

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

RAFAEL FERREIRA SALLES DA COSTA

**DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL: UMA ANÁLISE
DISTRIBUTIVA DO IMPACTO DA AÇÃO FISCAL NA PRIMEIRA
DÉCADA DOS ANOS 2000**

RIO DE JANEIRO

2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

RAFAEL FERREIRA SALLES DA COSTA

**DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL: UMA ANÁLISE
DISTRIBUTIVA DO IMPACTO DA AÇÃO FISCAL NA PRIMEIRA
DÉCADA DOS ANOS 2000**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como exigência para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Dr. Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos

Rio de Janeiro, RJ

2021

RAFAEL FERREIRA SALLES DA COSTA

DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DISTRIBUTIVA DO
IMPACTO DA AÇÃO FISCAL NA PRIMEIRA DÉCADA DOS ANOS 2000

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Rio de Janeiro, 6/15/2021.

CARLOS PINKUSFELD MONTEIRO BASTOS - Presidente

Professor Dr. Do Instituto de Economia da UFRJ

ANA CRISTINA REIF DE PAULA

Professora Dra. do Instituto de Economia da UFRJ

MARIA ISABEL BUSATO

Professora Dra. do Instituto de Economia da UFRJ

AGRADECIMENTOS

À Mariana, minha companheira, por existir na minha vida e me apoiar de tantas formas desde quando coincidimos, em especial pela paciência e carinho enquanto escrevia esse trabalho.

À Elaine, minha mãe, pelo incondicional apoio na busca do saber durante toda a vida.

Aos co-responsáveis pela minha criação: Eleusa, Antônio Carlos e Elizabeth.

À Emília pela ajuda e revisão.

Ao Renan por me lembrar de pagar o boleto do ENEM.

Aos professores da UFRJ e colegas que cruzaram meu caminho, por me proporcionar uma jornada tão prazerosa durante a graduação, em especial ao meu orientador Carlos Pinkusfeld, pelas sempre instrutivas e divertidas discussões que além de orientar, inspiraram este trabalho.

Ao ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por provar que existe alternativa política capaz de transformar a sociedade a partir da mínima atenção do Estado aos menos favorecidos, mesmo que o caminho não seja dado ou fácil, como a realidade nos mostra.

RESUMO

A análise sobre a necessidade ou o benefício da atuação do Estado na economia varia de acordo com as diferentes escolas de pensamento econômico. Este trabalho busca a partir da crítica a teoria neoclássica e com proposições alternativas pela moderna teoria do excedente, evidenciar as diferenças teóricas que ensejam distintas avaliações sobre o impacto da ação estatal na distribuição de renda entre os indivíduos ou grupos de indivíduos na sociedade. Este trabalho tem como objetivo analisar a evolução da distribuição de renda no Brasil, em especial na primeira década dos anos 2000, bem como o impacto distributivo da tributação e do gasto social no mesmo período.

Palavras chave: Distribuição de renda. Gasto Social. Tributação.

ABSTRACT

Analyzing the necessity or the benefits of economic State action changes according to different schools of economic thought. This essay tries to, from a critic standpoint about the neoclassical theory and some analytical alternatives proposed by the modern surplus approach, point out the theoretical differences that changes the view about the role that the state plays in the income distribution of individuals within a society. This essay aims at the analysis of income distribution in Brazil, especially in the first decade of the 2000, as well as the distributive impact of social expenditure and taxation.

Key words: Income distribution. Social expenditure. Taxation

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NA AMÉRICA LATINA (2000-2012)	30
FIGURA 2 – DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL (2001-2007)	32
FIGURA 3 – RENDA DO 1% MAIS RICO PNAD VS DIRPF	33
FIGURA 4 – CRESCIMENTO RENDA PER CAPITA POR FAIXA DE RENDA.....	34
FIGURA 5 – PARTICIPAÇÃO ALIMENTAÇÃO NO GASTO TOTAL FAMILIAS ..	36
FIGURA 6 – EVOLUÇÃO GASTOS SOCIAIS COMO % DO PIB	38
FIGURA 7 – EVOLUÇÃO GASTOS SOCIAIS COMO % DO GASTO PÚBLICO	38
FIGURA 8 – CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA (1998 – 2012)	41
FIGURA 9 – DISTRIBUIÇÃO DA RENDA APÓS AÇÃO FISCAL NO BRASIL.....	50
FIGURA 10 – CARGA TRIBUTÁRIA POR FAIXAS DE RENDA	51
FIGURA 11 – PARTICIPAÇÃO NO BOLSA FAMÍLIA POR FAIXA DE RENDA	57

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – DISTRIBUIÇÃO DA RENDA APÓS AÇÃO FISCAL NA AL (2011).....	48
TABELA 2 – RENDIMENTOS POR TIPO DE RENDIMENTO (IRPF 2013).....	53
TABELA 3 – RENDIMENTOS POR FAIXA DE RENDA (IRPF 2013).....	54
TABELA 4 – ALIQUOTA EFETIVA IRPF POR FAIXA DE RENDA (2013)	54
TABELA 5 – PARTICIPAÇÃO PREVIDENCIARIA POR FAIXA DE RENDA	55
TABELA 6 – GASTOS EM EDUCAÇÃO POR FAIXA DE RENDA	58

LISTA DE ABREVIATURAS

AL: América Latina

BPC: Benefício de Prestação Continuada.

CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina.

CF88: Constituição Federal de 1988.

CIDE: Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico.

COFINS: Contribuição para Financiamento da Seguridade Social.

CPMF: Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras.

CSLL: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

CTB: Carga Tributária Bruta.

CTN: Código Tributário Nacional.

ICM: Imposto sobre Circulação de Mercadorias.

ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

IPMF: Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras.

IR: Imposto de Renda.

IRPF: Imposto de Renda Pessoa Física.

IRPJ: Imposto de Renda Pessoa Jurídica.

ISS: Imposto Sobre Serviços.

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

PBF: Programa Bolsa Família.

PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

POF: Pesquisa de Orçamento Familiar.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I: CONCEITOS BÁSICOS.....	11
1.1. A distribuição de renda como o fator determinante para as divergências de prescrição de política entre diferentes tradições do pensamento econômico	11
1.2. Tributação: os conceitos predominantemente marginalistas acerca dos princípios da tributação	17
1.3. O gasto social e a provisão de bens públicos: o estado de bem-estar social	21
CAPÍTULO II: DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL E OS IMPACTOS DISTRIBUTIVOS DA TRIBUTAÇÃO E DOS GASTOS PÚBLICOS.....	26
2.1. Distribuição de renda no brasil: um breve histórico recente, com ênfase na primeira década dos anos 2000	26
2.2. Evolução da carga tributária e do gasto social no brasil. Uma análise recente, com ênfase na primeira década dos anos 2000.....	32
2.2.1. Tributação no brasil: um breve histórico recente a partir da constituição de 1988	35
2.3. Impactos distributivos da ação fiscal no brasil: tributação e gasto público, uma análise recente, com ênfase na primeira década dos anos 2000	43
2.3.1. A carga tributária regressiva.....	47
2.3.2. A progressividade do gasto social	51
CONCLUSÃO.....	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	60

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o debate sobre a distribuição da renda nas sociedades capitalistas voltou ao centro da discussão econômica no mundo. Este retorno ocorre em grande medida, pela deterioração da distribuição de renda em muitos países desenvolvidos, a partir da consolidação da ordem neoliberal, em especial a partir dos anos 1980, com impactos sobre a própria estabilidade e solidariedade social. É interessante notar que, o debate em torno das questões distributivas se dá sob-hegemonia da teoria marginalista, uma abordagem em que, em tese, a distribuição de renda seria o resultado eficiente da remuneração dos fatores de produção. Em boa parte do século XIX, tal distribuição entre classes sociais era o objeto central para a avaliação econômica, uma vez que tal distribuição seria chave para o processo de acumulação de capital, dada a suposição da Lei de Say, e no longo prazo na acumulação de capital.

A obra *O Capital do século XXI*, de Thomas Piketty, teve uma repercussão incomum e colocou a distribuição da renda novamente no centro do debate. A obra revela uma tendência de concentração da renda nos estratos mais ricos da população, o 1% mais rico ou o 0,1% mais rico, em especial a partir da década de 1980. A obra tem uma dimensão empírica, e parte da análise dos dados administrativos do Imposto de Renda em um apanhado de países desenvolvidos desde 1800 até os dias de hoje. O que se verifica é um persistente crescimento recente na parcela do produto capturada pelos mais ricos (1% ou 0,1%), atingindo níveis de concentração de renda e riqueza comparáveis, no século XX, somente ao período anterior às guerras mundiais. Essa tendência, se mantida, pode levar os níveis de concentração de riqueza a patamares semelhantes aos observados no século XIX.

No Brasil, pelo menos desde a década de 60, há pesquisas investigando a situação da distribuição de renda brasileira. Em relação ao resto do mundo, o Brasil se destaca entre os que mais desigualmente distribuem a renda nacional, sendo que a situação a distribuição da renda não se alterou significativamente no século XX, mesmo com o processo de industrialização e crescimento econômico verificado entre os anos 50 e 80 desse século.

A primeira década dos anos 2000 foi marcada por uma alteração do padrão distributivo da renda nacional. Nesse período, verificaram-se significativos aumentos da renda da população mais pobre do país, bem como acentuada queda nos indicadores de pobreza e miséria como nunca vistas em períodos anteriores na história brasileira. Em 2013, a Organização das Nações

Unidas (ONU) anunciou a retirada do Brasil do mapa da fome, em seu relatório de insegurança alimentar no mundo.

Esse resultado pode ser associado à expansão das políticas sociais do governo do então presidente Lula, que aparentam ter relevância no fenômeno verificado no Brasil. Tal mudança explicita a importância do Estado como um agente central da vida em sociedade, influenciando, diretamente a distribuição da renda em uma nação, ao retirar renda auferida pelos indivíduos da sociedade (tributação) e aplicá-las, por meio do gasto público, na provisão de bens ou serviços públicos ou mesmo na transferência direta dessa renda.

Entretanto, como mencionado acima, diferentes abordagens teóricas têm avaliações distintas, tanto em relação aos nexos causais que redundaram na recente desconcentração de renda, quanto na necessidade de que o desenho de políticas públicas (tributária e de gasto/transferência) afetem a distribuição de renda de mercado.

São tais questões ligadas à intervenção do setor público e seu impacto na distribuição de renda, com um olhar focado na problemática brasileira, o objeto de análise desta monografia.

Assim, esse trabalho busca em seu primeiro capítulo, indicar os conceitos básicos da teoria marginalista, que é predominante no debate público, e sua crítica, bem como proposições alternativas pela teoria do excedente. Nesse sentido, busca-se a partir da crítica à teoria marginalista, demonstrar que suas conclusões teóricas têm impacto relevante, principalmente na percepção do papel que o Estado deve ter na economia, e, por conseguinte, na distribuição da renda entre os cidadãos. Nesse capítulo, são analisados em separado, as questões da tributação e do gasto segundo abordagens teóricas distintas.

O segundo capítulo tem como objetivo analisar o caso brasileiro, em especial a evolução da distribuição de renda no decorrer da primeira década dos anos 2000. Nesse contexto, busca-se discutir a melhora nos indicadores de distribuição de renda e pobreza sob a ótica histórica do período, contextualizando como o fenômeno observado na economia brasileira se deu em comparação internacional, em especial na América Latina. Também é discutido nessa seção, o impacto específico que a tributação enseja na distribuição de renda, bem como o dos gastos públicos, em especial o gasto social.

A monografia se encerra com algumas considerações finais.

CAPÍTULO I: CONCEITOS BÁSICOS

1.1- A distribuição de renda como o fator determinante para as divergências de prescrição de política entre diferentes tradições do pensamento econômico

A teoria econômica neoclássica ou marginalista possui um enfoque microeconômico. Esse enfoque é consequência de sua origem teórico-metodológica que conformou sua estrutura analítica, de bases estritamente individualistas, e que produz todo o seu arcabouço teórico por meio do estudo do comportamento dos agentes econômicos que buscam maximizar sua utilidade dada uma restrição orçamentária, ou um dado estoque de fatores de produção.

Cada agente é ao mesmo tempo produtor e consumidor. A oferta de trabalho reflete uma preferência por consumo e lazer, que o agente procurará maximizar com sua oferta de trabalho, ou seja, abrir mão de lazer tem um “custo” crescente e que encontrará um ponto de equilíbrio no mercado de trabalho, com uma remuneração igual à produtividade marginal desse agente. Assim, a remuneração de um agente econômico que oferta sua força de trabalho será ao equilíbrio entre o que essa força de trabalho produz na margem e sua preferência por lazer. Em outras palavras, temos uma distribuição de renda que resulta de preferências, dotação de fatores de produção e as tecnologias existentes que permitem combinar, de forma contínua, os fatores de produção.

A “revolução marginalista” pode ser percebida ao final do século XIX, no período subsequente à publicação de *O Capital* por Marx, a partir de um processo de progressivo afastamento da teoria do valor e da distribuição da renda dos autores clássicos, que dominara o pensamento econômico até então, a partir das formulações teóricas desde os fisiocratas, passando por Ricardo, Smith e Marx (GAREGNANI e PETRI, 1989).

Essa tradição se manteve viva em alguns autores e ganhou o reforço a partir do trabalho de Piero Sraffa, em meados da década de 1950. Entretanto, além de sua contribuição positiva a uma tradição, as obras de Sraffa e seus seguidores avançaram na crítica à estrutura teórica marginalista. A crítica à teoria marginalista evidencia uma diferença radical em relação à formulação teórica clássica, e o modo pelo qual essas diferenças ensejam outras, determinando uma visão global sobre a realidade econômica totalmente distinta quando colocadas em comparação. Ficam claras as divergências teóricas na explicação da distribuição de renda, ou seja, a análise das causas que explicam a formação do salário dos trabalhadores, da taxa de lucro

média auferida pelos proprietários do capital e a renda dos detentores de recursos naturais colocados à disposição da produção (GAREGNANI e PETRI, 1989).

Uma característica central da abordagem marginalista é ser ao mesmo tempo, e como resultado do mesmo mecanismo de substituição de fatores, uma teoria de valor (determinação de lucros, salário e preços), do nível e composição do produto social e, portanto, uma teoria do nível de emprego da economia. Isso decorre, como colocado por Garegnani e Petri (1989), da forma simétrica como opera o mecanismo de determinação de tais variáveis:

A formulação marginalista propõe um tratamento simétrico, que vê tais formas como recompensas dos respectivos “fatores produtivos” – trabalho, capital e recursos naturais –, recompensas determinadas por mecanismos inteiramente análogos. Este mecanismo comum, como se sabe, é o da “demanda e oferta”. Sustenta a teoria marginalista: a quantidade globalmente demandada (ou “demanda”) e a quantidade globalmente oferecida (ou “oferta”) de cada “fator produtivo” são funções de seu “preço” ou, mais precisamente, de sua taxa de remuneração. Se, a uma dada taxa de remuneração de um fator, a demanda por ele é maior do que a oferta, a concorrência será a concorrência entre adquirentes fará com que a taxa de remuneração tenda a aumentar; se, ao contrário, a demanda é menor do que a oferta, será a concorrência entre ofertantes que fará com que a taxa de remuneração tenda a diminuir. Ora, sustenta a teoria marginalista, em geral as variações de tal “preço” devidas a uma desigualdade entre demanda e oferta farão diminuir tal desigualdade até anulá-la: nesse ponto haverá equilíbrio entre demanda e oferta, e o “preço” do fator produtivo não mais terá tendência a se modificar. Este resultado requer fundamentalmente que a demanda de cada fator aumente regularmente e com intensidade suficiente quando diminui seu preço. Em tal caso, se, por exemplo, o salário (a taxa de salário) for suficientemente alto, a oferta (ou, de todo modo, não a fará aumentar mais do que a demanda), reduzindo a discrepância entre elas até anulá-las; e, inversamente, se o salário (a taxa de salário) for inferior à taxa de equilíbrio. Portanto, a taxa de remuneração de cada fator produtivo tenderia para aquele valor que leva ao equilíbrio a demanda e a oferta: é a gravitação em torno daquele equilíbrio que explicaria estas teorias, a distribuição de renda. (GAREGNANI e PETRI, 1989, p. 388).

Assim, o preço do capital (taxa de juros) e o preço do trabalho (taxa de salários) variariam de forma a representar a escassez relativa de cada fator de produção na economia, medidos em quantidades físicas e não em moeda.

A justificativa para a existência de gravitação em torno de um equilíbrio estável na teoria marginalista deve residir na existência de curvas de demanda por fatores produtivos decrescentes. A natureza decrescente da função de demanda decorre da existência de duas possibilidades de substituição. A primeira, uma psicológica relativa à preferência de consumo dos indivíduos, que à medida que o preço relativo de um bem cai, este seria consumido em detrimento de um bem mais caro. A segunda da substituição técnica de um fator produtivo por outro (GAREGNANI e PETRI, 1989).

As substituições diretas se dão no âmbito do processo produtivo, onde os produtores ao confrontar uma alteração no preço dos fatores irão substituir os insumos da produção (capital e trabalho) na direção do fator de menor preço. O ponto de equilíbrio, sob a ótica do capitalista individual, é atingido no encontro no nível produtividade marginal do capital (que pode ser vista como a demanda por trabalho) e a oferta de trabalho ao novo nível de preços do trabalho (taxa de salários), de modo a minimizar seu custo de produção, e, portanto, maximizar seu lucro. No ponto de equilíbrio, a adição de uma nova unidade de trabalho ensejaria um aumento nos custos de produção superior ao produto adicional gerado pela nova unidade trabalho. No caso das substituições indiretas, o consumidor, por meio de suas preferências subjetivas, irá “procurar” substituir sua cesta de consumo de modo a maximizar sua utilidade marginal, dado os novos preços relativos de produtos.

As substituições diretas e as indiretas, aliadas a uma flexibilidade dos preços de fatores (reais e nominais), em concorrência perfeita, deve, no âmbito da teoria neoclássica, garantir uma tendência natural ao pleno emprego dos fatores de produção (SERRANO, 2019).

Em resumo, no caso da teoria marginalista, as preferências dos consumidores, a dotação dos fatores de produção e a tecnologia produtiva são variáveis exógenas. Com base nessas variáveis, em condições de equilíbrio competitivo (onde os produtores maximizam seu lucro e os consumidores maximizam sua utilidade marginal) entre oferta e demanda em cada mercado, seriam determinados de forma simultânea: os preços relativos dos produtos e fatores de produção (distribuição funcional da renda) por um lado; e as quantidades produzidas de produtos e serviços e consumidas em termos de fatores produtivos por outro. Nessas condições, os fatores produtivos estariam sendo plenamente utilizados, e o sistema de preços refletiria a escassez relativa de fatores diretamente no preço dos fatores e indiretamente no preço dos bens (FREITAS, 2015).

Na formulação clássica, por sua vez, o crescimento e a distribuição de renda se baseiam no conceito de excedente social. O excedente (produto social líquido) é a parte da produção que sobra de depois de retirado o consumo de subsistência dos trabalhadores e do qual pode sair uma reprodução simples de uma economia. Nota-se dessa maneira, nessa tradição de pensamento, que a partida da teoria se dá essencialmente no campo dos agregados econômicos e não em decisões individuais ou na suposta existência de um número infinito de agentes atomizados.

A hipótese dos economistas clássicos a respeito da taxa de salário real é que a mesma tende ao nível de “subsistência” da força de trabalho. Essa tendência é mais relacionada a fatores econômicos e sociais, em especial o poder de barganha relativo entre trabalhadores e capitalistas, do que uma condição fisiológica dos primeiros, ou seja, deve depender de condições que são historicamente determinadas. Dessa forma, sua determinação independe da relação com oferta e demanda de capital e trabalho, e pode ser analisada de forma separada em relação ao produto social, fazendo desse último uma variável independente dos salários (GAREGNANI e PETRI, 1989). Cabe ressaltar, a natureza radicalmente distinta em relação ao conceito marginalista, em que os salários e lucros são definidos simultaneamente, bem como o nível de emprego e produto social da economia.

Dessa forma, a resposta que emerge da pergunta “qual é a origem dos lucros? ”, tem divergências marcantes quando consideradas as duas escolas de pensamento. Se por um lado a resposta dos clássicos será em sentido de que os trabalhadores não são proprietários dos meios de produção, e, portanto, não lhes é consentido se apropriar de todo o produto líquido, ou posto de outra forma, os lucros são positivos porque os trabalhadores são obrigados como forma de subsistência trabalhar mais do que seria suficiente para receber o que produzem, dada sua dependência em relação aos capitalistas. Por outro, a resposta marginalista à mesma pergunta seria no sentido de que o lucro do proprietário do capital nada tira dos trabalhadores, na medida em que sua remuneração é igual à contribuição que aquela unidade de capital acrescenta ao produto social (GAREGNANI e PETRI, 1989).

É importante salientar que se na teoria clássica a taxa de lucros depende de condições sociais na determinação do salário de subsistência, então a taxa de juros nominal ganha um enorme grau de liberdade, já que sua determinação é em algum grau resultado de política econômica promovida pelo Estado. Assim, sua determinação pode afetar indiretamente a distribuição de renda, mas não existiria um centro de gravidade determinado por uma taxa natural de pleno emprego.

Uma importante contribuição nesse sentido foi dada pela teoria monetária de Keynes, na qual a taxa de juros é uma variável monetária, e em última instância controlada pelo Estado¹,

¹ No modelo convencional de Keynes a autoridade monetária é capaz de controlar a oferta de moeda e a taxa de equilíbrio é determinada pelo equilíbrio com a demanda. A posição heterodoxa corre dominante é de que a moeda seja endógena, ou seja, a taxa de juros é determinada exogenamente pela Autoridade Monetária.

portanto de alguma forma rígida. Assim, mesmo que fosse válida a teoria marginalista, essa rigidez não asseguraria que os níveis da demanda efetiva e do consumo aos preços de oferta sejam os do produto potencial, ou seja, da plena utilização dos fatores de produção (SERRANO, 2019).

Seja em decorrência desse mecanismo de rigidez, ou pela adoção do Princípio da Demanda Efetiva no longo prazo, decorre a importância do ativismo estatal em termos de gasto e tributação.

É importante assinalar, para a discussão de distribuição de renda e tributação, o critério de eficiência de Pareto dentro da teoria marginalista. Esse conceito particular tem efeito central na interpretação do que é desejável ou não a partir de uma intervenção do Estado. Pareto definiu um princípio que, no seu enunciado mais forte, afirma: “O grupo de indivíduos aumenta o seu bem-estar ao mover-se de *a* para *b* se pelo menos um indivíduo ficar melhor em *b* e nenhum indivíduo ficar pior” (ACOCELLA, 2000: p.23). Essa correspondência foi enunciada através de dois teoremas que, aplicados a um sistema de mercados, dizem o seguinte (BATEIRA, 2011):

1. Num sistema econômico dotado de concorrência perfeita e mercados completos, um equilíbrio competitivo, caso exista, será um ótimo de Pareto.
2. Se há mercados completos, e se estão reunidas certas condições no que toca às funções de utilidade individual [...] e às funções de produção [...], qualquer ótimo de Pareto pode resultar de um equilíbrio competitivo após uma redistribuição adequada de recursos (dotações iniciais) entre indivíduos (ACOCELLA, 2000, p. 73)

Portanto, seria ineficiente economicamente, por exemplo, uma intervenção pública pela qual o efeito final é retirar renda (mesmo que em quantidades ínfimas) de um agente capitalista muito rico para concedê-la a um trabalhador recebendo um salário mínimo. A concentração funcional da renda, ou seja, a desigualdade entre o que recebem trabalhadores e capitalistas, sob a ótica da eficiência paretiana, é justificada pela própria dotação dos fatores (ou sua escassez relativa) e as preferências dos agentes, uma vez que o mecanismo de preços, que leva à tendência ao pleno emprego, funciona. Esse é um ponto importante: a eficiência paretiana só é válida se todas as condições do modelo marginalista forem atendidas.

Assim, para autores neoclássicos a intervenção estatal deve ter como objetivo, ou só pode se justificar para “corrigir” imperfeições (falhas de mercado), como, por exemplo, a competição imperfeita, a existência de informação imperfeita, inflexibilidade dos preços nos

fatores. E mesmo neste caso, o resultado alcançado poderia ser mais eficiente, mas nunca chegaria ao grau de ótimo paretiano.

Para a discussão que será desenvolvida nas seções que se seguem, essa dicotomia tanto do entendimento do funcionamento de uma economia capitalista, quanto aos impactos da intervenção pública são muito importantes. Se, ao contrário do que se deduz da teoria marginalista, as economias de mercado não tendem naturalmente ao pleno emprego dos fatores de produção, há a necessidade lógica de se buscar uma forma alternativa de determinação da renda e do produto (BASTOS, 2015).

Fica claro que, para a teoria marginalista numa economia capitalista, a distribuição de renda funcional² reflete elementos exógenos (dotação de fatores, preferências e tecnologia) e que sua alteração através da provisão de bens e/ou tributação da renda (seja direta ou indireta) resulta numa eventual perda de eficiência. Ou seja, decisões de política econômica ditadas por preocupações de ordem distributiva se confrontam com o critério de eficiência marginalista, e, por isso, podem ser alvo de críticas ou até veto por *policy makers* de orientação liberal.

Já a abordagem clássica a própria distribuição de renda, seja funcional ou pessoal, é explicada por complexos elementos sócio-políticos que se encontram fora do coração analítico da própria teoria. Elementos como poder de barganha, estrutura sindical, normas institucionais como fixação de salário mínimo ou normas para diferentes categorias laborais podem influenciar na conformação do preço do trabalho, por exemplo. A velocidade da acumulação de capital e os níveis de produto *per-capita* dependem das decisões de gastos que podem estar relacionadas à maior disposição do governo gastar, à geração de progresso técnico, ou a existência de um sistema de crédito que garanta o financiamento para empresas e famílias, aumentando assim, o gasto autônomo, ou seja, são decisões exteriores ao núcleo da teoria dependentes de decisões políticas relacionadas à gestão do governo sobre a economia (BASTOS, 2015).

Dessa forma, dada uma teoria que é muito mais flexível e complexa em suas explicações para a distribuição de renda e que não possui um critério de “eficiência” como o Paretiano, as

² A distribuição de Renda das Famílias que é afetada pela propriedade ou não de meios de produção, ou apenas da força de trabalho, porém sabendo que os salários não são homogêneos para a abordagem marginalista a dotação de fatores entre trabalhadores diverge em termos da acumulação de capital humano, que estaria associada à remuneração de cada distinta ocupação.

decisões de políticas distributivas podem ter impactos positivos em termos de bem-estar efetivo da população, crescimento e acumulação de capital. Por exemplo, uma política de gastos sociais acompanhada de uma tributação progressiva, que atinja grupos com maior propensão a poupar (mais ricos) pode gerar ao mesmo tempo maior crescimento, mais serviços e benefícios públicos e uma distribuição menos desigual da renda.

1.2- Tributação: os conceitos predominantemente marginalistas acerca dos princípios da tributação

Uma vez explicados alguns fundamentos teóricos na seção anterior, procura-se, de maneira muito sintética, descrever alguns princípios de tributação que, na abordagem marginalista, serão predominantemente distorcivos e/ou justificados por falhas de mercado. Na abordagem clássica do excedente, esses são objeto de decisões sociopolíticas, inerentes ao conflito entre as classes sociais, com impactos não podem ser determinados à priori.

O Estado nacional organiza a vida das populações que vivem dentro de um espaço geográfico e tem como uma de suas funções centrais a decisão sobre quais serviços públicos fornecer e a forma de tributação de tal população. Ao fazer essa escolha da forma de como retirar recursos das famílias e firmas e prover bens e serviços para a construção dos objetivos de alguma forma decididos coletivamente pela sociedade, deve seguir aspectos normativos e algum critério de eficiência.

Trataremos inicialmente de tributos de uma forma mais descritiva. A definição jurídica do tributo, de acordo com o Código Tributário Nacional (CTN), é: “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda nacional, que não constitua multa por ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. Colocado de outra maneira, o tributo é uma obrigação de pagar, criada legislativamente e imposta aos contribuintes com o objetivo de prover de recursos para desenvolvimento do Estado. A forma de tributação, ou seja, o desenho de como o estado retira recursos da economia, depende de uma série de instrumentos administrativos específicos.

Os tributos diretos são assim designados, pois o ônus jurídico de quem paga aquele tributo não pode ser modificado, ou seja, não pode haver, sob a luz estrita da lei, repasse desse tributo a outro contribuinte. Geralmente, tem como sua base tributária na renda auferida por pessoas físicas ou jurídicas, e o maior expoente dessa classe de tributos é o Imposto de Renda.

Os tributos indiretos por sua vez, são aqueles geralmente ligados à venda de bens e serviços, portanto, considera estritamente o consumo da mercadoria adquirida, sem levar em consideração, portanto, a renda ou patrimônio de cada um. No Brasil, o Imposto sobre os Serviços (ISS) é um exemplo de tributo indireto.

No sentido econômico, mesmo com a existência de contribuinte juridicamente definido, como no Imposto de Renda, não necessariamente é este contribuinte quem arca com o “fardo” do imposto. Isto porque, no caso do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), a empresa pode repassar total ou parcialmente o custo com o tributo para o preço dos produtos que vende, a depender de condições competitivas de mercado. O tributo indireto é cobrado a partir da venda de uma mercadoria ou serviço e como o contribuinte não é definido por lei, essa a possibilidade de repasse fica ainda mais evidente. Portanto, analisar os impactos de um determinado desenho tributário na renda dos indivíduos de uma sociedade, e até dos impactos que esses têm na dinâmica econômica, se mostra de vital importância. Também importante, por suposto, é a influência das escolas de pensamento econômico tem na formação dos desenhos tributários.

Alguns princípios, de natureza mais normativa, como o da equidade tributária, segundo o qual os indivíduos contribuem com o Estado pagando tributos de acordo com sua capacidade contributiva foi defendido já por alguns autores clássicos como Adam Smith. Entretanto, a forma de interpretação do conceito, e sua aplicação prática variaram significativamente ao longo do tempo. Stuart Mill, por exemplo, defendeu que a igualdade dos cidadãos perante a lei, ensejaria que se impusesse um sacrifício igual a todos, o que poderia justificar a adoção de um imposto neutro ao invés de um progressivo (GOBETTI, 2017).

Musgrave (1994) aponta três formas distintas de abordar o problema conceitual da equidade tributária: i) Princípio do benefício: Se os preços dos fatores produtivos e dos produtos são determinados em mercado competitivo não só o produto é eficiente como justo. Na abordagem de Lindahl, as pessoas deveriam pagar o imposto que derivam da utilidade marginal da utilização do bem público. Para Smith, o pagamento do imposto deve ser proporcional à receita que cada um obtém a partir das ações de defesa promovidas pelo Estado. A análise do impacto tributário por este princípio é realizada tanto pelo lado da tributação quanto do gasto público, em termos da utilização de bens e serviços públicos pelos indivíduos. ii) Princípio da capacidade de pagamento: Padrão de pagamento de tributos deve ser baseado em uma regra geral de justiça social, onde os que têm a mesma capacidade contributiva devem pagar o mesmo montante (equidade horizontal), enquanto os que podem pagar mais devem assim fazê-lo

(equidade vertical). Nesse contexto, o princípio da capacidade se debruça exclusivamente sobre o lado da arrecadação tributária e não o do gasto público. iii) Princípio do mínimo sacrifício total ou máximo bem-estar: Desde a obra de Pigou em 1960, a igualdade de sacrifício marginal dominou a discussão. Por este princípio, os indivíduos devem contribuir com o pagamento dos impostos proporcionalmente ao de sua contribuição marginal para o produto. O conceito é arbitrário e foi escolhido, aparentemente, de forma normativa para incorporar um princípio de eficiência que garantiria o mínimo sacrifício total do produto.

Um conceito estritamente vinculado ao princípio de capacidade de pagamento é o de progressividade de um tributo. São ditos progressivos os tributos que os contribuintes pagam progressivamente mais à medida que são mais capazes de fazê-lo, regressivos aqueles em que o imposto diminui em relação ao aumento na capacidade de pagamento e neutros quando todos pagam a mesma quantidade, independente de sua capacidade de pagamento. Seguindo esse raciocínio lógico, parece razoável supor a tendência regressiva da tributação indireta incidente sobre o consumo, em especial dos bens e serviços necessários à subsistência humana.

Assim, resta claro que o esforço dos economistas em encontrar um padrão de progressividade vertical e horizontal dos tributos, e, por conseguinte, sua distribuição entre os indivíduos, segundo diferentes critérios de justiça. Contudo, se mostra difícil o consenso do que seria o correto. Isso é um reflexo não somente da dificuldade em mensurar as respostas da economia à tributação, mas, principalmente, de o resultado depender do critério de justiça escolhido, que não pode ser capturado nos limites do critério de eficiência de Pareto (MUSGRAVE, 1994).

Um elemento chave dessa conclusão é reproduzido na tradição neoclássica, predominante nesse campo da ciência econômica, de que sempre haveria um *trade-off* entre equidade e eficiência. Ora, se a equidade não pode ser capturada num modelo Pareto-ótimo, a busca por ela, seja definido qualquer critério de justiça haveria de prejudicar a eficiência econômica. Em um modelo marginalista equilibrado e competitivo, qualquer intervenção estatal deve gerar distorções no sistema de preços, e, assim tirar a economia de sua trajetória natural, que é por definição, um ótimo de Pareto.

A adoção de um tributo que tenha como objetivo a redistribuição da renda (como a tributação progressiva da renda do capital e do trabalho) gera custos econômicos na medida em que altera a oferta de trabalho e as decisões de poupança e investimento, uma vez que seriam

distintas daquelas que, no modelo neoclássico, levariam ao pleno emprego e as condições de bem-estar previstas pelo critério de pareto.

O imposto de renda é um tributo especialmente importante na análise do impacto distributivo de um desenho tributário em um país. O princípio de que os ricos devem pagar mais impostos que os pobres se consolidou nas sociedades ocidentais, no decorrer do século XX, pelo menos no reflexo percebido de seus desenhos tributários, que eram altamente progressivos e não faziam distinção entre renda do capital e do trabalho. A partir da década de 1970, com estabelecimento da teoria da tributação ótima esse panorama foi paulatinamente sendo alterado (GOBETTI, 2017).

A teoria da tributação ótima é uma teoria de origem marginalista. Assim, reconhece o *trade-off* entre equidade e eficiência, mas tenta ao mesmo tempo: minimizar a distorção econômica e comportamental causada pela aplicação dos tributos e maximizar o bem-estar da sociedade. A recomendação de política tributária decorrente dessa teoria consiste em produzir um sistema tributário que fosse o mais neutro possível, ponderando entre os ganhos distributivos com a aplicação dos tributos e a perda de eficiência econômica. Na prática, a conclusão dos autores mais influentes dessa corrente foi pela redução da progressividade do imposto de Renda, adotando-se alíquotas lineares, bem como a desoneração ou eliminação da tributação das rendas do capital. As justificativas para as conclusões decorrem da suposição que os salários refletem a produtividade marginal do trabalho e que a oferta de trabalho dos indivíduos mais capazes é extremamente sensível a variações da renda líquida após aplicado o imposto, e, portanto, alíquotas crescentes com a renda desincentivam o trabalho mais produtivo, resultando em perda para a sociedade como um todo, e conseqüentemente menos arrecadação para o Estado. Assim, de acordo com os resultados obtidos para uma tributação ótima, o imposto de renda deveria se abster de objetivos distributivos (GOBETTI, 2017). Na seção II, apresenta-se uma discussão sobre a evolução das regras para o IRPF brasileiro.

Como mencionado anteriormente, esse tipo de análise que coloca um *trade-off* entre eficiência e equidade é estranho à abordagem Clássica do Excedente, a começar pela própria inexistência de um conceito bem definido de eficiência como na teoria marginalista. Em segundo lugar, como o funcionamento de uma economia de mercado é distinto daquele descrito pela teoria marginalista, na moderna teoria do excedente, que incorpora o princípio da demanda efetiva como determinante do nível do produto e emprego, não existe uma oposição entre uma melhor distribuição de renda e um eventual candidato a critério de “eficiência” como, por

exemplo, a elevação do produto *per-capita*. Nesse sentido, deve-se lembrar de que uma melhor distribuição de renda, que eventualmente aumente a propensão a gastar de uma economia, tem, através do efeito multiplicador do gasto, um impacto no nível do produto. Alguns modelos de crescimento neo-kaleckianos correlacionam crescimento e distribuição de forma não determinística, ou seja, dependendo do regime de acumulação, é possível que se tenha um processo de crescimento *wage led*, onde a elevação da parcela salarial tenha um impacto positivo sobre a taxa de crescimento da economia. Mesmo em outros tipos de modelo de crescimento que não relacionam esta taxa de crescimento com a distribuição de renda, como o do Supermultiplicador Sraffiano, pode-se pensar em alguma relação positiva relativa uma melhora na distribuição de renda e crescimento através, por exemplo, de um acesso mais fácil e sustentável ao consumo a crédito. Nesse caso, um crescimento da oferta de bens públicos às populações, tem impactos positivos sobre o bem-estar dos estratos mais pobres e podem constituir um vetor de crescimento econômico, por meio de uma maior taxa de crescimento do gasto público.

Ainda que não possa ser chamado de um “critério de eficiência”, a maior acumulação de capital e a elevação do produto per capita estavam no centro da agenda de pesquisa clássica, sendo a tributação um fator de preocupação para autores como Smith e Ricardo. Como a tributação não poderia incorrer sobre os trabalhadores (cujo salário já se encontrava ao nível de subsistência), a taxação dos lucros, dada a aceitação da Lei de Say, poderia causar uma redução na acumulação de capital.

1.3- O gasto social e a provisão de bens públicos: O Estado de bem-estar social

Do ponto de vista histórico, políticas de bem-estar social foram promovidas no ocidente a partir do momento em que os Estados nacionais tomaram para si funções que antes eram relegados a Igreja ou outras organizações sociais, como maneira de auxiliar aqueles que passavam por necessidades e como forma de manter a coesão social. Ao final da Segunda Guerra Mundial, a política social foi incorporada às funções do Estado e medidas de proteção social foram integradas aos direitos dos cidadãos. O tipo de Estado, em que o pacto social possibilitou a incorporação dessas medidas, ficou conhecido como Estado de Bem-Estar Social (DORIA, 2018).

A definição do que é um Estado de Bem-Estar Social não é trivial e ultrapassa a fronteira da institucionalização de políticas sociais. Para Briggs (1961), a intervenção nas forças do mercado competitivo, não só garante um padrão mínimo de condições de vida, mas também oportunidades para os habitantes exercerem sua condição de cidadania. A intervenção econômica, assim, atua para compatibilizar ou atenuar efeitos polarizadores do capitalismo com algum grau desejável de homogeneidade social, ou do estabelecimento de padrões mínimos de vida para a população. A intervenção deveria ser realizada por meio de garantia de renda, da seguridade social e da oferta de serviços públicos (DORIA, 2018).

Nota-se que essa visão de intervenção pública tem como fundamento, uma abordagem normativa ou baseada em uma visão de sociedade que seja mais desejável, o que difere radicalmente do princípio preconizado pela teoria neoclássica, que já foi abordado nas seções anteriores desse estudo.

Na teoria neoclássica, a intervenção estatal na provisão de bens ou na mudança de preços relativos via tributação só se “justificaria” como uma política *second best*, ou uma forma de melhorar o bem-estar (na definição Paretiana) da economia na presença de alguma falha de mercado. Ou seja, a intervenção propriamente dita age para alterar a distribuição após os preços serem definidos pelo mecanismo de mercado (preços dos fatores produtivos como a taxa de salário), portanto, com o objetivo de atenuar ou corrigir falhas de mercado que impossibilitaram que a escassez dos fatores determinasse o preço desses. A própria existência do *welfare-state* teria que ser justificada pela ocorrência dessas falhas de mercado (CESARATTO, 2008).

Na estrutura teórica moderna do excedente, por sua vez, a abordagem é de passo único, pois, uma vez que não existe um conceito eficiência, e posto que as variáveis distributivas (salário, taxa de juros e câmbio numa economia aberta³) são influenciadas por uma série de fatores sociopolíticos. Assim, é natural que o Estado tenha capacidade de influenciar a apropriação do excedente, de garantir mudança na distribuição de renda e de determinar o nível de produto e emprego. Assim, a intervenção econômica provida por um Estado de bem-estar social, seja ela pela provisão de bens e serviços públicos ou transferência direta da renda, entra na determinação do salário real, portanto influencia a própria distribuição da renda. Além disso,

³ Uma vez determinada uma destas variáveis a outra será resultado do funcionamento do mecanismo de determinação de preços relativos.

como o Estado é o *locus* da disputa entre as classes sociais, esse tem o papel de arbitrar essa disputa (CESARATTO, 2008).

Ademais, como mencionado, de acordo com o princípio da demanda efetiva, inspirado pela obra de Keynes e de Kalecki, o gasto autônomo estatal tem efeito positivo na acumulação de capital, e, portanto, no nível de emprego e renda da sociedade como um todo. Entretanto, esses efeitos podem não ser neutros do ponto de vista político: tal gasto social pode gerar descontentamento nas classes mais ricas ao gerar aumento da tributação, redução da disciplina social ou diretamente da redução da desigualdade (CESARATTO, 2008).

Em resumo, de acordo com a teoria marginalista, a oferta e demanda dos fatores de produção determinam o nível do produto e a distribuição de renda simultaneamente, e, num mercado competitivo levam a economia à plena utilização dos fatores produtivos. Consequentemente, toda tentativa de alterar a distribuição de renda determinada pelos mecanismos de mercado, por exemplo, ao aumentar o acesso dos trabalhadores ao consumo de bens por meio de uma intervenção violaria o critério de eficiência de Pareto (CESARATTO, 2018).

Em contraposição, na abordagem moderna do excedente, como não há tendência natural ao pleno emprego dos recursos sociais, é possível que uma alteração no grau de utilização da capacidade produtiva ou mesmo um aumento dessa capacidade possa gerar aumento do produto de uma parcela da sociedade sem que haja redução de outra. Especificamente, para um nível de salário real dado, a expansão do nível de emprego ou do consumo agregado é compatível com um nível pré-determinado de taxa de lucro. Colocado de outra maneira, um aumento de salário real da economia, se traduzido em aumento do consumo dos trabalhadores, a um nível dado de capacidade produtiva, deve levar a um aumento de utilização dessa capacidade, possibilitando a um aumento do lucro agregado dos capitalistas (a taxa de lucro de utilização normal do capital declina, e pode não ser aceita socialmente pelos detentores de capital) ao mesmo tempo em que há aumento do salário real (CESARATTO, 2018). É importante salientar novamente nesse caso hipotético, que o preço dos fatores é determinado politicamente, ou seja, a cada momento histórico a correlação de forças entre as classes sociais é que vai determinar a distribuição da renda.

Assim, como exposto nas seções anteriores, as conclusões retiradas dos diferentes arcabouços teóricos ensejam em políticas normativas diametralmente distintas também com relação ao gasto público.

Vale destacar que, em uma abordagem não marginalista, a intervenção estatal pode ter um objetivo não diretamente distributivista, mas de dinamizar a atividade produtiva. Caso o dinamismo da atividade resulte em elevação do poder de barganha da classe trabalhadora, tal fato pode resultar em o surgimento de antagonismos a tais políticas pelas classes proprietárias.

Um ponto interessante sobre a relação entre gasto social e tributação na abordagem do excedente é que, como mostra Cesaratto (2008), em um caso onde o Estado financie o aumento da produção de bens públicos por meio de elevação da tributação, estando o salário real já no nível de subsistência, o efeito da taxação direta ou indireta recairá somente sobre os lucros. Nesse caso, deve haver um efeito positivo sobre o bem-estar dos trabalhadores, já o acesso a serviços públicos foi aumentado e o consumo real privado se manteve no nível de subsistência.

Por outro lado, em um caso onde o salário dos trabalhadores está acima do nível de subsistência, o salário real privado pode se reduzir com a elevação da tributação.

Contudo, mesmo com a queda do salário real privado, pode não haver redução de bem-estar dos trabalhadores, uma vez que, é possível que haja aumento do consumo real do trabalhador: quando há a provisão pública de um bem que não existia anteriormente; ou mesmo quando um bem que não é acessível ao trabalhador pela provisão privada (OLIVEIRA, 2015). Isso ocorre, pois, inexistindo pressão minimizadora de custos concorrenciais na provisão pública, ou mesmo o compromisso com o lucro, o Estado pode prover mercadorias a um preço menor que a iniciativa privada ou mesmo produzir bens e serviços em que não é viável à provisão privada (CESARATTO, 2018).

Outras abordagens não marginalistas, como a de Galbraith (1958), ressaltam a importância da provisão de bens públicos como meio de manter a coesão social necessária para o funcionamento de economias capitalistas. Para o autor, haveria uma tendência de descasamento entre a oferta de bens privados e públicos. Se por um lado os consumidores de bens privados consomem sob a influência do marketing, e pela necessidade psicológica de emular o consumo alheio, o que determina a expansão potencial da demanda, e, por conseguinte da viabilidade da expansão produtiva. Por outro, o gasto público é determinado por interações políticas que refletem a relação de forças da sociedade, portanto mais muito mais complexo.

Assim, a tendência de expansão do gasto público será necessariamente menor do que a expansão do que a expansão privada (OLIVEIRA, 2015).

Então, para Galbraith (1958), a evolução da provisão social deveria acompanhar a provisão privada de bens, pelo menos de modo a garantir níveis de subsistência mínimos às camadas mais pobres da população. De outra forma, o desequilíbrio social causado por este descasamento poderia levar a sociedade a desordem, afetando assim a eficiência econômica. Essas camadas mais pobres são, na visão do autor, as mais afetadas pelo desequilíbrio social, seja porque tem menor influência política ou mesmo em função de sua precária situação financeira (OLIVEIRA, 2015).

Evidencia-se então que, a partir de análises não marginalistas, a discussão sobre a intervenção pública muda radicalmente de escopo. Já que provisão de bens e serviços pode ter impacto relevante na cesta de consumo dos agentes, pode promover aumento da acumulação de capital, do nível de salários reais, sem que isso enseje necessariamente em uma perda de eficiência no sentido de pareto, torna-se viável discutir a forma em que a intervenção pode ser consumada e seu nexos com objetivos coletivos pactuados pela sociedade, com um critério de justiça definido socialmente.

No segundo capítulo, o caso brasileiro será discutido. Busca-se inserir o Brasil em contexto internacional de forma a analisar, quando possível, os fenômenos distributivos comparativamente. Inicialmente, será apresentada uma sintética evolução da carga tributária brasileira, a partir da promulgação da CF88 e do gasto público, com ênfase na primeira década dos anos 2000. Por fim, será apresentada uma avaliação do impacto distributivo da ação fiscal na renda, decompondo-se os efeitos distributivos causados pela tributação, e pelo gasto público, em especial o gasto social.

CAPÍTULO II: DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL E OS IMPACTOS DISTRIBUTIVOS DA TRIBUTAÇÃO E DOS GASTOS PÚBLICOS

2.1- Distribuição de renda no Brasil: um breve histórico recente, com ênfase na primeira década dos anos 2000

Nos últimos anos, em especial a partir da inovação em pesquisa liderada pelo francês Thomas Piketty, a discussão sobre a desigualdade e seus impactos em termos econômicos e sociais ganhou relevância no debate público em nível mundial. Como tem destacado a CEPAL, na América Latina, esse debate é sempre atual, uma vez que a desigualdade é um dos fatores que evidencia o persistente abismo nas estruturas econômico-sociais. Esse abismo tem suas origens históricas no padrão de desenvolvimento da região, que contribui com a desigualdade em diferentes esferas da vida social (JIMENEZ, 2017).

Na América Latina os níveis de concentração de renda no topo são altos em relação aos países desenvolvidos. De acordo com CEPAL (2015), a média do índice de Gini que mede a dispersão da renda monetária na América Latina é de 0,5. A variação desse indicador é significativa entre os países da região, mas o valor do coeficiente de Gini da renda é maior que 0,4 em todos, o que é consideravelmente superior aos países da OCDE em que a média é de 0,3.

A década de 2000 é marcada pela redução na desigualdade da renda. Ao contrário da tendência de concentração de renda nos países centrais como os Estados Unidos, países da Europa Ocidental e a China, na América Latina e no sudeste asiático se verificam a tendência contrária, mesmo que os níveis de concentração permaneçam os maiores do mundo (Jimenez, 2017).

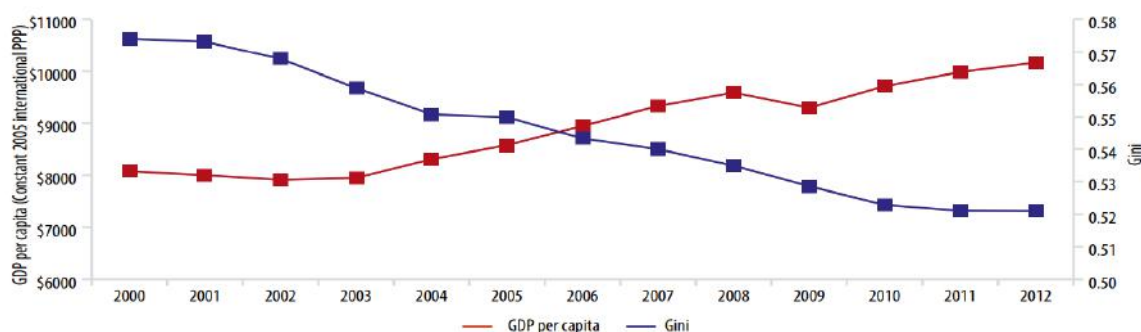


Figura 1 – Evolução do coeficiente de Gini e da renda per capita na América Latina. Fonte: Banco Mundial (2014).

Essa conclusão advém da consistente variação negativa do coeficiente de Gini, calculados a partir de pesquisas domiciliares, verificados na região no decorrer dos anos 2000, em especial nos anos entre 2004 e 2010, cuja redução se apresenta de forma mais significativa. Tanto os trabalhos de Jimenez (2017) quanto os do Banco Mundial (2014) apontam para uma redução na velocidade de queda dos indicadores de desigualdade de renda a partir de 2010.

No Brasil, em 2011, o décimo superior da distribuição de renda, ou seja, os domicílios mais ricos (10%) se apropriavam de aproximadamente 40% da renda nacional enquanto os domicílios mais pobres (40%) detêm aproximadamente 15% da renda nacional, com o índice de Gini da renda monetária calculado em 0,57, o maior valor obtido para a região (CEPAL, 2015).

Segundo Neri (2011), até o início da década de 2000, acompanhar a evolução da distribuição de renda no Brasil poderia ser considerada uma tarefa monótona, uma vez que sua estagnação em níveis de concentração altíssimos parecia questão natural. Somente a partir de 2001, é que a desigualdade medida pelo Gini da renda monetária apresenta quedas em todas as avaliações de dados da PNAD (Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios). Nesse sentido, considerando as PNAD's da década (entre 2001 e 2009), ao dividir a população em décimos distributivos, ordenados pela renda domiciliar per capita, verifica-se um crescimento da renda real da população situada nos 10% mais pobre de 69,08%, sendo que o crescimento real dos rendimentos vai caindo paulatinamente até atingir 12,58 % de crescimento real das famílias situadas nos 10% mais ricos da população, denotando o efeito distributivo geral verificado no período.

Barros *et al.*, (2010), analisam um período distinto de Neri (2011), também por meio da análise dos dados de pesquisas domiciliares como a PNAD. Os resultados, em consonância com os resultados obtidos por Neri (2011), indicam uma melhora na distribuição da renda, em especial a partir do ano de 2001.

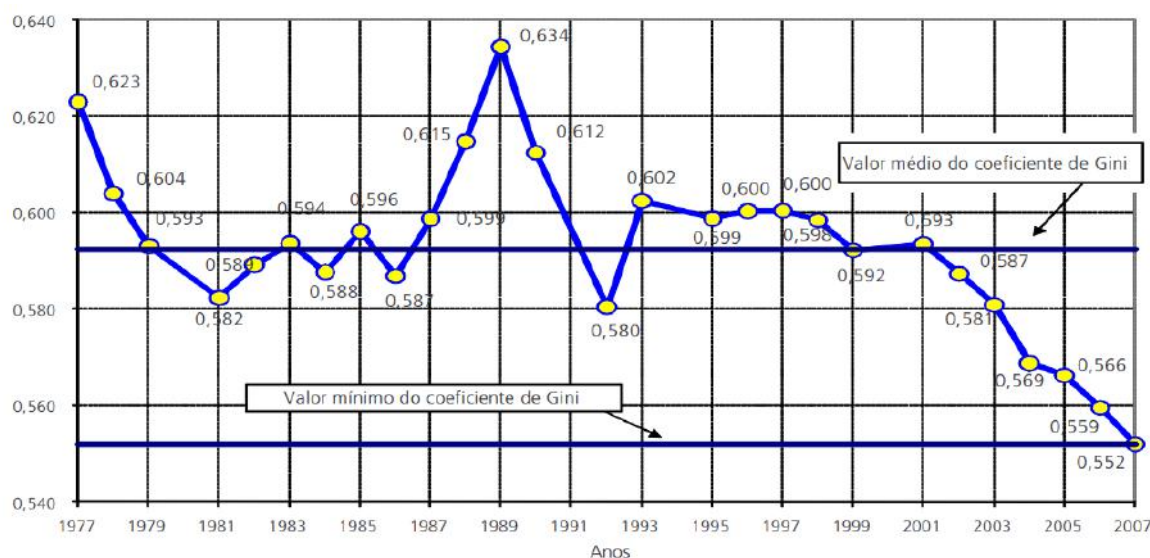


Figura 2 – Evolução na renda familiar *per capita* segundo coeficiente de Gini entre 1977 e 2007 no Brasil. Fonte: Barros et al. (2010), com dados PNAD entre 1977 e 2007.

A redução da desigualdade de renda ao longo desses anos (2001-2007) pode ser considerada acentuada. Se em 2001 o grau de desigualdade no Brasil se encontrava no nível da média dos últimos 30 anos, em 2007, esse atingia o menor valor registrado ao longo do período (BARROS *et al.*, 2010).

Comparando a posição brasileira em 2007 em relação ao resto do mundo, constata-se a manutenção de uma posição pouco relevante, ou seja, de uma concentração de renda entre as mais altas do mundo. O Brasil ultrapassou apenas 4% de um rol de 126 países onde este dado pode ser verificado, e o nível de concentração de renda ainda se situava entre os 10% dos países mais desiguais dentre os países com dados disponíveis (BARROS *et al.*, 2010). Esse resultado é consistente com os dados divulgados em CEPAL (2015), que indica uma concentração relativa brasileira superior à observada na média da América Latina, que é a região a mais desigual do mundo em média.

Mesmo que a queda na concentração de renda monetária no Brasil no início da década de 2000 tenha sido evidenciada por alguns autores, com um relativo consenso em relação a uma tendência distributiva de maior relevância durante o período, novas pesquisas que incorporaram dados administrativos da tributação do IRPF (Imposto de Renda de Pessoa Física) no cálculo da distribuição da renda monetária contestam parcialmente essa visão.

Alguns trabalhos, como o de Souza e Medeiros (2017), Medeiros et al., (2014) e Gobetti e Orair (2017), que se desenvolveram a partir da agenda de pesquisa que surge com os textos

iniciais de Piketty, buscam complementar os dados das pesquisas domiciliares como os grandes dados do IRPF, de forma a capturar com maior precisão a renda dos estratos mais ricos da distribuição, que são geralmente subestimados nas pesquisas domiciliares.

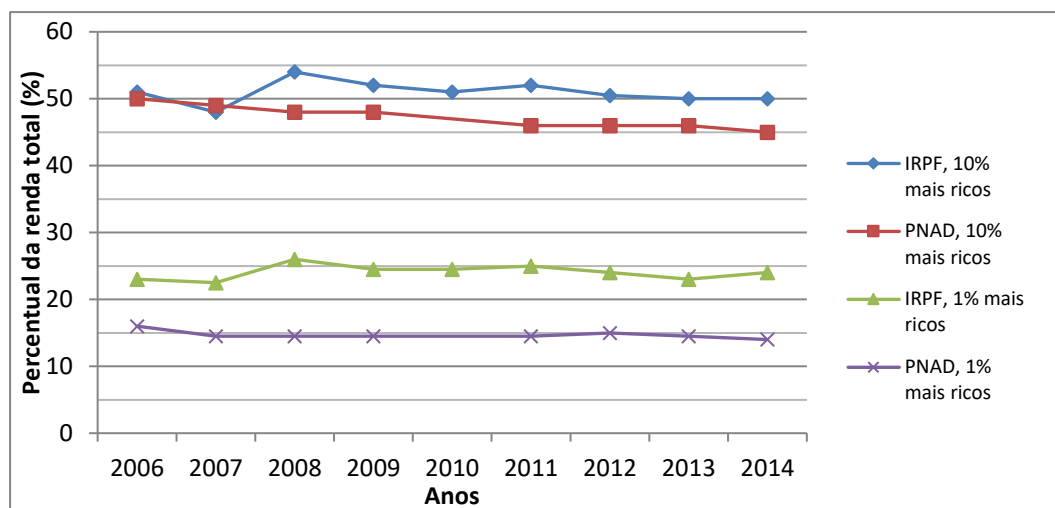


Figura 3 – Fração da renda total recebida pelo 1% e pelos 10% mais ricos de acordo com o IRPF e PNAD – Brasil, 2006 – 2014. Fonte: Souza e Medeiros (2017)

As diferenças de nível entre a renda verificada pela PNAD e pelos dados do IRPF apontam para a subestimação da renda dos mais ricos pela PNAD, em especial do centésimo mais rico da distribuição, no período compreendido entre os anos de 2006 e 2014.

Em pesquisas dessa natureza, busca-se mesclar a renda encontrada nos dados de pesquisas domiciliares dos estratos mais pobres da distribuição, substituindo-os, em algum ponto superior da distribuição, pelos dados do IRPF. Souza e Medeiros (2017) aplicaram esse método para ajustar os dados, substituindo os dados da PNAD pelos dados do IRPF. Para isso, foram simulados pontos de encaixe distintos nos décimos superiores da distribuição.

Os autores concluíram que o cálculo do coeficiente de Gini ajustado pelos dados do IRPF torna tímido ou até inexistente (a depender do ponto de encaixe da série) a redução do coeficiente verificado em outros trabalhos, cujos dados haviam sido extraídos de pesquisas domiciliares.

Essa diferença é causada pela estabilidade do percentual da renda capturado pelo centésimo mais rico da distribuição. Contudo, mesmo com o ajuste no cálculo do coeficiente de Gini a partir desses novos dados, verifica-se uma redução da desigualdade nos estratos intermediários de renda nesse mesmo período (SOUZA E MEDEIROS, 2017), que nesse caso são todos os estratos inferiores ao 1% mais rico da população. Assim, como os próprios autores

salientam, admite-se a melhora nos indicadores distributivos dos estratos intermediários da população, discutidos nesse trabalho por meio das pesquisas de Neri (2011) e Barros et. al (2010) e que são de relevante impacto para a análise do caso brasileiro.

A desigualdade social é um fenômeno amplo, de várias dimensões que influenciam e são influenciados pela dinâmica econômica, por aplicação de políticas públicas, pela tributação, por aspectos demográficos da população e por outros fatores. A avaliação da desigualdade da renda monetária é uma das ferramentas utilizadas para análise da desigualdade social e podem ter relação explicativa para com outros indicadores como o de pobreza.

Barros *et al.*, (2010) ao analisar o impacto da distribuição de renda na evolução dos indicadores de pobreza, apontam dois instrumentos hipotéticos para explicar o fenômeno: i) crescimento econômico balanceado; ii) redução do grau de desigualdade. O primeiro se refere ao aumento da renda de todos os integrantes da sociedade por meio do crescimento econômico, enquanto o segundo é condizente com o aumento da renda dos mais pobres concomitantes com redução relativa da renda dos mais ricos. Em um modelo ideal que se tenha como objetivo a redução da pobreza, é necessário contar ao máximo com os dois instrumentos.

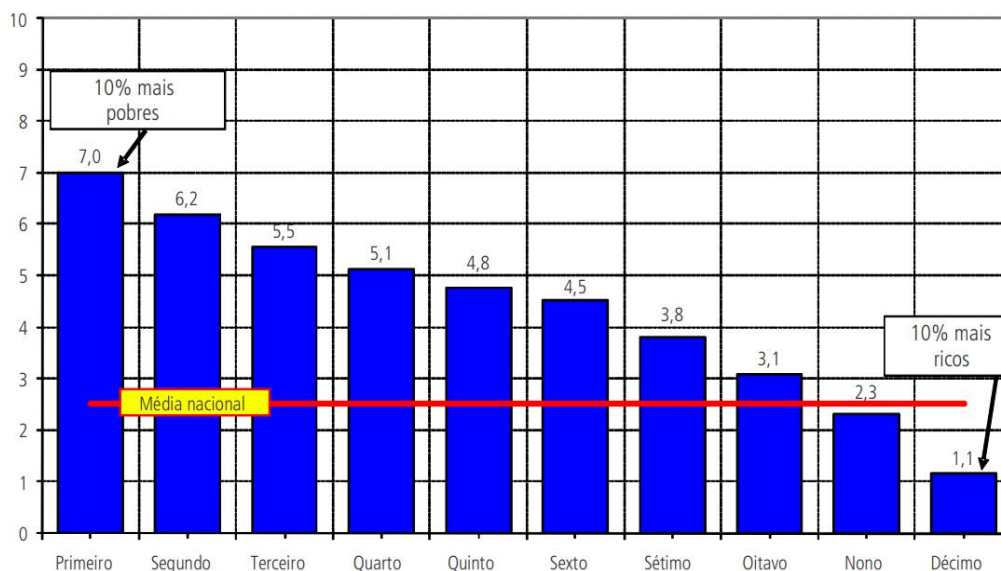


Figura 4 – Taxa de crescimento médio da renda familiar *per capita* no Brasil, por décimos de distribuição, 2001 – 2007 (taxa de crescimento em %). Fonte: BARROS et al. (2010), com estimativas baseadas nas PNAD's de 2001 a 2007.

Entre 2001 e 2003, não há crescimento da renda na economia. Nesse período, a renda *per capita* cresce somente para os situados entre os 20% mais pobres da distribuição, enquanto para os 80% com maior renda esse crescimento é negativo, configurando então somente o

instrumento de redução da desigualdade. Entre 2004 e 2007 a renda cresce para todos os estratos, sendo que o crescimento da renda é paulatinamente menor à medida que se avança no sentido mais rico da distribuição. Assim, no cômputo geral do período observa-se um efeito que abrange os dois instrumentos, ou seja, crescimento econômico com distribuição de renda (BARROS *et al.*, 2010), cuja tendência é similar à observada por Neri (2011) para o período entre 2001 e 2009.

Dessa forma, com crescimento econômico aliado à distribuição de renda, sobretudo decorrentes do acentuado crescimento da renda dos mais pobres, os níveis de pobreza e pobreza extrema reduzem-se substancialmente no período (BARROS *et al.*, 2010).

Doria (2018) apresenta três motivos causais para explicar o fenômeno: i) crescimento econômico regular, que acarretou redução no desemprego; ii) a política de expansão das transferências de renda aos mais pobres por meio de programas como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Seguro Desemprego; iii) o impacto da política de valorização do salário mínimo nas pensões da previdência social e no salário das famílias, pois reforça a massa salarial em conjunto com o efeito do aumento do emprego.

O crescimento econômico, por sua vez, se tornou possível por meio de um aumento das exportações, respondendo um aumento da demanda do resto do mundo. A elevação nas exportações diminuiu a restrição externa e deu o impulso à redução do desemprego. Ademais, o crescimento do emprego formal e o aumento da renda das classes mais pobres – impulsionado pela política de aumentar as transferências de renda e o salário mínimo - acarretaram em um aumento significativo do consumo nas famílias de baixa renda. Além disso, como num círculo virtuoso, a variação do consumo retroalimentou o crescimento econômico. Assim, salienta-se a intencionalidade do Estado em produzir um “modelo de crescimento por expansão do consumo de massas” (SANTOS, 2012 apud DORIA, 2018).

Assim, com o aumento da renda do trabalho e a expansão das transferências governamentais auferidas pelos integrantes das classes mais pobres, esses vivenciam alterações reais em seu padrão de vida. O principal indicador dessa transformação no padrão de consumo é a redução na parcela da renda consumida com alimentação, pelas famílias que se situam entre os 20% mais pobres da população.

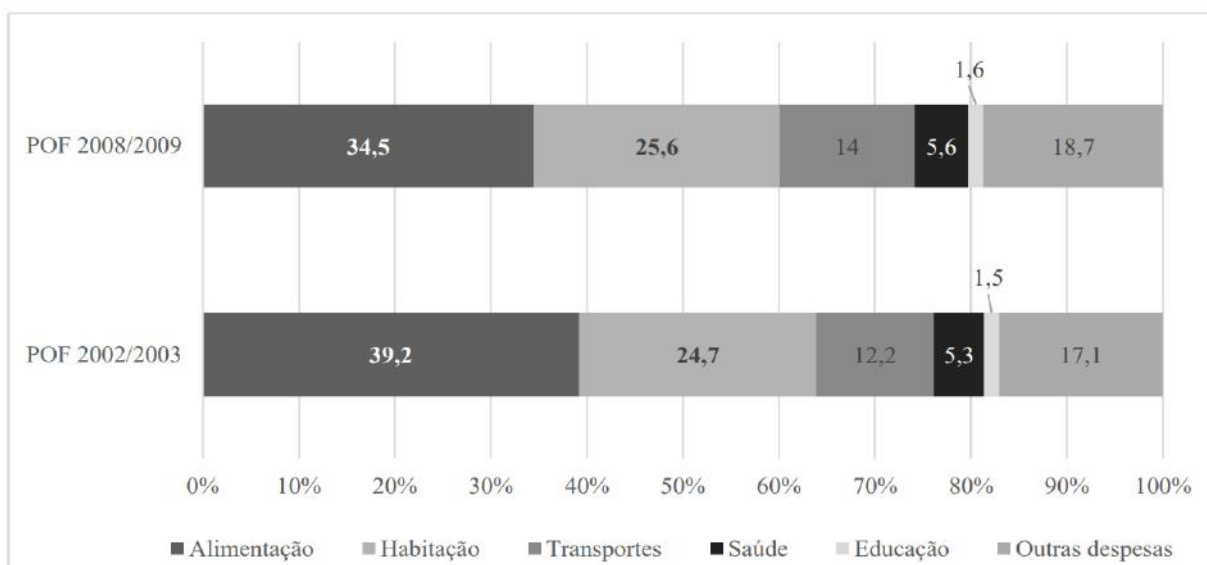


Figura 5 – Participação nas despesas totais das famílias com renda mensal per capita abaixo do primeiro quintil, por categoria de despesa. Fonte: Dória (2018).

Cabe salientar que até aqui, a discussão se restringiu à verificação da evolução da renda monetária na década. Esse tipo de mensuração não é capaz de avaliar outras fontes que impactam a vida das famílias em termos de consumo e renda, e, por conseguinte, a desigualdade social.

A provisão de serviços públicos pode transformar a realidade de uma família em termos de consumo. Sua provisão não causa alteração direta na renda recebida pelas famílias, mas uma família ao utilizá-lo deixa de gastar seu orçamento com essa classe de despesa, liberando para consumo de outras, certamente essenciais a subsistência no caso dos mais pobres. Assim, a provisão de serviços públicos pode ser considerada uma renda não monetária. Considerá-la como uma renda não monetária possibilita calcular os gastos públicos com a provisão desses serviços e imputá-los como renda de quem os consome. Torna-se viável então, a investigação do impacto do gasto público em termos distributivos, a partir da aplicação dos gastos público, em especial, do gasto social. Os impactos distributivos do gasto público para o caso brasileiro serão discutidos na seção subsequente.

2.2. Evolução da Carga Tributária e do gasto social no Brasil. Uma análise recente, com ênfase na primeira década dos anos 2000,

No âmbito da América Latina, de acordo com CEPAL (2015), verificou-se nos arredores do ano de 2011 um relativo aumento de receitas fiscais em relação às décadas anteriores. Assim,

possibilitou-se financiar um maior gasto social na região quando comparado o período de 2011-2012 com o início das décadas de 90 e 2000. O gasto social no período em relação ao PIB, passa de 12,9% em 1990 para 15,2% em 2000, e chega a 19,2% na região no início da década de 2010.

Houve aumento per capita nos dispêndios públicos em previdência e assistência social, saúde e educação em toda a região, bem como o aumento desses gastos em relação ao PIB. O gasto com previdência e assistência social na região passa de 185 dólares per capita em 1990 para 469 dólares em 2011-2012 (4,5% e 8,2% do PIB respectivamente), enquanto o gasto com educação pública passa de 134 para 304 dólares per capita e chega a atingir 5,3% do PIB em média nos países da região. Quando considerados os valores gastos na saúde pública, o gasto relativo ao PIB salta de 2,7% a 3,9% do PIB, e o impacto per capita do aumento do gasto com saúde pública pode ser sentido pela duplicação do gasto per capita na região, atingindo valores de 228 dólares. Os valores em dólar são medidos pela paridade do poder de compra (CEPAL, 2015).

Essa tendência evolutiva do gasto público social se relaciona com o reforço dos programas sociais, em particular os orientados a luta contra a pobreza, em que se incluem os programas de transferência de renda para as famílias. Além disso, iniciativas com a universalização do ensino básico, estender a cobertura para o ensino secundário e universalizar o atendimento em saúde também tem impacto redistributivo relevante. Contudo, tanto as proporções quanto à distribuição do gasto público variam de forma significativa quando comparados os países da região (CEPAL, 2015).

No caso brasileiro, em que se observa a inserção em relação à realidade latino americana, o esforço político em torno da provisão e cobertura dos serviços públicos, em especial o da saúde, tem uma guinada com a promulgação da CF88. As principais mudanças ocorreram no sentido da proposição de um sistema de saúde público unificado e universalista (o que hoje é o Sistema Único de Saúde - SUS); a extensão de benefícios da previdência social aos trabalhadores rurais; a criação do BPC para pessoas impossibilitadas de trabalhar e a concessão do Seguro Desemprego (DORIA, 2018).

Os movimentos de proteção social e da provisão de serviços públicos acompanham a trajetória do gasto público. A década de 2000 é marcada por uma ampliação do gasto social, tanto em termos do total do gasto público quanto em termos relativos ao PIB (DORIA, 2018).

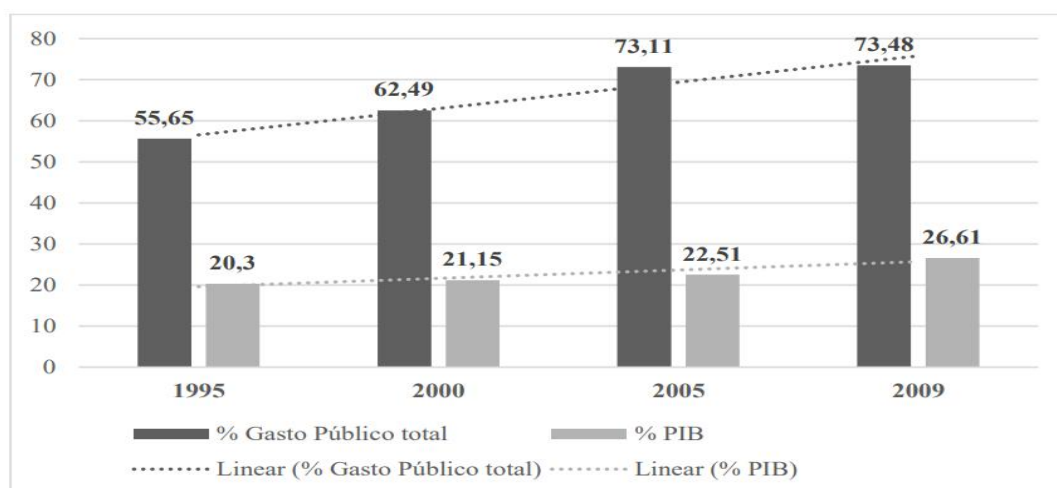


Figura 6 – Gastos sociais como % do gasto público e do PIB. Fonte: Doria (2018), com dados do SIAFI/STN.

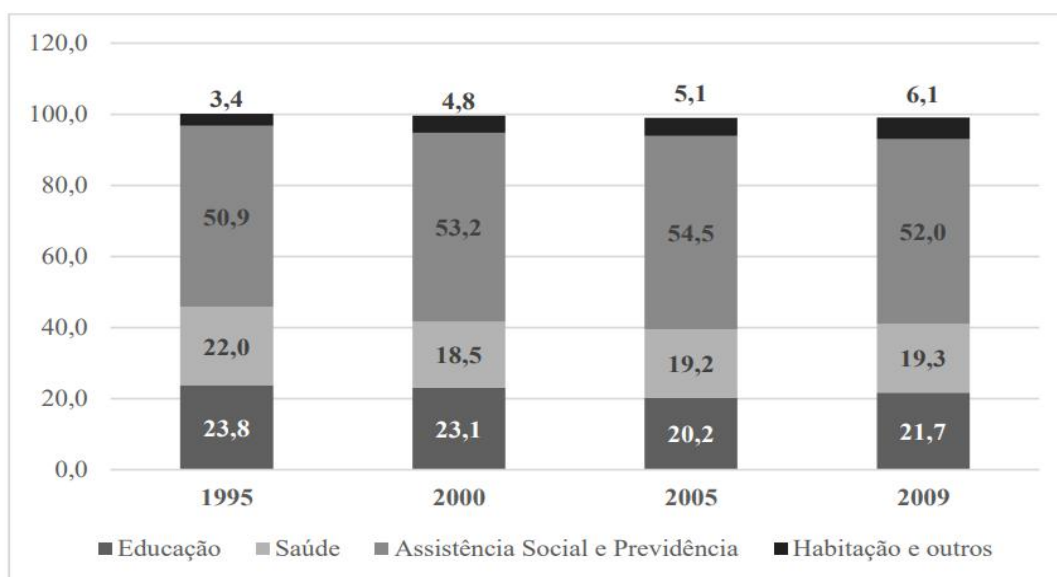


Figura 7 - Gastos Sociais por categoria (porcentagem do gasto social total). Fonte: Doria (2018), com dados do SIAFI/STN.

O perfil dos gastos não se altera entre 1995 e 2009. A previdência e a assistência social respondem por mais da metade do gasto total, enquanto a importância relativa dos gastos em saúde e educação públicas decresceu em relação ao gasto estatal no período. A insuficiência da cobertura dos serviços públicos ou mesmo sua baixa qualidade podem gerar situações nas quais famílias incorrem em gastos com esses serviços saúde e educação privadas. Assim, um aumento na renda das famílias mais desassistidas que foi observado no período gerou um deslocamento de seu orçamento a outros gastos, mesmo que essenciais, diante da incapacidade do estado de provê-los totalmente (DORIA, 2018).

Mesmo assim, constata-se que o grande volume recente das transferências públicas de assistência e previdência social, em conjunto com a provisão pública de serviços como a educação e a saúde, representa a consolidação, mesmo que parcial, do que foi proposto na Constituição de 1988. Dessa forma, considerando o grande movimento redistributivo da renda sentido pelas famílias mais pobres, é razoável inferir que padrão de gastos públicos não cresceu no mesmo ritmo que as transformações da renda (DORIA, 2018).

A constatação de que os ganhos distributivos foram consistentes na década de 2000 e que a expansão na provisão de serviços públicos foi importante também no período, mesmo que incompleta frente às necessidades de uma sociedade altamente desigual, faz-se necessário ressaltar que o cenário a partir de 2014 é bem distinto do aqui retratado no início dos anos 2000. Nos dias atuais, o Brasil vive um prolongado ciclo de contração fiscal, que fragiliza o diretamente o gasto social, que é fundamental para a redução da desigualdade. Além disso, a popularização de movimentos de ataque à carga tributária, por outro lado reduzem a base de financiamento dos gastos mais progressivos (SILVEIRA e PASSOS, 2017).

2.2.1 Tributação no Brasil: um breve histórico recente a partir da Constituição de 1988

As alterações na estrutura do sistema tributário brasileiro que se deram a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 caminharam no sentido de descentralizar a arrecadação, em contraposição à centralização percebida na ditadura militar. O texto constitucional propunha um maior compromisso com a equidade, que por consequência deveria tornar o sistema tributário mais justo do ponto de vista fiscal e com melhor distribuição do fardo tributário entre os membros da sociedade (TOLENTINO FILHO, 2011).

Com relação ao objetivo de descentralização, ocorrem alterações no sistema tributário no sentido de conceder aos estados e municípios maior autonomia. No rol desse esforço destacam-se: i) tributos federais são extintos e incorporados ao ICM (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias) - posteriormente vem a formar a base de incidência do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicações) - cuja competência para atribuição das alíquotas é transferida para os estados; ii) Aumento nos repasses de tributos federais para estados e municípios; iii) extinção dispositivos em que a União dispensa a cobrança de impostos de estados e municípios, e impede a criação de novos tributos. (VARSANO, 1996; SANTOS e GENTIL, 2009).

De acordo com Rezende *et al.*, (2007), a Constituição de 1988 criou um sistema dual em que os tributos de financiamento à seguridade social foram instituídos com regulamentos e pressupostos distintos dos demais impostos tradicionais que passaram a integrar a arrecadação tributária dos estados e municípios. Esse sistema dual se origina, segundo o autor, em sua concepção na Constituinte, uma vez que foram gestados em comissões independentes, com propósitos e objetivos distintos, mas que não foram devidamente harmonizados pela comissão de sistematização ou pela plenária final. Com isso, o financiamento da seguridade social é dado por tributos que são de competência exclusiva da União, não sujeitos à repartição com outros entes da federação, podendo ser cumulativos e obrigatoriamente vinculados a despesas específicas.

As despesas a que os tributos federais foram vinculados são relativas à seguridade social, que a partir da CF88 incorporaram direitos sociais como o direito universal à saúde, a assistência social e a previdência. Do ponto de vista social, esses últimos podem ser considerados os maiores avanços sociais inscritos na Constituição, uma vez que implicaram no estabelecimento de um pacto social em que o Estado passa a proporcionar diretamente a integração social, garantindo padrões mínimos de renda (seguro contra doença, velhice, invalidez, acidente de trabalho, desemprego e morte), bem como subsídios alimentares de saúde, educação e habitação (VIANNA apud SANTOS e GENTIL, 2009). Além disso, a diversificação das fontes de financiamento, bem como a inclusão dos lucros ou faturamento em detrimento da folha salarial como base de incidência dos tributos, tem um efeito importante em atenuar as flutuações dos ciclos econômicos no financiamento da seguridade social, uma vez que a nova base de incidência é menos sensível em crises de emprego como as verificadas nas décadas de 80 e 90 (SANTOS e GENTIL, 2009).

Assim, para Santos e Gentil (2009), além dessa dualidade tributária apresentada por Rezende *et al.* (2007) três fatores são determinantes para a dinâmica da evolução da arrecadação tributária no Brasil nos anos que seguem a CF88: i) aumento da participação de estados e municípios na receita tributária; ii) as obrigações inerentes à ampliação dos direitos sociais; iii) a restrição do poder de criar novos impostos por parte da União. Assim, segundo os autores, inicialmente a União perdeu receita com a promulgação da CF88 ao mesmo que tempo que ganhou obrigações com a expansão das obrigações da seguridade social, mas por meio da tributação para financiamento da seguridade social pode recompor essas perdas ao longo do tempo.

Sob o ponto de vista macroeconômico, o período imediatamente pós-88 é marcado por altas taxa de inflação e pela persistente estagnação econômica, que caracterizou o país, de forma estrutural, desde a crise da dívida do México em 1982. Observa-se no decorrer da década, como seria natural em um período de baixo crescimento, um baixo crescimento de receitas e uma situação fiscal primária persistentemente deficitária.

Para recompor as perdas (ou ausência de ganhos) de receita tanto relativas ao esforço de descentralização quanto pelas geradas pela crise econômica, o governo federal se utiliza da criação de novos tributos como a CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) em 1989, o IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras) em 1990, além de aumento das alíquotas nos tributos existentes (em especial daqueles que não são partilhados com estados e municípios), como, por exemplo, o COFINS (VARSAÑO, 1996). Rezende *et al.*, (2007) destacam esse movimento de oneração tributária argumentando que em 1994 a União já havia recomposto o percentual da arrecadação total que detinha anteriormente à promulgação da Carta Magna.

Desde a promulgação da CF88, observa-se um aumento da carga tributária bruta em relação ao PIB no Brasil. Embora haja divergências significativas na literatura acerca das causas desse aumento, dada a dificuldade de estimar com precisão o nível dessa carga, Orair *et al.*, (2013) apontam para a convergência existente na literatura acerca da crescente participação da carga tributária total relativa ao PIB no Brasil. Desde a CF 88, os autores estimam um aumento de 12 p.p, saindo de aproximadamente 23% em 1988 para 35% do PIB em 2012.

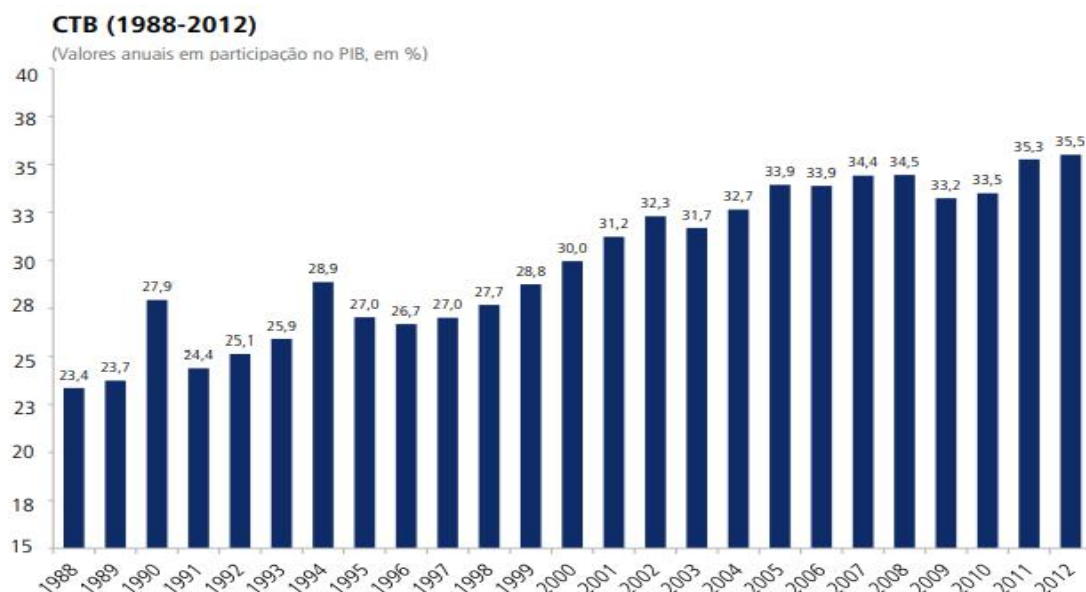


Figura 8 – Evolução da Carga Tributária Bruta entre 1988 e 2012 Fonte: ORAIR et al. (2013), a partir de IBGE/Contas Nacionais nos anos de 1988 a 1994, SANTOS et al. (2008) entre 1995 e 2001 e cálculos próprios no período restante.

O consenso vai em sentido de que em alguma medida, a CF88, ao passo que amplia os direitos sociais, em particular com a incorporação do conceito de seguridade social que é substancialmente mais abrangente que o conceito de proteção social, aumenta a necessidade de financiamento e das obrigações do Estado para com seus cidadãos. Ao mesmo tempo que a União, agora com limitações de sua base tributária originados no esforço descentralizador da Constituinte, tem como recurso preferencial o aumento das contribuições sociais, já que estas além de serem de sua competência exclusiva, não são compartilhadas com estados e municípios (ORAIR *et al.*, 2013).

Orair *et al.*, (2013) apontam que nas abordagens convencionais como em Giambiagi (2006) e Rezende *et al.*, (2007), ligadas aos economistas oriundos da tradição marginalista, a causa fundamental dos desajustes fiscais é a própria política fiscal, que não é capaz de conter despesas em geral, e em particular as despesas com a seguridade social ou o custeio da máquina pública. Em contrapartida, Santos e Gentil (2009) destacam que a elevação observada na CTB brasileira não se deu de forma monotônica, mas a partir da subordinação da política fiscal às necessidades de geração de superávits primários de forma a conter a expansão da dívida interna. Nessa abordagem de origem não marginalista, o problema decorre da má administração das políticas monetária e cambial, que expôs excessivamente a economia brasileira, exigindo a manutenção de altas taxas básicas de juros para evitar a fuga de capitais. Assim, segundo os autores, as elevações de nível mais significativas na carga tributária entre 1995 e 2007 decorrem das crises cambiais dos anos de 1999 e 2002, que aumentaram, pelo menos na visão dos formuladores de política econômica, a necessidade por aumentos compensatórios na receita visando redução do déficit fiscal.

Com relação à evolução da composição da carga tributária, de acordo com o IBGE, os tributos são divididos em cinco categorias: i) impostos sobre produtos; ii) outros impostos ligados a produção; iii) impostos sobre renda e propriedade; iv) contribuições sociais efetivas e v) impostos sobre o capital. Essa classificação é utilizada por diversos autores para analisar a evolução da composição da Carga Tributária Bruta estimada para o Brasil entre a 1988 e 2012. Varsano *et al.*, (1998) analisam o período entre 1988 e 1997, Santos e Gentil (2009) e Santos *et al.*, (2008) verificam a evolução para o período entre 1995 e 2007 enquanto o trabalho de Orair *et al.*, (2013) verifica o período entre 2002 e 2012.

Varsano *et al.*, (1998), analisando a composição da carga tributária após a promulgação da Constituição de 88, destaca a alta participação da tributação sobre bens e serviços na arrecadação total, quando os tributos são agrupados pelas suas principais bases de incidência. Segundo os autores, ao longo da década de 80 a participação desses tributos varia entre 40 e 45% da CTB, enquanto nos anos 90 a participação desses passa a oscilar entre 46 e 52%, variando de 10,4% do PIB em média nos anos 80 para 13,4% em média nos primeiros sete anos da década de 90.

Aliado ao aumento da participação da tributação sobre bens e serviços, verifica-se uma perda ou manutenção da importância relativa baixa dos tributos incidentes sobre o patrimônio e sobre a renda. Na década de 90, em somente em três anos a participação dos impostos sobre o patrimônio ultrapassam a participação de 1,5% da arrecadação total, enquanto a participação dos tributos incidentes sobre a renda, mesmo com a inclusão da CSLL nesse rol de tributos não excede (com exceção do ano de 1989) a 21,3%, valor estimado para o ano de 1985. Destaca-se dessa forma, baixa participação da tributação sobre o patrimônio, e, sobretudo sobre a renda. Evidencia-se dessa maneira, a opção de política da União por tributos com incidência no faturamento, por serem de mais fácil arrecadação e manterem eficiência fiscal em cenários inflacionários, mesmo que a eficiência econômica seja prejudicada pela cumulatividade (VARSANO *et al.*, 1998).

No período entre 1995 e 2007, constata-se aumento da arrecadação de várias classes de incidência dos impostos (sobre produtos, sobre renda, patrimônio e capital, além dos impostos categorizados como contribuição previdenciária. Em termos de relevância, há um aumento significativo da classe de impostos sobre a renda e propriedade, que quase dobram de tamanho em relação ao PIB, com destaque especial para o resultado da arrecadação do Imposto de Renda. Somente o Imposto de Renda aumenta em 2 p.p. com relação ao PIB nacional.

Ao se decompor a participação entre o Imposto de Renda formalmente incidente sobre a renda do capital ou do trabalho, verifica-se que cerca de 85% da variação observada decorre do aumento da contribuição do Imposto de Renda sobre o capital. Assim, ao se somar somente os tributos incidentes sobre o Capital (IR e CSLL) esses tributos respondem por um aumento de 2,5 p.p em relação ao PIB, dos 8 p.p. estimados para o período (SANTOS e GENTIL, 2009). No âmbito das contribuições previdenciárias o aumento verificado na carga responde a 2,5 p.p em relação ao PIB. A tributação sobre produtos aumentou cerca de 1,5 p.p., e o aumento da alíquota da CSLL ocorrida em 1999 responde por quase toda a variação do período (SANTOS

et al., 2008).

Destaca-se a participação de empresas estatais na receita do governo no período, em particular a Petrobras. Se em 1995 o recolhimento de IR/CSLL da empresa respondia por 0,3% do PIB em 2006 atingiu 0,52%, enquanto a expansão dos demais tributos foi de um patamar de 0,97% para 2,55% do PIB. Assim, parte do excedente de renda extraído a partir da elevação da CTB é do próprio setor público e de alguma forma relativiza os impactos sobre o setor privado da economia (Santos *et al.*, 2008). Os autores concluem sua análise do período destacando dois momentos distintos como determinantes da evolução da carga tributária no período: a) um momento inicial entre 1998 – 2000: onde o aumento da CTB tem um papel primordial de sustentar a trajetória da dívida pública, e os meios são a tributação mais pesada sobre empresas estatais e da criação de novos tributos (indiretos e sobre patrimônio), além da majoração de alíquotas de impostos existentes (indiretos); b) o período entre 2004 – 2007: em que a elevação da carga tributária parece estar mais relacionada a uma maior lucratividade de empresas e da formalização da economia, portanto associados a um ciclo de crescimento econômico (SANTOS *et al.*, 2008).

Orair *et al.*, (2013) em consonância com o que argumentam Santos *et al.*, (2008), destacam as causas para o aumento da carga tributária até o ano de 2004 são distintas das observadas no período imediatamente subsequente. Segundo os autores, no período anterior ao ano de 2004 a literatura existente é clara e convergente no sentido de que os aumentos verificados na carga tributária cumprem dois objetivos básicos: a) financiar a crescente necessidade de recursos para a seguridade social; b) suportar o ajuste fiscal decorrente do aumento da dívida líquida do setor público, ambos por meio da oneração dos tributos.

Em contrapartida, no período pós 2004, é possível apontar diversas medidas em sentido contrário, ou seja, de desoneração dos tributos. Nos anos subsequentes a 2004 desonerações de várias naturezas foram postas em prática, desde as integrantes de uma política fiscal anticíclica, em resposta a desaceleração econômica na crise de 2008, como também medidas de caráter mais permanente com o intuito de estimular o investimento de setores como o de bens de capital, inovação e exportação. Destacam-se também no rol dessas desonerações a redução das alíquotas da CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) e o fim da CPMF (Contribuição Provisória Sobre Movimentações Financeiras). Assim, argumentam Orair *et al.*, (2013), não é possível concluir que o aumento da CTB verificado entre 2004 e 2012 possa ser atribuído ao aumento dos impostos, uma vez que as medidas pontuais de oneração foram pelo

menos neutralizadas por várias medidas em sentido contrário, e, em 2012 a CTB estimada pelo autor chega ao seu máximo histórico de 35,5% do PIB. A análise dos autores sugere que os determinantes da dinâmica carga tributária nesse período estão relacionados às características do padrão de crescimento econômico, com destaque para: i) tributos sobre os rendimentos do trabalho (expansão simultânea da massa salarial e do grau de formalização do mercado de trabalho); ii) de crescimento do volume de importações; iii) durante os anos 2005-2008, do aumento da lucratividade das empresas, com o boom na arrecadação de impostos sobre os lucros das firmas.

Na América Latina, verifica fenômeno semelhante, ou seja, na direção do aumento carga tributária no período. A arrecadação tributária aumentou em relação ao PIB nas últimas décadas, de 13,6% em 1990 para 20,7% em 2012. Além do aumento da carga tributária total, verifica-se um aumento da participação relativa da tributação sobre a renda na arrecadação total. Se em 1990 a arrecadação desse tipo de tributação tinha médias na região de 3% do PIB, em 2012 esse valor representava 5% do PIB. Contudo, comparativamente ao conjunto dos países OCDE, verifica-se uma diferença no perfil dos que pagam esse tributo. Enquanto nos países OCDE são as pessoas físicas que respondem por 76% da arrecadação sobre a renda, na América Latina esse percentual é de 28%. Inversamente, as empresas contribuem com 72% do total arrecadado na AL, enquanto 24% é a participação nos países da OCDE (CEPAL, 2015).

Além do nível e da composição da carga tributária discutida até agora, que não detalhou o ônus sobre quem recaem as alterações descritas, cabe ressaltar importantes alterações na estrutura dos tributos diretos, em particular no IRPF (Imposto de Renda Pessoa Física), foram instituídas desde a promulgação da CF88. Essas alterações têm relevância direta na avaliação do impacto distributivo da tributação que será detalhada mais adiante nesse trabalho.

Em 1989 durante o governo de José Sarney, num movimento parecido ao que ocorreu nos Estados Unidos com o então presidente Reagan, o número de faixas do IRPF foi reduzido de 11 para 4, reduzindo-se a alíquota máxima do imposto de 50% para 25%. O que se viu em sequência foi um ciclo de ampliação dos benefícios tributários aos rendimentos do capital, que culminou com a isenção da tributação aos lucros distribuídos aos acionistas em 1995. Além da isenção voltada à distribuição dos lucros, com o intuito de atrair capitais e incentivar investimentos, instituiu-se a figura do juro sobre o capital próprio. Trata-se de uma despesa fictícia que é calculada multiplicando a taxa de juros de longo prazo pelo patrimônio líquido da empresa, que abate da base de cálculo do imposto de renda da pessoa jurídica com a introdução

de uma distribuição de lucros numa forma similar a um dividendo. Essa despesa reduz também as bases da CSLL (GOBETTI e ORAIR, 2017).

No justo momento em que a Constituição democrática introduzia as bases para o *welfare state* brasileiro, reconhecendo demandas sociais represadas pela ditadura, cortava-se consideravelmente a progressividade na estrutura do imposto de renda. Essa tendência, de acordo com pesquisa de Piketty, Saez e Zucman, se repete, em maior ou menor grau, em praticamente todos os países desenvolvidos entre 1980 e 2010 (GOBETTI e ORAIR, 2017).

Comparando a adoção dessas medidas em meados da década de 90 com a experiência internacional, em 2014, somente a Estônia acompanhava o Brasil na isenção total dos tributos sobre a renda de lucros e dividendos recebidos. Os demais países integrantes da OCDE, todos praticavam a dupla tributação. No que tange à concentração da carga tributária, a parcela apropriada de imposto sobre a aferição de Lucro é de 43%, variando entre 20% na Estônia e 64% na França, com a tributação dos dividendos respondendo em média por 24,1% nos países. Cabe salientar que, em termos históricos, são as menores médias de imposto sobre lucros e dividendos nos últimos 35 anos, e mesmo assim consideravelmente maiores que os observados no Brasil (GOBETTI e ORAIR, 2017).

Em conclusão semelhante Tolentino Filho (2011) ressalta a injustiça da estrutura tributária no período que segue a promulgação da CF88, identificando o afastamento princípio da equidade ao onerar desproporcionalmente a renda do trabalho em relação à renda do capital, bem como a tributação dos mais pobres a partir da tributação indireta.

Na mesma linha de argumentação, Silveira e Passos (2017), complementam que estrutura tributária brasileira causa danos à competitividade da produção nacional e à justiça tributária para além dos impactos do IRPF. Quanto à competitividade, abundam os tributos similares com regras e normas distintas, predominantemente indiretos e incidentes sobre a produção, o que implica, potencialmente em cumulatividade e perda de eficiência. Em relação à justiça tributária, a tributação sobre os lucros de empresas responde por um maior pedaço da arrecadação, quando comparado à experiência nos países desenvolvidos, o que, em alguma medida, é regressivo, uma vez que as empresas podem conseguir repassar esse tributo aos preços dos bens e serviços vendidos.

2.3 Impactos distributivos da ação fiscal no Brasil: tributação e gasto público, uma análise recente, com ênfase na primeira década dos anos 2000

A avaliação dos impactos distributivos da tributação e do gasto público, seja ele por meio de transferências ou da provisão de serviços públicos, será discutida nessa seção.

Os resultados da pesquisa de Silveira e Passos (2017), Silveira *et al.*, (2013) e Silveira *et al.* (2011) serão a base da discussão da realidade brasileira, enquanto os resultados de CEPAL (2015) serão utilizados para complementar a análise mediante comparações com a realidade latino americana. A evolução da distribuição da renda monetária no período, bem como a alteração na estrutura tributária desde a promulgação da CF88 e a evolução dos gastos sociais no período inicial dos anos 2000 foram discutidas nas seções anteriores e descrevem o cenário econômico em que essa análise é balizada.

Para a análise do impacto distributivo propriamente dito, verificam-se os impactos que os diferentes tipos de transferência, provisão de serviços públicos e impostos têm sobre a renda a partir indicadores usuais de concentração de renda, considerando esses indicadores para a renda anterior e posterior à concessão de benefícios e incidência da tributação. Emprega-se então um esquema de estágios de renda, onde: i) a renda de original: é constituída pela renda do trabalho (mesmo que por conta própria) mais a renda de propriedade, ou seja, todos os rendimentos auferidos por famílias antes da concessão de benefícios ou da dedução de impostos; ii) a renda inicial: é a soma da renda original com as pensões, benefícios e transferências privadas; iii) a renda disponível é a soma da renda inicial descontados os impostos diretos; iv) a renda pós-tributação: desconta-se da renda disponível os impostos indiretos; v) a renda final: soma-se à renda disponível os serviços públicos como educação e saúde em valor monetário. Todas em valores mensais domiciliares per capita e em reais de janeiro de 2009 (SILVEIRA e PASSOS, 2017). Ressalta-se aqui, que no caso da metodologia utilizada pela CEPAL, não há análise do impacto distributivo dos tributos indiretos sobre a renda, portanto, o passo iv não foi considerado na análise dos países da América Latina e Caribe. Além disso, as transferências públicas e as pensões públicas são adicionadas à renda original em dois passos (renda de mercado é igual a soma da renda original com as pensões públicas, enquanto a renda bruta soma as transferências públicas em dinheiro à renda de mercado).

Torna-se importante mencionar que objetivo dessa análise é ter um panorama dos efeitos distributivos ao longo do tempo (ou em um determinado momento histórico) de forma a

descrever o fenômeno de alteração da distribuição de renda pela ação do estado em detrimento de se comparar os valores obtidos na estimação dos indicadores específicos de cada estudo, que por conta de diferentes abordagens metodológicas não são necessariamente comparáveis. A análise desenvolvida na pesquisa de Silveira e coautores investigam dois momentos distintos no tempo (2003 e 2009). Assim, além da verificação estática do impacto da ação fiscal em termos distributivos em dois anos distintos, permite-se, ao comparar esses momentos com uma mesma base metodológica, a investigação da evolução dinâmica no período. A análise cepalina, por sua vez, evidencia, em especial, o impacto da ação fiscal por volta do ano de 2011.

A desigualdade da renda de mercado (ou renda original na terminologia adotada por Silveira e Passos) está definida pela dispersão da renda do trabalho, do capital, as transferências privadas e outras fontes de renda. Nesse aspecto, mesmo quando comparados aos países latino-americanos o Brasil apresenta a maior dispersão da renda. A distribuição da renda original apresenta um coeficiente de Gini de 0,573, indicando a maior concentração entre os países da região (CEPAL, 2015)

Quando adicionadas as transferências públicas (incluídas as aposentadorias e programas de transferência condicionada), as contribuições para a previdência social e a tributação sobre a renda pessoal, obtêm-se um coeficiente aproximadamente 15% menor, de 0,502. Dentre os fatores determinantes para a redução observada é o das aposentadorias públicas, que responde por mais da metade da variação, aproximadamente 8,5%. Se por um lado a redução da desigualdade por meio do sistema de previdência pública é um dos fatores relevantes para a redução da desigualdade no Brasil, o impacto da tributação sobre a renda pessoal tem menor impacto relativo. O maior responsável pela redução da desigualdade final, após a ação fiscal como um todo, é a provisão de serviços públicos como educação e saúde. No Brasil, a redução do índice de Gini observada após a imputação em valor monetário da provisão de serviços públicos representa 57% da redução total da desigualdade, enquanto a previdência pública responde por 27% e a tributação sobre a renda pessoal em 16%. O resultado é similar ao restante da região. Em média, a desigualdade na AL é reduzida em dois terços pela provisão dos serviços de saúde e educação públicas, enquanto a previdência pública responde por 21% e o imposto sobre a renda pessoal em 13% (CEPAL, 2015).

Tabela 1 – Coeficientes de Gini antes e depois de impostos diretos e transferências públicas, por volta de 2011, na América Latina:

País	Ingreso de mercado (A)	Ingreso bruto solo con pensiones (B) (B= A + pensiones públicas)	Ingreso bruto (C) (C= B + transferencias públicas en efectivo)	Ingreso disponible en efectivo (D) (D= C – impuesto sobre la renta personal – contribuciones a la seguridad social)	Ingreso disponible extendido (E) (E= D + gasto público en educación y salud)
Argentina	0,536	0,490	0,484	0,469	0,388
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,502	0,493	0,491	0,487	0,432
Brasil	0,573	0,528	0,518	0,502	0,409
Chile	0,546	0,526	0,510	0,499	0,427
Colombia	0,531	0,537	0,531	0,520	0,446
Costa Rica	0,528	0,510	0,503	0,491	0,407
Ecuador	0,481	0,467	0,461	0,453	0,421
El Salvador	0,442	0,445	0,443	0,430	0,384
Honduras*	0,551	0,546	0,493
México	0,496	0,494	0,484	0,460	0,379
Nicaragua	0,465	0,464	0,465	0,452	0,412
Panamá	0,546	0,524	0,519	0,504	0,447
Paraguay	0,523	0,524	0,523	0,520	0,473
Perú	0,487	0,485	0,482	0,461	0,419
República Dominicana	0,560	0,555	0,551	0,545	0,503
Uruguay	0,449	0,411	0,400	0,381	0,313
Venezuela (República Bolivariana de) ^b	0,393	0,384	0,384	0,379	...

Fonte: Cepal (2015).

Em comparação com a média dos países da OCDE, a redução da desigualdade resultante da ação fiscal na América Latina é tímida. Enquanto a redução no Brasil é de 16,4 pontos percentuais do coeficiente de Gini, na média dos países da OCDE a redução é de 17 pontos. Assim, além de a concentração da renda dos fatores, no Brasil, ser superior à média dos países OCDE - o índice de Gini é 0,573 daquele contra 0,47 em média desses – o resultado distributivo da ação fiscal é menor no Brasil. A redução da desigualdade pela ação fiscal brasileira é de 28% - de um Gini de 0,573 para 0,409 - enquanto a média dos países OCDE a redução observada no Gini é de aproximadamente 36%, considerando que o coeficiente médio inicial é de 0,47 e o final 0,3 (CEPAL, 2015).

Silveira *et al.*, (2011) analisam a evolução em etapas da renda em dois momentos distintos, entre os anos de 2002 e 2003 e entre os anos de 2008 e 2009. Em ambos os cortes, a tendência distributiva se mantém similar, apesar de apresentar níveis distintos entre os anos. Os coeficientes de Gini apresentam uma redução até a etapa da renda disponível, indicando progressividade distributiva (i) nos benefícios previdenciários e (ii) na tributação direta da renda. Essa equalização é revertida parcialmente quando se calcula o Gini para a renda após os impostos indiretos, mas continua sua trajetória inicial com a distribuição dos gastos sociais em saúde e educação (SILVEIRA *et al.*, 2011).

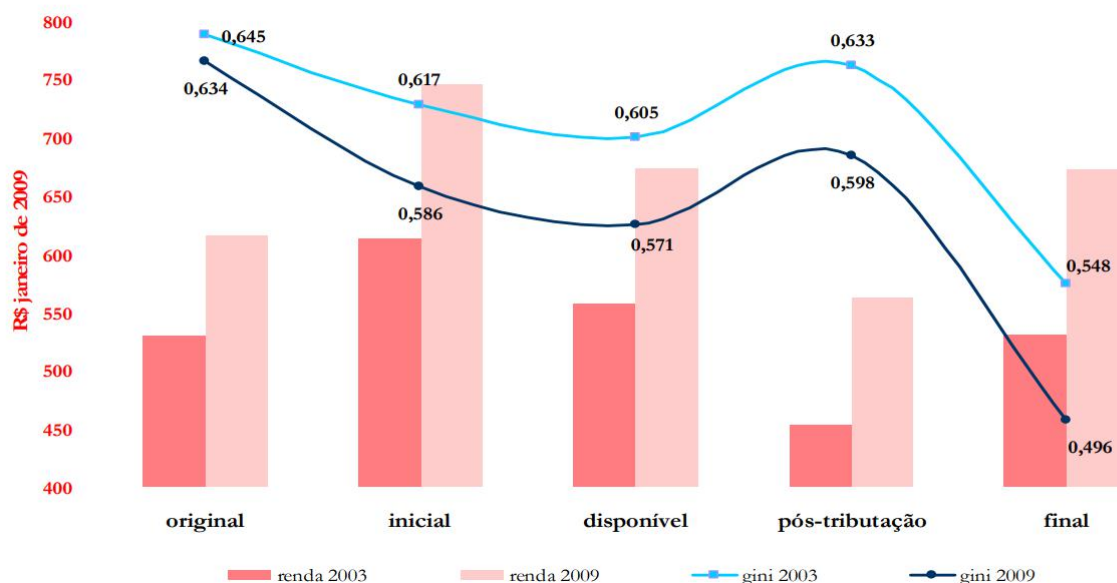


Figura 9 – Comportamento do índice de Gini e sua evolução a partir das etapas da renda original, inicial, disponível e final – Brasil 2002-2003 e 2008-2009. Fonte: Silveira et al. (2011).

O resultado obtido revela tendência similar ao verificado por (CEPAL, 2015) nos arredores do ano de 2011. A redução da desigualdade é evidenciada a partir da diferença entre os coeficientes de Gini da renda original e da renda inicial. Se em 2009 o coeficiente da renda original é aproximadamente 2% menor do que em 2003, o da renda inicial se apresenta 5% menor ao final de 2009. Quando considerada a renda disponível, ou seja, descontada a tributação direta, a redução em relação à renda inicial é de 2,5% em 2009, mantendo seu efeito redutor similar ao do verificado em 2003 (SILVEIRA *et al.*, 2011).

Contudo, para Silveira *et al.*, (2011), que ao contrário de (CEPAL, 2015) considera o efeito da tributação indireta sobre as famílias, o impacto total da tributação é regressivo já que aumento da concentração puxado pela tributação indireta sobrepuja o efeito distributivo da tributação direta. Verifica-se isso a partir do aumento nos coeficientes de Gini da renda pós-tributação nos dois períodos de análise em aproximadamente 3%, sem que tenham variado significativamente em entre os períodos. Assim, os dados permitem apontar que os avanços distributivos alcançados, quando comparadas estaticamente os anos de 2009 com 2003, devem-se aos gastos sociais e não a alterações na estrutura tributária (SILVEIRA *et al.*, 2011). Corrobora-se então a importância da provisão de serviços públicos em saúde e educação como o mais relevante instrumento distributivo seguido por transferências e pensões públicas, em linha com os resultados obtidos por (CEPAL, 2015).

2.3.1 A carga tributária regressiva

Silveira *et al.*, (2011) buscou comparar os resultados entre os anos de 2003 e 2009, repartindo a carga tributária total entre as famílias e os seus estratos de renda, de acordo com os dados obtidos por meio das Pesquisas de Orçamento Familiar (POF) de cada ano, tendo por base a renda total da economia brasileira nos dois períodos. Para tal, avaliou a incidência dos tributos indiretos incidentes sobre a renda disponível - já descontada a tributação direta - e o impacto da tributação direta e indireta sobre a renda final.

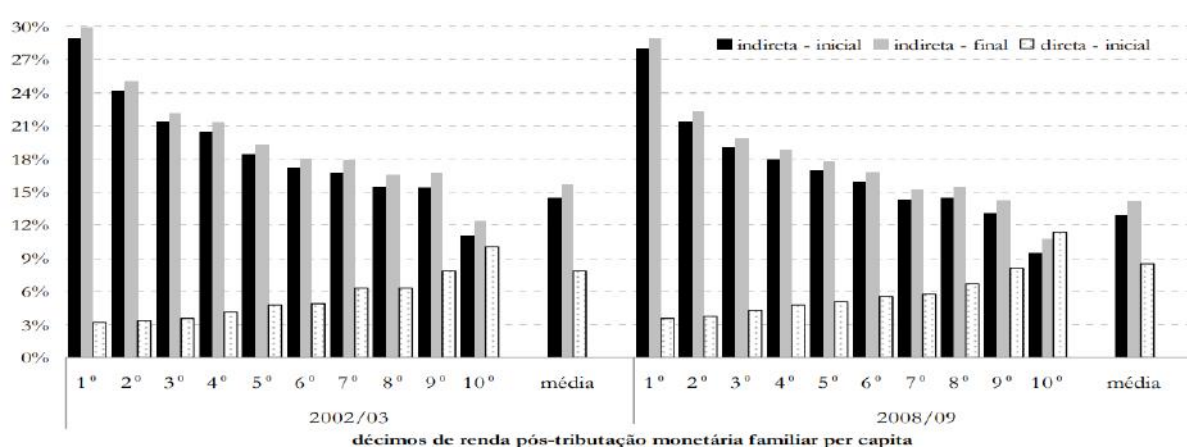


Figura 10 – Carga tributária sobre a renda total. Fonte: Silveira et al. (2011), com dados das POF's 02/03 e 08/09.

A natureza regressiva da tributação indireta e a progressividade da tributação direta são demonstradas à medida que, ao se avançar em direção aos decímos mais ricos da distribuição, o que se observa é um menor gasto relativo à renda da tributação indireta. Se essa carga tributária é de aproximadamente 30% para o décimo mais pobre da população, essa diminui continuamente até atingir por volta de 12% para os mais ricos. Em contrapartida, a carga direta cresce nos estratos mais altos da distribuição, atingindo 12% no último décimo da distribuição. Além disso, as alterações ocorridas entre 2003 e 2009 não são significativas para alterar o perfil distributivo dos tributos, tampouco a carga tributária total das famílias. O que se observa é uma tímida redução na carga indireta (entre 1 e 2 pontos percentuais), e, por outro lado, um incremento por volta de 0,5 ponto percentual na carga tributária direta (SILVEIRA *et al.*, 2011), o que demonstra uma tímida melhora no perfil distributivo dos tributos entre os anos comparados.

Essa dinâmica distributiva da carga tributária fica ainda mais evidenciada quando comparadas a razão entre a renda dos mais ricos e dos mais pobres com a razão entre o tributo

estimado para os distintos grupos. Se a renda total dos 20% mais ricos é, em 2009, 5,6 vezes maior que a renda dos 40% mais pobres, a razão entre tributos indiretos entre os supramencionados públicos é de apenas 3. Essa diferença é ainda mais aguda quando comparados os 10% mais ricos e os 10% mais pobres. Enquanto a relação entre a renda total dos mais ricos e mais pobres é, em 2009, de 29 vezes, a relação entre seus tributos indiretos é de somente 10 vezes. Nesse particular, as alterações distributivas entre os anos de 2003 e 2009 impactam significativamente as razões entre os tributos atribuídos aos mais ricos em relação aos mais pobres. Se a renda total apropriada pelos 20% mais ricos é, em 2003, de 6,4 maior que a dos 40% mais pobres (e 33,4 vezes maior quando considerados os 10+/10-), isso implica em menores razões obtidas na avaliação do ano de 2009, em função de uma distribuição mais igualitária da renda total (SILVEIRA *et al.*, 2011).

Ademais, quando comparado a países desenvolvidos, a participação da tributação direta na renda final das famílias é consideravelmente menor no Brasil. Se a nesses a participação da tributação direta responde por 10%, naqueles, esse valor é de 33% (SILVEIRA e PASSOS, 2017), tal qual é sugerido em CEPAL (2015).

A tributação direta, em especial o IRPF, recebe atenção especial quando há discussão acerca do impacto distributivo da tributação. Para avaliar a progressividade do IRPF, utilizaram-se as informações dos “Grandes Números das Declarações de Imposto de Renda das Pessoas Físicas (DIRPF)”. A partir desses números, é possível verificar que a isenção dos dividendos, além de implicar em ampla renúncia de receita para o governo, contribui também para diminuir o impacto distributivo do imposto de renda (GOBETTI e ORAIR, 2017).

No período analisado, entre 2007 e 2013, os dividendos cresceram a uma taxa real 41% superior ao crescimento do PIB no período. Os valores recebidos a título de dividendos beneficiam, em 2013, a aproximadamente 2,1 milhões de pessoas, em sua maioria os recebedores de dividendos se encontram nos extratos mais ricos da distribuição, chegando a representar 72% dos declarantes de rendimentos superiores a 1,3 milhões de reais anuais. Além disso, a limitação à progressividade do Imposto de Renda se dá em grande parte por que a tabela progressiva do IR, aquela que incide sobre os rendimentos tributáveis e cerca de metade dos tributos recolhidos exclusivamente na fonte pagadora, são mais claramente incidentes sobre a remuneração do trabalho. Enquanto o rendimento sujeito à tributação exclusiva na fonte que tem origem na remuneração do capital tem médias de alíquotas inferiores às do trabalho e em

geral neutras (*flat*), o grosso da renda da propriedade e do capital é isenta de imposto (GOBETTI e ORAIR, 2017).

Tabela 2 - Rendimentos das DIRPF (2007-2013): Valores em bilhões de R\$ de 2013:

Rendimentos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tributáveis	968,5	1.034,6	1.071,2	1.125,2	1.197,7	1.271,0	1.293,2
Tributados Exclusivamente na Fonte	107,7	149,7	139,3	163,6	204,9	192,6	207,4
Rendimentos do Trabalho	30,1	50,6	55,1	63,5	70,1	74,6	97,6
Aplicações Financeiras	32,3	45,8	42,5	45,6	57,2	52,8	45,2
Outras Rendas de Propriedade do capital	45,3	53,3	41,7	54,5	77,6	65,2	64,6
Isentos	293,3	477,6	473,4	530,6	582,9	601,6	632,1
Rendimentos do Trabalho	47,2	89,2	92,1	94,8	97,5	105,8	113,5
Dividendos	149,4	196,9	195,8	229,7	257,0	271,4	287,3
Outras Rendas de Propriedade do capital	65,0	128,2	127,3	145,8	167,8	166,5	171,9
Transferências Patrimoniais	31,7	63,3	58,2	60,3	60,6	57,9	59,4
Total	1.369,5	1.661,9	1.683,9	1.819,4	1.985,5	2.065,2	2.132,7

Fonte: Gobetti e Orair (2017), com dados da DIRPF e valores convertidos pela média anual do IPCA.

Torna-se possível verificar o peso das rendas do capital nas parcelas isentas e tributação especial exclusiva na fonte. Em 2013, a parcela dos rendimentos tributados exclusivamente na fonte oriundos de renda do capital foi de 53%, percentual mais baixo verificado em todo o período, que em 2007 era de 72%. Com relação aos rendimentos isentos, a participação dos rendimentos do capital permaneceu estável em todo o período, respondendo por aproximadamente 82%. Cabe ressaltar que os agregados de rendimentos que as tabelas apresentadas demonstram, são formados por componentes heterogêneos de renda, onde são mescladas rendas do capital e do trabalho. Contudo, nota-se uma predominância das rendas do trabalho entre os tributáveis e das rendas do capital entre os outros dois tipos de rendimentos (GOBETTI e ORAIR, 2017).

Quando as faixas de renda passam a ser consideradas, nota-se que há uma relação entre o crescimento da renda e o peso que os rendimentos isentos e tributados exclusivos na fonte têm no rendimento total de uma determinada faixa de renda. Se entre os que recebem até R\$ 81 mil anuais, que respondem por mais de 75% dos declarantes, a parcela dos rendimentos tributáveis predomina sobre a renda total atingindo percentuais médios mínimos de 78% nas três primeiras classes de renda, portanto as mais pobres, quando analisados os que recebem mais de R\$ 1,3 milhões anuais, o percentual predominante é o dos rendimentos isentos, em

média 63% do total dos rendimentos analisados para a classe de renda mais rica (GOBETTI e ORAIR, 2017).

Tabela 3 - Rendimentos das DIRPF (2007-2013) Valores em bilhões de R\$ de 2013:

Faixas de Rendimento (em milhares de R\$)	Declarantes		Rendimentos				Composição dos rendimentos (%)			
	Nº	Part(%)	Tributáveis	Tributados na fonte	Isentos	Total	Tributáveis	Tributados na fonte	Isentos	Total
Até R\$24,4	5.555.771	100	67.481	2.156	5.920	75.557	89,3	2,9	7,8	100
De R\$ 24,4 a R\$ 40,7	7.882.026	100	215.200	13.691	21.128	250.018	85,9	5,6	8,4	100
De R\$ 40,7 a R\$ 81,4	7.300.376	100	331.748	29.400	57.667	418.815	78,7	7,6	13,7	100
De R\$ 81,4 a R\$ 162,7	3.522.174	100	285.867	30.799	82.920	399.587	70,6	8,9	20,5	100
De R\$ 162,7 a R\$ 325,4	1.507.344	100	212.060	29.274	99.739	341.072	61,1	10,2	28,7	100
De R\$ 325,4 a R\$ 650,9	518.567	100	109.013	22.815	96.756	228.584	46,7	11,9	41,4	100
De R\$ 650,9 a R\$ 1.301,8	136.718	100	34.452	14.717	72.002	121.171	27,7	14,3	57,9	100
Mais de R\$ 1.301,8	71.440	100	37.384	64.510	196.040	297.934	12	24,9	63	100
Total	26.494.416	100	1.293.205	207.361	632.171	2.132.738	59	11,2	29,2	100

Fonte: Gobetti e Orair (2017), com dados da DIRPF.

Assim, à medida que se avança em direção aos mais ricos na distribuição se eleva a participação dos rendimentos tributados na fonte e isentos em relação aos rendimentos tributáveis. Ou seja, como o peso dos rendimentos que são menos tributados cresce à medida que a renda cresce, perde-se progressividade na aplicação do tributo (GOBETTI e ORAIR, 2017).

Tabela 4 - Grandes Números da DIRPF 2014 (ano-base 2013): resumo das declarações por faixas do rendimento total. Valores em milhões de R\$:

Faixas de Rendimento (em milhares de R\$)	Declarantes	Rendimentos Tributáveis				Rendimentos Tributados na Fonte		Rendimentos isentos	Total dos rendimentos	
		Rendimentos	Deduções	Base de Cálculo	Alíquota Média (%)	Rendimentos	Alíquota Média		Rendimentos	Alíquota Média
Até R\$24,4	5.555.771	12.146	-2.238	9.935	0,0	388	0,0	1.066	13.600	0,0
De R\$ 24,4 a R\$ 40,7	7.882.026	27.303	-6.699	20.825	0,5	1.737	2,9	2.681	31.720	0,6
De R\$ 40,7 a R\$ 81,4	7.300.376	45.443	-12.328	33.318	3,7	4.027	8,4	7.899	57.369	3,5
De R\$ 81,4 a R\$ 162,7	3.522.174	81.162	-19.022	62.356	10,7	8.744	14,2	23.542	113.449	8,8
De R\$ 162,7 a R\$ 325,4	1.507.344	140.684	-26.918	114.392	16,4	19.421	17,4	66.169	226.273	11,8
De R\$ 325,4 a R\$ 650,9	518.567	210.220	-36.508	174.617	19,0	43.997	17,9	1.186.583	440.800	11,0
De R\$ 650,9 a R\$ 1.301,8	136.718	251.994	-39.279	213.699	20,5	107.642	17,3	526.649	886.285	8,2
Mais de R\$ 1.301,8	71.440	523.295	-104.501	421.583	20,8	902.994	16,9	2.744.117	4.170.406	6,7
Total	26.494.416	48.811	-11.139	37.914	8,8	7.827	14,6	23.861	80.498	6,9

Fonte: Gobetti e Orair (2017), com dados da DIRPF.

Os rendimentos tributáveis têm alíquota média crescente com o crescimento da renda, e, em 2014, verificou-se que os rendimentos isentos e tributados exclusivamente na fonte

contribuíram para que as alíquotas médias decrescessem a partir dos que recebem mais de R\$ 325 mil.

Isso implica, conseqüentemente, em um menor poder distributivo do Imposto de Renda. A inclusão dos dados administrativos levantados e tabulados pela Receita Federal, em primeiro lugar, ratifica a baixa importância distributiva do Imposto de Renda no Brasil. Embora a aplicação do Imposto de Renda responda por uma redução de 2,3% nos índices de Gini (de 0,6466 para 0,6319), essa redução é menor que a encontrada por Hanni, Martner e Podestá (2015), em países como Argentina, Uruguai, México e Chile e consideravelmente menor que os 6% de redução encontrada na média dos países da OCDE, nos resultados de Joumard, Pisu e Bloch (2012). Em segundo lugar, aos dados tributários permitiram revelar níveis de desigualdade mais elevados em relação a análises que utilizam somente o resultado de pesquisas domiciliares para a estratificação das classes de renda (GOBETTI e ORAIR, 2017).

2.3.2 A progressividade do gasto social

Com o objetivo de avaliar o impacto distributivo da previdência social, Silveira *et al.*, (2011) estratificaram tanto o gasto com as contribuições à previdência quanto o valor monetário conseqüente do pagamento de aposentadorias e pensões, por estratos de renda com os dados das POF's.

Tabela 5 – Evolução da renda domiciliar *per capita* e das participações de benefícios e contribuições previdenciárias, segundo décimos de renda – Brasil 2003 e 2009:

Décimos de renda familiar monetária <i>per capita</i>	Participação percentual na renda monetária				Renda mensal monetária familiar <i>per capita</i> (R\$ janeiro 2009)	
	Benefícios previdenciários		Contribuições previdenciárias		2002/03	2008/09
	2002/03	2008/09	2002/03	2008/09		
1	6,8	6,9	1,0	0,7	33,06	54,81
2	15,1	13,6	1,4	1,5	79,38	122,23
3	14,8	14,9	1,9	2,1	125,38	182,38
4	17,7	18,0	2,3	2,4	178,84	248,88
5	13,1	18,1	2,6	2,6	239,93	331,53
6	18,6	24,2	2,7	2,7	319,13	431,11
7	12,0	17,1	3,3	3,1	430,03	563,17
8	11,9	17,7	3,3	3,4	611,28	775,03
9	11,2	17,7	3,6	3,6	981,15	1.176,71
10	12,6	16,1	2,9	3,5	2.971,71	3.443,84
Média	12,8	17,1	3,0	3,3	597,24	733,04

Fonte: Silveira *et al.*, (2011).

A participação das aposentadorias e pensões na renda das famílias em 2009 aumentou significativamente em relação a 2003, passando em termos médios de 12,8% para 17,1%. Contudo, esse incremento não é percebido para os décimos inferiores da distribuição, uma vez que este público não representa a maioria dentre os que recebem os benefícios previdenciários (SILVEIRA *et. al.*, 2011).

A comparação entre a participação de cada estrato de renda no conjunto de contribuições, bem como sua respectiva participação no recebimento de aposentadorias e pensões, possibilita avaliar o impacto distributivo da previdência social, uma vez que, caso estivessem sendo repartidos de maneira semelhante, não haveria reforço nem atenuação na distribuição da renda pessoal (SILVEIRA *et al.*, 2011).

Assim, se por um lado o montante de aposentadorias e pensões concedidos tem natureza levemente regressiva, a distribuição da contribuição previdenciária por quem as paga colabora para a queda da desigualdade. Decompondo o impacto das aposentadorias e pensões na desigualdade, medida pelo índice de Gini, percebe-se que esse é responsável por 18,8% da desigualdade enquanto tem uma participação na de renda de 18,1%. Assim sendo, como as duas participações são praticamente iguais, é seguro afirmar que se anulam. O impacto inverso das contribuições previdenciárias é estimado em reduzir o índice de Gini em 0,59%, e é responsável por -0,69% da desigualdade (SILVEIRA e PASSOS, 2017).

Quando considerada a renda total, as demais transferências de renda têm impacto relativamente menor que a previdência social. Dentre estas se destacam: os auxílios de caráter previdenciário (sejam os concedidos pelo Estado ou mesmo os patronais), os programas de transferência de renda, nos quais o Bolsa Família figura entre o principal somados ao seguro-desemprego representavam 1,0% da renda monetária. Adicionando o Benefício de Prestação Continuada (BPC), a participação das transferências de renda de caráter assistencial e os auxílios trabalhistas atingiram 1,4% da renda monetária inicial, participação quase três vezes superior à apurada na POF 2003 (SILVEIRA *et al.*, 2011).

Pode-se verificar também que há grande diferença entre quais classes de renda são atingidas por estes diferentes programas de transferência. Enquanto os auxílios e o seguro-desemprego se efetivam em razão da inserção formal no mercado de trabalho, verifica-se uma menor importância e presença nos estratos inferiores de renda, refletindo as precárias relações trabalhistas das pessoas mais pobres e a carência de proteção social que afeta essa população.

Dentre as transferências, o Programa Bolsa Família (PBF) se destaca por seu efeito distributivo. Os dados permitem concluir o peso que o benefício assume na renda dos mais pobres, atingindo quase 1/5 da renda monetária e 1/10 da renda total, no primeiro décimo da distribuição. O impacto relativo decresce significativamente à medida que a renda cresce, comprovando a progressividade desse gasto social. Com expansão do programa - que, entre 2009 e 2010, incorporou cerca de dois milhões de novas famílias - era de se esperar o salto de importância que o PBF tem na renda das pessoas mais pobres. Os números da POF 2008/09 mostram que 80% dos recursos transferidos por esse programa são apropriados pelos 40% mais pobres, cuja renda monetária familiar mensal per capita era de R\$ 152,08 (SILEVIRA *et al.*, 2011).

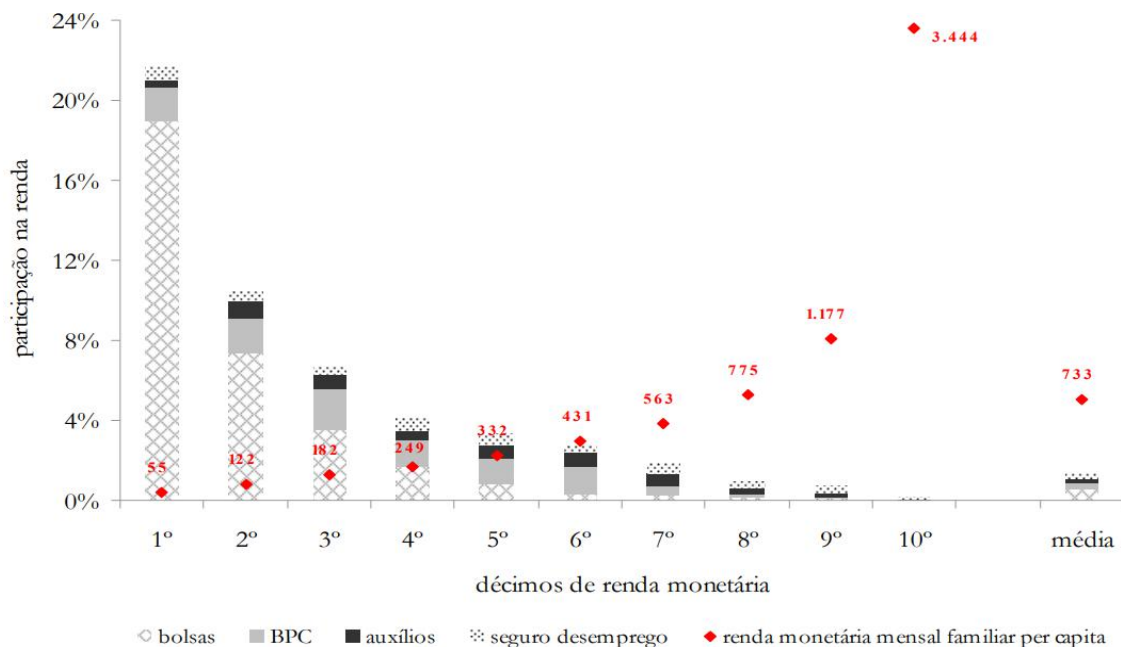


Figura 11 – Participação do Bolsa Família e outras transferências, segundo décimos de renda – Brasil 2008/2009. Fonte: Silveira *et al.*, (2017).

A avaliação das contribuições de cada parcela de renda na queda da desigualdade revela que, entre 2001 e 2008, o PBF, os BPC vinculados à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e as aposentadorias, cujo benefício é igual a um salário-mínimo, apresentam coeficientes de concentração significativamente inferiores ao índice de Gini e aumento de sua participação na renda das famílias. Assim, contribuíram para a queda da desigualdade observada no período. Salienta-se também que, por mais que o efeito dos benefícios sociais tenha sua parcela de contribuição na queda na desigualdade, essa, na dimensão em que foi observada, decorre principalmente da diminuição contínua da concentração dos rendimentos do trabalho no período, que é o principal componente da renda total (SILVEIRA e PASSOS, 2017).

CEPAL (2015) com o objetivo de mensurar a progressividade do gasto público com educação e saúde buscou estimar as taxas médias de transferência em valor corrente de forma que se representasse o valor do benefício de forma percentual em relação à renda média de cada décimo da população em questão.

Como resultado, verifica-se um decréscimo da participação relativa desses serviços na renda à medida que se avança para os décimos mais ricos da distribuição. Assim, resta claro a progressividade da provisão destes serviços em toda a América Latina. No Brasil especialmente, para os 10% mais pobres da população, o gasto em educação corresponde a mais que a média da renda disponível para este estrato, enquanto os gastos com saúde correspondem a aproximadamente 70% da renda disponível (CEPAL, 2015).

Silveira e Passos (2017), ao derivar das informações colhidas nas PNAD's, investigam nos registros das famílias quais componentes frequentam instituições públicas de ensino - que as informações coletadas são consistentes com o panorama fornecido pela análise dos registros administrativos relativos ao dispêndio do governo com a educação pública. Assim, é seguro afirmar que, grosso modo, as estimativas do gasto público em educação refletem o efetivamente gasto pelo governo do Brasil em suas distintas.

Entre 2003 e 2009 é possível verificar melhora no perfil distributivo dos gastos com educação. O crescimento real do dispêndio que afeta as classes mais pobres apresenta valores maiores que o crescimento do dispêndio que afeta as classes mais (SILVEIRA *et al.*, 2011).

Tabela 6 – Evolução da distribuição dos gastos públicos em educação, por décimos de renda: Brasil 2003 a 2008:

Décimos	POF - 2002/03	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1º	9,5	10,6	10,7	11,2	11,2	12,4	12,5
2º	10,1	10,7	11,3	11,4	11,6	12,3	12,8
3º	10,5	11,0	11,6	12,0	12,5	12,3	11,9
4º	9,7	10,6	11,1	11,2	11,3	11,0	11,8
5º	10,5	10,5	10,7	10,8	10,9	10,5	10,7
6º	8,9	9,3	9,6	9,4	10,3	9,4	8,7
7º	9,8	9,8	9,5	9,1	8,2	8,4	9,1
8º	9,5	9,3	9,1	8,9	8,9	8,0	7,6
9º	9,3	8,9	8,7	8,2	7,8	7,7	7,3
10º	12,2	9,4	7,7	7,8	7,4	8,0	7,6

Fonte: Silveira *et al.*, (2011), com dados da PNAD e do INEP.

Se em 2003 não havia variação significativa entre a apropriação do dispêndio quando considerados os diferentes décimos de renda, situando-se em torno de 10%, em 2008, verificou-se uma alteração significativa. Nesse último, a participação dos primeiros quatro décimos de renda se aproxima de 12%, chegando a quase 13% nos 20% mais pobres, e cai para 8% e 9% na metade mais rica da população. Atribui-se a essa alteração incrementos nos gastos com o ensino básico e, em menor medida, com o ensino médio, o que tende a favorecer as camadas pobres e intermediárias da renda (SILVEIRA *et al.*, 2011)

A distribuição dos estudantes de escolas públicas revela que a utilização do serviço público de educação está concentrada na metade mais pobre da população. Mais de 2/3 dos alunos de instituições públicas de ensino são oriundos da metade mais pobre da população, enquanto cerca de 7% fazem parte das famílias que se situam nos dois últimos décimos da distribuição (SILVEIRA *et al.*, 2011)

Utilizando-se do mesmo princípio norteador aplicado para os gastos com educação, Silveira *et al.*, (2011) analisam a distribuição do gasto público com saúde e concluem por uma distribuição progressiva do gasto.

Destacam-se como dispêndios progressivamente distribuídos as despesas com internações, procedimentos ambulatoriais e o gasto com servidores públicos. Os recursos para adquirir medicamentos apresentam forma de “U” invertido, enquanto os bens e serviços universais são distribuídos equitativamente. Destaca-se a existência de crescimento real das despesas com saúde, superior ao crescimento da renda e do consumo entre 2003 e 2009. Considerando a distribuição do gasto público entre os décimos de renda, nota-se que a metade mais pobre da população se apropria, de aproximadamente 55% do dispêndio enquanto os 30% mais ricos apropriam-se de cerca de 20%. Assim, verifica-se que a concentração do consumo dos serviços de saúde é próxima de zero, ou seja, neutra. Contudo, como a desigualdade da renda no Brasil é extremamente alta, o impacto distributivo da provisão desse serviço é significativo, já que a relevância relativa a seu dispêndio é muito maior nas camadas mais pobres da população - se em 2009 os 40% mais pobres se apropriavam de 8,3% da renda a participação relativa na renda total dos 20% mais ricos era de 63% (SILVEIRA *et al.*, 2011)

Silveira *et al.*, (2011) sintetizam os resultados apontando que o perfil redistributivo do gasto social acentuou-se comparando 2009 com 2003. Em 2009, a regressividade da carga tributária indireta incidente sobre as classes mais pobres e intermediárias de renda é

contrarrestada por um gasto público proporcionalmente maior em uso por estas mesmas camadas. Por sua vez, em 2003, a distribuição do gasto público em média, apenas compensava esse efeito regressivo da tributação.

Assim, ao analisar compreensivamente o impacto da tributação e do gasto público, nota-se a importância distributiva que tem a provisão de serviços públicos, em especial educação e saúde. O impacto da provisão desses serviços não monetários na renda das famílias é responsável pela maior redução da desigualdade quando considerados todos os passos da intervenção estatal, desde a tributação até a aplicação do gasto público. As transferências de renda direta e a provisão *in-kind* são redutoras da desigualdade verificada no Brasil no decorrer da primeira década de 2000 e aumentaram seu efeito distributivo entre 2003 e 2009. A expansão do gasto social, portanto, reforça a importância desse tipo de política.

CONCLUSÃO

Os níveis de desigualdade da renda na América Latina estão entre os mais altos do mundo. O nível pelo qual a renda se distribui entre as famílias, no caso brasileiro, se destaca negativamente mesmo quando a comparação se dá com os países latino-americanos. Historicamente, verificou-se um cenário relativamente estável nos indicadores que medem tal desigualdade, com relevante exceção à primeira década dos anos 2000, onde se observou uma considerável melhoria, em especial na renda dos estratos mais pobres da população.

Assim, este trabalho se baseou na literatura existente sobre o período e buscou demonstrar as alterações observadas, e, a partir de diferentes abordagens teórico-metodológicas, discutir o fenômeno. O constructo teórico da moderna teoria do excedente, em especial, foi utilizado não só como crítica à teoria dominante, mas como alternativa para avaliar as causas da mudança no padrão da distribuição de renda do Brasil no período analisado. Como foi visto anteriormente, ao se partir de uma abordagem não marginalista, é possível discutir uma melhor distribuição da renda como objetivo de política econômica - não só pelo efeito positivo de melhora do bem-estar nos estratos mais pobres da população, ou seja, a partir de uma noção de justiça social - mas também pelo possível efeito positivo sobre os níveis de consumo, produto e emprego da economia como um todo.

Nesse sentido, ao reconhecer que: a distribuição de renda não é uma função da escassez relativa dos fatores de produção; os mecanismos de determinação de preços nos mercados não levam a um equilíbrio, e, portanto, a plena utilização dos seus recursos sociais de modo eficiente; sugere-se que não há necessariamente um *trade-off* entre equidade e eficiência na intervenção estatal, em especial se o conceito de eficiência é particular e estrito como o ótimo de Pareto.

Os resultados distributivos mais relevantes resultantes da ação fiscal, parece seguro supor, são os do gasto público. Enquanto, o efeito da tributação é neutro (em 2009) ou levemente regressivo (em 2003), o efeito do gasto social é progressivo em todos os recortes temporais verificados.

No caso da tributação, a indireta tem efeito regressivo, enquanto a tributação direta progressiva, mas em 2009, esta última só foi capaz contrarrestar o efeito regressivo da tributação indireta, enquanto em 2003 nem isso. O IRPF, que é o principal tributo discutido em termos distributivos, no caso brasileiro tem efeito reduzido. Não só sua base de incidência é pequena em relação aos tributos incidentes sobre o consumo, em comparação internacional, como possui características indesejáveis sob o ponto de vista distributivo.

Com a evolução do pensamento neoclássico, em especial pela teoria da tributação ótima e com o reforço da ordem neoliberal observada a partir dos anos 1980, especialmente nos EUA, várias medidas foram tomadas no sentido de diminuir a progressividade do imposto neste país. No Brasil, onde a correlação de forças se reforçou nos anos 1990 em favor do capital, o fenômeno foi ainda mais radical. Assim, as alíquotas máximas são mais baixas que as observadas internacionalmente e as rendas de capital protegidas por isenções e/ou alíquotas mais baixas que as observadas para a renda do trabalho. O resultado disso é uma quebra na progressividade do imposto, em especial estratos mais ricos da distribuição (que tem alíquota efetiva média menor do que estratos inferiores na distribuição de renda), deformando assim sua capacidade distributiva.

Com relação ao gasto público, a provisão de serviços públicos em educação e saúde são os que mais têm impacto para a redução da desigualdade. Além disso, a provisão desses serviços, quando imputado o valor do gasto público na renda monetária de quem os consome, responde por valores próximos ao valor de renda média do décimo mais pobre da população, ou seja, tem impacto indubitavelmente relevante na cesta de consumo real dessas famílias.

Além da análise distributiva da ação fiscal, resta claro que o crescimento econômico, verificado em especial a partir de 2004, tem papel relevante na melhora distributiva da renda na economia brasileira. A expansão das políticas de transferência direta da renda, focalizados em sua maioria na metade mais pobre da população, além da política de valorização do salário mínimo e uma maior formalização do emprego, tiveram não só importância distributiva, mas em propiciar maior dinamismo da atividade econômica, reforçando o processo de distribuição da renda aos mais pobres.

Esse efeito dinâmico da expansão produtiva no Brasil, que retroalimentou a desconcentração da renda, pode ser observado no aumento da arrecadação tributária após 2004. Mesmo com movimentos, no mínimo neutros em relação às alterações de alíquotas (não há

oneração de alíquotas ou criação de tributos que sobrepujem o efeito contrário observado de desonerações tributárias), se verifica um aumento na arrecadação de aproximadamente três pontos percentuais em relação ao PIB entre 2004 e 2012. Atribui-se o movimento de expansão na arrecadação do governo aos multiplicadores fiscais do gasto ou à existência de uma elasticidade-renda da tributação maior que 1 (um), que são elementos estranhos à tradição neoclássica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOCELLA, N., “The Foundations of Economic Policy – Values and Techniques”. Cambridge University Press, Cambridge, UK: 2000.

BANCO MUNDIAL. “Social Gains in the Balance-A Fiscal Policy Challenge for Latin America and the Caribbean”, LAC Poverty and Labor Brief, Washington-DC: Banco Mundial, 2014.

BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R.. “Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil.” Texto para Discussão, n. 1460. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

BASTOS, C.P.M., “Abordagem Sraffiana”. In: Escolas da Macroeconomia. CORECON/RJ. Rio de Janeiro: Albatroz, 2015, p. 73-77.

BATEIRA, J., "A relação Estado-mercados na perspectiva do Institucionalismo Original.". Revista crítica de ciências sociais nº 95: 2011, p. 35-54.

CEPAL. “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015: Dilemas y Espacios de Políticas”, Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, v. LC/L.3961, p. 1–130, 2015.

CESARATTO, S., “The Classical ‘Surplus’ Approach and the Theory of the Welfare State and public pensions.” In: Sraffa or An Alternative Economics, pp. 93-113. Palgrave Macmillan: London, 2008.

DÓRIA, R.M.S, “O acesso e o gasto das famílias com serviços públicos: Análise do caso brasileiro nos anos 2000 por meio de pesquisas domiciliares.” Dissertação (Doutorado em Economia) – PPGE-UFRJ, Rio de Janeiro: IE-UFRJ, 2018.

FREITAS, F.N.P., “Macroeconomia Neoclássica Pré-Keynesiana”. In: Escolas da Macroeconomia. CORECON/RJ. Rio de Janeiro: Albatroz, 2015, p. 13-18.

GAREGNANI, P.; PETRI, F., “Marxismo e teoria econômica hoje”. In: HOBBSAWN, E. J. (org.) História do Marxismo. Vol. 12: O Marxismo hoje (segunda parte). Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1989, p. 383-474.

GOBETTI, S.W., “Tributação da renda do capital e progressividade: O que fazer?” In: AFONSO, J.R. [et.al]...(org). Tributação e Desigualdade. Belo Horizonte (MG): Letramento, p.705 – 744, 2017.

GOBETTI, S. W., & ORAIR, R. O. “Tributação e desigualdade de renda no Brasil: uma análise a partir da DIRPF”. In: AFONSO [et. al]...(org.). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte (MG): Letramento, 159-192, 2017.

JIMENEZ, J.P., “Desigualdade, concentração de renda e elites econômicas na América Latina: O papel da política fiscal.” In: AFONSO, J.R. [et.al]...(org). Tributação e Desigualdade. Belo Horizonte(MG): Letramento, p.43 – 82, 2017.

MEDEIROS, M., SOUZA, P. H. G. F. D., CASTRO, F. Á. D., “A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares.”, *Ciência & Saúde Coletiva*, 20, p.971-986.

MUSGRAVE, R., “Progressive taxation, equity, and tax design.” In J. Slemrod, *Tax Progressivity and Income Inequality* (p. 341-356). Cambridge: Cambridge University, 1994.

NERI, M.C., “Desigualdade de renda na década: Evolução dos indicadores sociais baseados em renda”, FGV/CPS, 2011.

OLIVEIRA, B.R.B.G., “Desenvolvimento Econômico e Provisão de Bens e Serviços Públicos: Considerações Teóricas e Evidência Histórica” Dissertação (Mestrado em Economia) – PPGE-UFRJ, Rio de Janeiro: IE-UFRJ, 2015.

ORAIR, R.O.; GOBETTI, S.W; LEAL, E.M.; SILVA, W.J., “Carga Tributária Brasileira: Estimativa e análise dos determinantes da evolução recente – 2002-2012”, **Texto para Discussão, n. 1875**. Brasília: Ipea, 2013.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.; ARAÚJO, E. “**O dilema fiscal: remendar ou reformar?**” Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SANTOS, C. H. M.; GENTIL, D. L. “A CF/88 e as finanças públicas brasileiras.” In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília: Ipea, 2009.

SANTOS, C. H., “Um panorama Macroeconômico das Finanças Públicas Brasileiras: 2004 a 2011”. **Mimeografado**, 2012.

SANTOS, C. H. dos; GOBETTI, S. W; RIBEIRO, M. B., “A evolução da carga tributária bruta brasileira no período 1995-2007: tamanho, composição e especificações econométricas agregadas.”, **Texto para Discussão, n. 1350**. Brasília: Ipea, 2008.

SERRANO, F., “Sraffa e Keynes: Duas críticas à tendência ao pleno emprego dos fatores na abordagem neoclássica”. **IE-UFRJ**, 2019. Acessado em 24/04/2021, em <https://www.excedente.org/wp-content/uploads/2019/01/SERRANO-F-2018-Sraffa-e-keynes-duas-criticas-c3a0-tendc3aancia-ao-pleno-emprego-dos-fatores-3outubro-2018.pdf>

SILVEIRA, F. G.; FERREIRA, J.; ACIOLY, L.; CALIXTRE, A.; STIVALI, M.; SANTOS, M. P. D., “Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social”, **Comunicados do IPEA n. 92**, 2011.

SILVEIRA, F. G., REZENDE, F., AFONSO, J. R., *et al.* "Fiscal equity: distributional impacts of taxation and social spending in Brazil", **IPC Working Paper n. 115**, 2013.

SILVEIRA, F.G, PASSOS, L., “Impactos Distributivos da Tributação e do Gasto Social – 2003 e 2008. In: **AFONSO, J.R. [et.al]...(org). Tributação e Desigualdade**. Belo Horizonte(MG): Letramento, 2017. p.451 - 500.

SOARES, S. “Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004, com ênfase no período 2001-2004.”, **Texto para Discussão, n. 1166**. Brasília: Ipea, 2006.

SOUZA, P.H.G.F. , MEDEIROS, M., “A concentração de renda entre os ricos no Brasil, 2006/2014.” In: **AFONSO, J.R. [et.al]...(org). Tributação e Desigualdade**. Belo Horizonte(MG): Letramento, p.193 – 222, 2017.

TOLENTINO FILHO, P. D. “Progressividade da tributação e justiça fiscal: algumas propostas para reduzir as inequidades do sistema tributário brasileiro.” In: RIBEIRO, J. A [et.al]...(org). **Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos: elementos para reflexão**. Brasília: Ipea, 9-24, 2011.

VARSANO, R. “A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: Anotações para futuras reformas”, **Textos para discussão IPEA, n. 405**, 1996.

VARSANO, R.; PESSOA, E.P.; SILVA, N.L.C.; AFONSO, J.R.R; ARAUJO, E.A.; RAIMUNDO, J.C.M., “Uma análise da carga tributária no Brasil”, **Texto para Discussão, n. 583**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

VIANNA, Maria L. T. W. “A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. Estratégias de bem-estar e políticas públicas”. Rio de Janeiro: **Revan, Ucam, IUPERJ**, 1998.