tributaria.

1 Universidade de Brasília, Brasil.
Email: raissa.tochetto@gmail.com
Recibido:12/05/2019. Aceptado: 15/12/2019.
doi: 10.28917/ism.2019-v3-85



I. Introdução

A América Latina é reconhecida 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 o alívio imediato da pobreza. Entretanto, em sociedades historicamente com graus muito elevados de desigualdade econômica e social, e especialmente tendo em vista o fim do ciclo

progressista que engloba essa tendência, se faz especialmente necessário analisar não somente a pobreza, como a concentração de renda. 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.

Particularmente, prestamos especial atenção à questão da dificuldade de coleta dos dados da parte da população no extremo da concentração de renda por pesquisas por domicílios, atualmente a principal fonte de dados para cálculos de desigualdade. Isso leva a uma distorção nos dados e à 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 representarem uma pequena parcela da população, são os principais responsáveis pela desigualdade, através de uma concentração extrema de riqueza. Assim, buscamos fontes que comparam analiticamente os dados de imposto de renda com os dados das pesquisas domiciliares e, assim, chegam à conclusão de que a concentração de riquezas é ainda mais alta do que as medidas usuais apresentam. Ainda mais, a análise desses dados mostra uma diferença nas tendências de queda da desigualdade para muitos desses países, apresentando tendências distintas dos dados apresentados pelas pesquisas domiciliares 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.

Este artigo se dedica à exploração desses temas em três seções. Consideramos necessário explorar brevemente o cenário do ciclo progressista na América Latina, de maneira a entender as tendências estabelecidas na região no período. Depois, apresentaremos elaborações recentes nos métodos de mensuração

da desigualdade, em contrapartida às utilizadas para estabelecer a tendência de queda da desigualdade anteriormente explorada, bem como apresentar a visão teórica do uso do sistema fiscal no combate da desigualdade. Com essa visão em mente, discutiremos as políticas fiscais de combate à desigualdade empregadas na região no período.

2. 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 levam 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 ciclo positivo no preço das *commodities*. Lustig e Pereira (2012) demonstram que, dentre os fatores reconhecidamente mais importantes que contribuíram para essa queda da desigualdade na América Latina, a diminuição significativa no *skill*

premia nas rendas de trabalho, ou seja, a diferença entre rendas de trabalho qualificado e não qualificado, se destaca. Mello e Brezzi (2016) desenvolvem essa hipótese ao dizer que 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, enquanto, 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. Isso é especialmente importante tendo em vista a grande diferença no nível de renda de trabalhos qualificados e não qualificados na região. Ferreira de Souza (apud Mello & Brezzi, 2016), por exemplo, demonstra que quase metade da diferença entre renda de trabalho é explicada por anos de escolaridade no Brasil no ano de 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 (Mello & Brezzi, 2016). 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).

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. Como resultado, observa-se uma inclinação balança de poder doméstica, com o enfraquecimento das organizações políticas intermediárias, como sindicatos, movimentos sociais e partidos políticos (Weyland, 2004). 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 (Weyland, 2004).

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. 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 à multiplicidade de contextos nos países da região, essas políticas contemplam uma gama extremamente diversa de estratégias. Percebem-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.

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,

Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTCs) são programas que transferem dinheiro, na condição que esses domicílios façam investimentos pré-especificados no capital humano de seus filhos. Condições de saúde e nutrição geralmente requerem check-ups periódicos, monitoramento de crescimento e vacinação para crianças menores de 5 anos de idade; cuidados pré-natais para mães e comparecimento em palestras sobre saúde periódicas. Condições de educação normalmente incluem matrícula escolar, frequência de 80 a 85% dos dias letivos, e, ocasionalmente, alguma medida de desempenho. A maioria dos PCTs transfere o dinheiro para a mulher do domicílio, ou em algumas circunstâncias, para o estudante. (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 familia na Nicaragua*; em 2001 o programa colombiano *Familias en Acción* e o equatoriano, *Bono Solidaridad-Bono de Desarrollo Solidario*. Em 2002 foram implementados o *Programa Chile Solidario* e o *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* na Argentina; em 2003 foi

a vez do Brasil implementar o *Programa Bolsa Família*; e em 2005, *Plano de Atención a Emergência Social (Panés)*, 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). 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 (Mello & Brezzi, 2016).

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 (Mello & Brezzi, 2016). Lustig e Pereira (2016) demonstram o quanto os impostos diretos, mais progressivos, compõem uma parcela muito menor da receita dos governos e a importância dos impostos diretos, mais regressivos, em um gráfico que mostra a composição da arrecadação de impostos

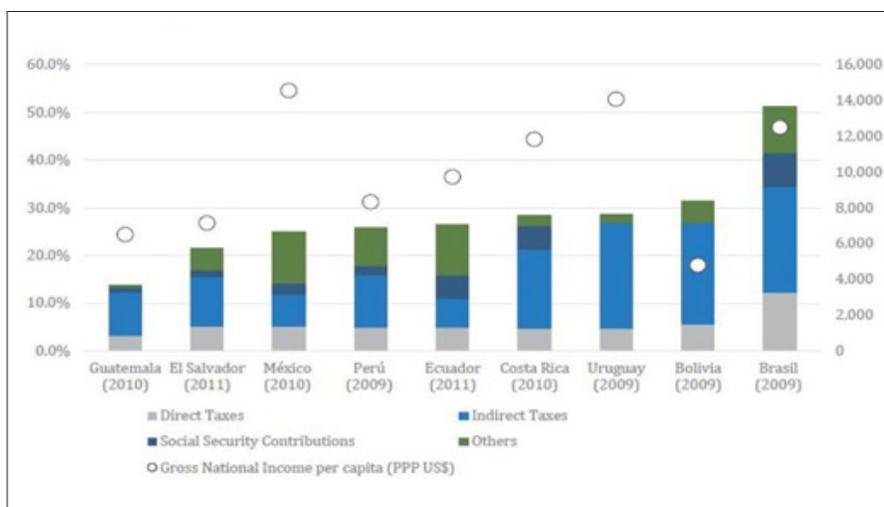


Figura 1. Composição das receitas de impostos.
Fuente. Lustig e Pereira, 2016, p. 128.

(Figura 1, 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). 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.

3. Mensuração e combate à desigualdade

Nas últimas décadas, com o constante aumento da desigualdade mundial, novas teorias sobre a desigualdade surgiram e novos métodos de mensuração. Os estudos pioneiros de Branko Milanović, François Bourguignon e Anthony Atkinson trouxeram novas perspectivas ao tema da mensuração da desigualdade, que se baseiam ainda hoje em técnicas e teorias do início do século passado. 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 tem 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, os trabalhos inovadores de Piketty 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 apontada por ele, de não dar a devido peso para a concentração de renda no extremo topo. Ademais, 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).

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). 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 de 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). 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). Em sua análise histórica comparada, 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 se recuperaram dos choques de 1914 a 1945 - as duas guerras mundiais e a crise de 29 (Atkinson, 2011).

Existe ainda 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 medida 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, conforme análise do próprio FMI (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.

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* o FMI (2017) 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).

Classicamente, os estudos sobre a desigualdade não deram tanta atenção ao papel dos impostos no combate desta, sendo a diminuição da desigualdade bastante relacionada ao crescimento econômico e desenvolvimento tecnológico (FMI, 2017). 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. 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 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; FMI, 2017).

Assim, em seu último relatório, o FMI ainda 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). Em geral, o papel primário dos impostos indiretos é aumentar a receita, não aumentar a igualdade, e podem ser regressivos. (Inchauste e Lustig, 2017). 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). 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). Assim, uma tributação adequada de renda de capital é necessária para proteger a progressividade geral no sistema fiscal de renda.

4. Política fiscal na América Latina

Tendo em vista esses desenvolvimentos teóricos, buscase pensar o recente ciclo progressista da América Latina, sua tendência de diminuição da desigualdade e as políticas empregadas para este fim. O cenário de diminuição da desigualdade na América Latina se baseia em grande parte na diminuição da pobreza e em políticas que atuam sobre a parcela mais pobre da população. Apesar de os dados oficiais, calculados pelo índice de Gini com base nas pesquisas domiciliares, demonstrarem

uma tendência clara de diminuição da desigualdade, quando levado em conta o topo da distribuição de renda, o cenário se apresenta bastante distinto. Mesmo ainda existido poucos estudos com esse ponto de vista sobre a região, já é possível enxergar um cenário preliminar, principalmente no que diz respeito ao período deste ciclo progressista.

Para o caso brasileiro, Medeiros, Souza e Castro (2015) concluem que a desigualdade no Brasil é 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 e que a concentração de renda no Brasil é extremamente alta, mesmo com a diminuição da pobreza observada no período. Os autores ainda 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 melhoras na base da distribuição, mas a desigualdade total depende também do que ocorre no topo. (Medeiros et al, 2015, p. 19)

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). 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. Em conformidade com outros estudos já citados, Wolosko e Ruiz encontram principalmente uma grande diferença na concentração de

renda no topo da distribuição.

No Uruguai, 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 (Burdin et al., 2014). 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. Além da diferença na concentração de renda, os índices de desigualdade também diferem com os ajustes propostos. O contraste do caso uruguaio 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 (Burdin et al., 2014). 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 (Burdin et al., 2014).

Em vista desse cenário apresentado, que demonstra o nível da concentração de renda na região, observamos então a política fiscal adotada neste ciclo progressista. Ainda que nos últimos 20 anos tenham ocorrido grandes mudanças na política fiscal para desigualdade na América Latina, o avanço que foi feito ocorreu no sentido de gastos públicos para políticas sociais, mas nada ocorreu no âmbito tributário (Mahon et al, 2014; Lozano, 2018). Gastos sociais têm um impacto considerável nos grupos com renda mais baixa, principalmente através de aposentadorias públicas e outras transferências diretas, mas não em medidas de desigualdade. A redução na desigualdade nas últimas décadas foi principalmente o resultado de uma distribuição melhor de rendas do trabalho, com um papel distributivo muito menor desempenhado pelo estado (Hanni et al., 2015). Os governos mais progressistas do período não tiveram grandes iniciativas sobre a concentração de renda dos mais ricos (Lozano, 2018).

O sistema tributário na região é em geral regressivo, dependendo em grande parte de impostos de consumo (IVA) (Hanni et al, 2015). Porém, sendo a concentração de renda na região extremamente alta, com os 10% mais ricos se apropriando de 32% da renda total (Hanni et al., 2015), os sistemas fiscais da região não influenciam muito as desigualdades sociais e econômicas. Enquanto em países da ocde a política

fiscal faz com que o coeficiente de gini caia 17 pontos em média, na América Latina está é responsável por uma queda de apenas 3 pontos. Além da baixa intervenção da política fiscal, o peso maior é das políticas de transferência. Em média, políticas de transferências, incluindo previdência pública, são responsáveis por 61% da redução do coeficiente de gini (Hanni et al., 2015).

No ciclo neoliberal, o sistema tributário se tornou mais regressivo, em nome da liberalização econômica e austeridade fiscal. O imposto sobre o valor agregado foi introduzido em vários países da região durante esse ciclo, e se tornou o principal gerador de recursos. Se observa ainda uma redução das taxas máximas do imposto de renda aplicada na região. Na década de 1980 a média regional era de 50,9%, passando a 35,2% no começo dos anos 90, e chegando a 26,6% em 2016 (Lozano, 2018).

Mesmo com esse cenário, e com a agenda de diminuição da pobreza dos governos pós neoliberais, pouco se avançou no sentido de reforma do sistema tributário no recente ciclo progressista. Os governos progressistas tenderam a postergar e a não encarar as necessárias reformas tributárias e a ferramenta da reforma fiscal não parece ter feito parte da agenda de políticas que impulsionou o progressismo latino americano (Lozano, 2018). As políticas sociais empregadas dependeram em grande parte dos recursos provenientes da exportação de commodities. Lozano (2018) destaca que é indubitável que por detrás dessas escolhas está a desigual distribuição do poder social.

Em seu livro sobre reforma

fiscal na América Latina, Mahon (et al., 2014) concluem que –A desigualdade na América Latina produziu uma elite excepcionalmente dominante, que resistiu à implementação de tributação direta e preveniu o desenvolvimento de capacidades do estado que pudessem ir contra seus interesses. Com isso, uma vertente importante da literatura relaciona a desigualdade, através de instituições políticas corruptas, à perpetuação de desigualdade através da política fiscal regressiva, com as elites tradicionais resistindo o desenvolvimento de uma política tributária sobre a propriedade latina desde antes das independências (Mahon et al., 2014). Os autores destacam ainda que a –democracia eleitoral sobrevive, apesar de esgotada em conteúdo e desapontante para a parte mais progressista do público votante (Mahon et al., 2014). Outros estudos exploraram a deficiência da democracia latino-americana e sua baixa capacidade de promover mudanças. Weyland (1998) descreve como o ciclo econômico neoliberal impacta a capacidade da democracia na região, tendo em vista sua concomitância com a redemocratização.

Dessa maneira, tentativas de medidas para impostos progressivos no ciclo progressista enfrentaram uma variedade de obstáculos (Mahon et al., 2014), o que, conjuntamente com o cenário econômico extremamente favorável, fez com que esses governos pudessem implementar a agenda progressista sem enfrentar essas elites tradicionais. Tendo em vista esse cenário, os governos pós neoliberais tenderam a priorizar políticas de baixo custo no orçamento, em especial PTCs, e investiram

no desenvolvimentismo, criando incentivos ao consumo e à produção. Entretanto, com a desaceleração da economia e o fim do ciclo político progressista, muitos dos avanços começam a ter a tendência revertida. Segundo o relatório —Panorama Social da América Latina 2018 a tendência de diminuição da desigualdade — conforme medida pelo índice de gini — apresenta desaceleração, e, mesmo a pobreza se mantendo estável, a extrema pobreza aumentou na região, chegando aos níveis de 2008 (CEPAL, 2018).

Com isso, conforme destaca Lozano (2018):

América Latina segue exibindo sociedades que detêm privilégios e violam direitos, e em este marco qualquer aposta seria em um modelo de desenvolvimento que privilegie a igualdade e a sustentabilidade ambiental, tem na reforma fiscal uma ferramenta poderosa e indispensável. Se se trata de mobilizar os recursos nacionais para financiar o desenvolvimento, a necessidade de reformar as estruturas tributárias é um caminho necessário para ampliar o espaço de manobra dos Estados, melhorar a distribuição de renda e fortalecer o crescimento económico.

A construção de uma sociedade mais igualitária na América Latina deve enfrentar a concentração histórica de riqueza e poder da região, e a reforma tributária é uma ferramenta necessária para isso.

Conclusão

A diminuição da pobreza no

ciclo progressista do início do século na América Latina se deve em grande parte ao ciclo econômico favorável que a região passava. A intervenção estatal na desigualdade social da região ainda é muito baixa mesmo com as políticas sociais implementadas no período. Essas políticas foram bastante voltadas para o alívio da pobreza e ignoram a extrema concentração de riquezas que acontece nesses países. A América Latina continua, dessa maneira, a região mais desigual do globo. Atualmente, já se coloca em cheque inclusive a diminuição da desigualdade observada chamando a atenção para o baixo impacto das políticas progressistas no problema da desigualdade, assinalando que a concentração de renda é tão alta, que não é contabilizada pelos métodos tradicionais de mensuração. Assim, mesmo que se observe uma diminuição da pobreza, a desigualdade no continente se mantém estável. A grande concentração de renda e riqueza na região deve ser abordada para que seja relativamente estável a construção de uma sociedade mais igualitária e justa. Esse caminho precisa passar por uma reforma fiscal, de maneira a promover uma real redistribuição de recursos na sociedade. No entanto, esse contexto global, de crise econômica e comercial, põe em questão tanto a capacidade quanto a vontade dos estados de realizar reformas tributárias, como as propostas neste artigo.

Referências

Alvaredo, F., Atkinson, A. B. Piety, T., & Saez, E. (2013). The top 1 percent in International and historical perspective. *Journal of economic*

- perspectives*, 27(3), 3-20.
- Atkinson, A. B. (1973). *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.
- Burdín, G., Esponda, F., Vigorito, A. (2014). Inequality and top incomes in Uruguay: a comparison between household surveys and income tax micro-data. *The World Top Incomes Database Working Paper*, N° 1.
- CEPAL. (2018). *Panorama social da América Latina e Caribe*.
- Fiszbein, A., Schady, N. R., & e Ferreira, F. H.G. (2009). *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty. A world bank policy research report*. Washington: World Bank.
- FMI, International Monetary Fund. (2017). *Fiscal Monitor: Tackling Inequality*. Washington: FMI.
- Gasparini, L., Cruces, G., & Tornarolli, L. (2016). Chronicle of a deceleration foretold: income inequality in Latin America in the 2010s. *Documento de trabajo*, n° 198.
- Hanni, M., Martner, R., Podestá, A. (2015). *The redistributive potential of taxation in Latin America*. CEPAL.
- Inchauste, G., & Lustig, N. (2017). *The Distributional Impact of Taxes and Transfers: Evidence from Eight Low- and Middle-Income Countries*. Washington: World Bank.
- Leite, C. K. S., Oliveira, O. P., Mafra, J. (2016). Difusão de políticas de transferência de renda condicionada: perspectivas analíticas do programa bolsa família a partir do banco mundial. Em *Anais do 40º encontro anual da ANPOCS*. Caxambu - MG.
- Lozano, C. (2017). Sin impuestos no hay igualdad. *Revista nueva sociedad*, (212), 68-79.
- Lustig, N., Lopez-Calva, L. S., Ortiz-Juarez, E. (2012). *Declining inequality in Latin America in the 2000s: the cases of Argentina, Brazil, and Mexico*. Policy research working paper. The world bank.
- Lustig, N., Pereira, C. (2016). *The impact of the tax system and social spending in income redistribution and poverty reduction in Latin America*. <https://ideas.repec.org/a/hpe/journal/y2016v219i4p121-136.html>
- Mahon Jr, J., Bergman, M., & Arnson, C. J. (2014). *Progressive tax reform and equality in Latin America*. Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Medeiros, M. (2012). *Medidas de desigualdade e pobreza*. Brasília: Editora UNB.
- Medeiros, M., Souza, P.H.G.F., Castro, F. Á. (2015). O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). *Revista Dados*, 58(1).
- Mello, L., & Brezzi, M. (2016). Inequalities in Latin America: trends and implications for policy. *Hacienda Pública Española*, 219(4). https://www.researchgate.net/publication/304822384_Inequalities_in_Latin_America_Trends_and_implications_for_Policy
- Mendonça, L. J. V. (2009). Pessoa de América Latina: da desigualdade social à desigualdade econômica. *Revista argumentum*, 1(1).

- Piketty, T. (2003). Income inequality in France, 1901–1998. *Journal of Political Economy*, 111(5), 1004-1042.
- Piketty, T. (2013). *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca.
- Reygadas, L., Filgueira, F. (2010). Inequality and the incorporation crisis: the left's social policy toolkit. In M. Cameron, E. Hershberg (Eds.), *Latin America's left turns: politics, policies & trajectories of change* (pp171–191). Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Ruiz, N., & Woloszko, N. (2016). What do household surveys suggest about the top 1% incomes and inequality in OECD countries? *OECD Economics Department Working Paper*, N° 1265. Paris: OEDC.
- Weyland, K. (2004). Neoliberalism and democracy in Latin America: a mixed record. *Latin American politics and society*, 46(1), 135-157.

The role of the fiscal policy in reducing Latin America's inequality in the 21st century

Abstract: Latin America saw in the last decades a huge trend of falling income inequality, that came from a consistent economic growth and adoption of income redistribution policies. However, analyzing the income distribution from the top of the concentration pyramid, this falling trend do not hold and is very variable in the region. In this way, in the light of the recent literature on combating inequality, we seek to understand the paper of tributary fiscal policy on the latin american inequality in the first decades of the XXI century. We understand that, even if it is not the main determinant factor in the inequality, the progressive tributary policy has an important role on the combat to the excessive income concentration. However, it is not on the toolkit adopted by the progressists governments.

Keywords: Latin America, income inequality, fiscal policy, fiscal reform.

Resumen biográfico

Raíssa Curto Tochetto

Graduada en relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Brasilia. (UNB) 2013 – 2018. Tiene experiencia en el área de ciencias políticas y relaciones internacionales, ha tenido un reconocimiento académico en el II Premio MERCOSUR de Investigación en Políticas Social organizado por el ISM y Parlasur en el 2019.

Como citar este artículo

Tocheto, K. R. C. (2019). O papel da política fiscal na diminuição da desigualdade na América Latina no século XXI. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 3, 85-100. <https://doi.org/10.28917/ism.2019-v3-85>