

## O PAPEL DA POLÍTICA FISCAL NA DIMINUIÇÃO DA DESIGUALDADE NA AMÉRICA LATINA: OS CASOS DO BRASIL, MÉXICO E URUGUAI

### EL PAPEL DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA DISMINUCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN LATINOAMÉRICA: LOS CASOS DE BRASIL, MÉXICO Y URUGUAY.

Por Raíssa Curto Tochetto\*

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

**Resumen:** La América Latina ha vivido en las últimas décadas una gran tendencia de disminución de la desigualdad de renta, a partir de un consistente crecimiento económico y de la adopción de políticas de distribución de renta. Entretanto, si analizarnos la distribución de renta por el topo de la concentración, esa tendencia de disminución no se mantiene y varía en los países de la región. De esa manera, de acuerdo con la literatura reciente sobre el combate a la desigualdad, buscamos entender el papel de la políticas fiscal tributaria en la desigualdad latinoamericana en las primeras décadas del siglo XXI, mediante la comparación entre los casos de Brasil, México y Uruguay cuanto a las políticas de distribución de renta y políticas

\*Graduada em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB)

tributarias. Mientras todos los casos presenten políticas de distribución de renta similares, las políticas fiscales varían: Brasil presenta una política tributaria regresiva y estabilidad en la distribución de renta; el México implementó políticas variadas y no presenta tendencia nítida cuanto al cambio en la desigualdad; y el Uruguay hizo una reforma fiscal progresiva y presenta una leve tendencia decreciente en los niveles de desigualdad. Considera, entonces, que aunque no sea factor determinante en la reducción de la desigualdad, la política tributaria progresiva tiene un papel importante en el combate contra la concentración excesiva de renta. **Palabras clave:** América Latina. Desigualdad de Renta. Distribución de Renta. Política Fiscal. Reforma Tributaria.

## 1 INTRODUÇÃO

A América Latina é reconhecidamente a região com a mais alta taxa de desigualdade no mundo. Entretanto, na virada do século, enquanto a desigualdade subia nos países desenvolvidos, a latino-americana, em geral, caiu consistentemente por mais de uma década. Os países da região vivenciaram uma inédita confluência de fatores políticos e econômicos que possibilitaram esse fenômeno: com um ambiente político estável e democrático e suas economias estáveis e crescentes, houve um investimento cada vez maior e mais institucionalizado em políticas sociais.

As políticas sociais adotadas e fortalecidas no período foram majoritariamente voltadas às populações mais empobrecidas dessas sociedades. Entretanto, em sociedades historicamente com graus muito elevados de desigualdade econômica e social, se faz especialmente necessário analisar não somente a desigualdade, como a concentração de riqueza. Nas últimas décadas houve muitos avanços nos métodos e ferramentas para análise e mensuração da desigualdade e concentração de riquezas. Nesse sentido, estudos que empregam esses métodos nos casos latino-americanos apontam que não só a concentração de renda na região é muito maior do que os métodos tradicionais percebem, mas a tendência de queda percebida não se mantém.

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

Assim, através da comparação de poucos casos representativos das configurações da região, pretende-se compreender por que a desigualdade na América Latina não diminuiu na primeira década do século XXI, mesmo com a implementação de programas progres-

sistas de combate à pobreza. Os casos de Brasil, Uruguai e México foram escolhidos, tendo em vista a implementação de Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTCs), existência e progressividade de reforma fiscal e diminuição da desigualdade econômica, ante a ótica do topo da distribuição de renda. Ainda, tendo em vista os objetivos traçados para esta pesquisa, considera-se que deve se analisar os casos de acordo com a progressividade de seu sistema fiscal e de possíveis reformas ocorridas no período e com a diminuição da desigualdade. A existência de programas de combate à pobreza - principalmente de PTCs e programas de fomento à saúde e educação - é, de acordo com a literatura revisada, essencial ao combate à desigualdade e deve ser, portanto, analisada nos estudos de caso.

## 2 DESIGUALDADE NA AMÉRICA LATINA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Desde a virada do século se percebe na América Latina uma constante e considerável queda nos indicadores de desigualdade. A tendência percebida de queda nesses índices é, em geral, resultado de uma confluência de fatores políticos e econômicos, sinalizada principalmente pela ascensão de governos progressistas ao poder e de um importante ciclo positivo no preço das commodities. Lustig (et al, 2012, p. 2) demonstram que, dentre os fatores reconhecidamente mais importantes que contribuíram para essa queda da desigualdade na América Latina, a diminuição significativa no *skill premia* nas rendas de trabalho, ou seja, a diferença entre rendas de trabalho qualificado e não qualificado, se destaca. De Mello e Brezzi (2016, p. 15) desenvolvem essa hipótese, ao dizer que, no final do século XX, houve um aumento significativo no nível de instrução das populações que levou a um ascrescimo na oferta de trabalho qualificado, enquanto, paralelamente, houve maior demanda por trabalho não qualificado, que, combinada com o aumento da mão-de-obra qualificada, desencadeou em uma diminuição significativa no *skill premia* regional. Isso é especialmente importante tendo em vista a grande diferença no nível de rentabilidade entre trabalhos qualificados e não qualificados na região. Ferreira de Souza (apud DE MELLO E BREZZI, 2016, p. 15), por exemplo, demonstra que quase metade dessa diferença é explicada por anos de escolaridade no Brasil no ano de 2009.

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

Assim, na virada do século foi dada especial atenção ao desenvolvimento interno e ao combate à pobreza, tendência também aprofundada pela eleição de diversos governantes de esquerda na região. Devido à multiplicidade de contextos nos países da América Latina, essas políticas contemplam uma gama extremamente diversa de estratégias. Percebem-se desde estratégias mais voltadas ao combate da pobreza, como Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTC), aumentos reais no salário mínimo e políticas de combate à fome, até aquelas que buscam reformas estruturais da sociedade, como campanhas de expansão do acesso à educação e saúde, e ações afirmativas para diminuição do analfabetismo e acesso à universidade.

Um dos tipos de política para o combate à desigualdade mais recorrente na região são os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTC). De acordo com o Banco Mundial, “Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTCs) são programas que transferem dinheiro, na condição que esses domicílios façam investimentos pré-especificados no capital humano de seus filhos.” (FIZSBEIN et al., 2009, p. 1). Este tipo de política foi considerado bastante inovador e indicado como um dos principais motivadores da redução da desigualdade regional em boa parte da literatura.

Efetivamente, os PTCs foram adotados na grande maioria dos países latino-americanos, além de ter grande apoio na comunidade internacional, principalmente nos fóruns e organismos que advogam pelo desenvolvimento, como o Banco Mundial, a CEPAL e a Agenda dos Objetivos do Milênio no sistema ONU (LEITE et al., 2012, p. 4). A implementação desses programas tem um grande impacto, acima de tudo, no alto nível de pobreza e vulnerabilidade social das populações desses países. De Mello e Brezzi estimam que 50 milhões de pessoas na região deixaram a pobreza extrema. Entretanto, mesmo com uma grande diminuição nos níveis pobreza, a população beneficiada por essas políticas se mantém muito vulnerável, não tendo de fato superado a paupérie, e permanece em risco de retornar à condição de miséria (DE MELLO E BREZZI, 2016, p. 6-7).

Gasparini (et al., 2016) demonstram que essa diminuição na desigualdade pode ser interpretada como resposta natural aos grandes choques econômicos decorridos na década de 1990, que elevaram em alta escala a desigualdade, sendo a queda dos anos 2000 apenas uma estabilização desse movimento. Apesar do grande avanço no sentido de combate à pobreza, a arrecadação de recursos permanece largamente baseada na receita advinda da exportação de commodities e de um sistema fiscal majoritariamente regressivo, com a carga maior estando nos impostos sobre produtos e serviços (DE MELLO E BREZZI, 2016, p. 15).

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

Assim, prestamos especial atenção ao ponto levantado por Piketty (2003), da necessidade de se corrigir as medidas desproporcionais a partir do topo da concentração de renda. Especialmente os 0,1%, o 1% e o 5% mais ricos, apesar de representar uma pequena parcela da população, são os principais responsáveis por tal desequilíbrio, através de uma concentração extrema de riqueza. A literatura sobre desigualdade aponta, em geral, a dificuldade de coleta dos dados dessa parte da população em pesquisas por domicílios, atualmente a principal fonte de informações para cálculos de desigualdade, e a distorção de dados que pode ocorrer.

Assim, através da análise dos dados de imposto de renda historicamente e de maneira comparada entre países, esses autores chegam à conclusão de que a concentração de riquezas é ainda mais alta do que as medidas usuais apresentam. Ao serem investigados os índices da América Latina, são encontrados resultados similares. O acúmulo de capital já alto da região se mostra ainda maior. Ainda mais, o estudo desses dados mostra uma diferença nas tendências de queda da desigualdade para muitos desses países, apresentando tendências distintas, diminuindo consideravelmente as tendências de depreciação ou demonstrando que não há uma tendência clara, e, dessa maneira, desconstruindo a narrativa de uma propensão regional à atenuação da desigualdade.

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

Em seu mais recente relatório da série “Tackling Inequality” (2017), o FMI defende a implementação conjunta de políticas tributárias progressivas e gastos sociais, inclusive de uma renda básica universal. Nesse relatório é analisada a atribuição e eficácia de impostos progressivos e transferências monetárias como componentes chave para uma redistribuição fiscal eficiente. O relatório, ainda, argumenta que a combinação de políticas de redistribuição direta e de uma política fiscal redistributiva é ideal para o combate à desigualdade. No entanto, mesmo com ganhos no empreendimento de medidas quanto à pobreza, pouco se avançou na política tributária. Em especial na América Latina, os sistemas tributários se baseiam em larga escala em impostos indiretos, principalmente os de valor agregado (IVA), que são cobrados em cima do consumo (FMI, 2017, p. 2). Em geral, o papel primário dos impostos indiretos é aumentar a receita, não a igualdade, e podem ser regressivos. (INCHAUSTE e LUSTIG, 2017, p. 4).

### 3 CASOS

Tendo em vista o cenário apresentado, através da comparação de poucos casos representativos das configurações da região pretende-se compreender como a queda da

desigualdade na história recente latino-americana foi afetada pela política fiscal adotada por esses países. Assim, utilizando a estratégia MSSD, escolheu-se os casos de Brasil, Uruguai e México, tendo em vista a implementação de PTCs, existência e progressividade de reforma fiscal e diminuição da desigualdade econômica. Consideramos esses casos levando em conta a importância econômica e política, o reconhecimento de seus programas de combate à pobreza, especialmente PTCs, a história fiscal recente das nações, a diminuição da concentração de renda, pela perspectiva do topo da distribuição. O Uruguai se enquadra como o caso diferente pelo histórico recente de reforma fiscal no último e a diferença na curva de desigualdade. Os programas *Oportunidades*, do México, e *Bolsa Família*, do Brasil, são os PTCs mais abrangentes e elogiados da América Latina, tendo sido usados como exemplo por vários governos da América Latina (SANT'ANA, 2011, p. 1). Enquanto isso, a reforma tributária realizada no Uruguai é única na região.

Consideramos o caso do México extremamente interessante ao propósito desta pesquisa, mesmo que não se enquadre completamente no modelo de MSSD, pois este apresenta resultados muito semelhantes à de outros países da região, com ferramentas muito parecidas. Há inclusive inúmeros estudos comparativos entre os casos brasileiro e mexicano em diversas áreas da política, especialmente na questão de PTCs e seus resultados. Destacamos as comparações feitas por Lustig (et al., 2012) que faz um estudo comparativo sobre as causas da diminuição da desigualdade na década de 2000 entre Brasil, Argentina e México e Sant'anna (2012), que compara programas de transferência de renda e sistemas de proteção social no Brasil e México. Entretanto, enquanto a maior parte dos países da região têm governos auto-denominados de esquerda que se orgulham de suas políticas sociais e estas são seu carro-chefe, o governo mexicano se afasta disso. Mesmo assim, os resultados em termos de diminuição da pobreza são muito similares.

### 3.1 BRASIL

Desde a Constituição Federal de 1988, que tornou serviços sociais responsabilidade inteiramente governamental, os gastos públicos sociais aumentaram em grande escala. Assim, desde meados de 1990, programas de combate à pobreza foram instituídos no país. Contudo, foi com a eleição de Lula, em 2002, que esses programas foram unificados e sistematizados em uma estratégia singular. O governo Lula implementou diversas políticas para atuar na erradicação da pobreza, como o Programa Fome Zero, a Política de Valorização do Salário Mínimo, programas de aumento ao acesso ao ensino superior e, em especial, a unificação e expansão dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio gás na implementação do Programa Bolsa Família (FILGUEIRA, 20, p.178; SANT'ANA, 2011, p. 3). O Programa Bolsa Família é o PTC do governo brasileiro que foi implantado em outubro de 2003 com a perspectiva de suprimir a miséria e a fome no país e promover inovações no padrão histórico de intervenção pública na área social (PASE e MELO, 2016, p. 319). Com isso, o coeficiente de Gini da distribuição domiciliar per capita passou a apresentar diminuição constante desde 1998, especialmente a partir de 2002. Entre 2002 e 2009, o coeficiente de

Gini brasileiro caiu 5,4 pontos percentuais, e entre 2002 e 2009 a renda dos 10% mais pobres cresceu quase 7% ao ano. Assim, a desigualdade por domicílio e diferença de salários entre trabalhadores de diferentes níveis de qualificação decresceram (LUSTIG et al., 2012, p. 6).

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

A concentração de capital no Brasil é extremamente alta, mesmo com a diminuição da pobreza observada no período. Medeiros (2015) demonstra que os mais ricos se apropriam de uma parcela substantiva da renda total, com, em média, o 0,1% mais rico recebendo quase 11% da renda total. O 1% mais rico apropriou-se de 25%, e os 5% mais ricos receberam 44%, quase a metade da renda total. Eles demonstram ainda que, apesar de haver um pequeno aumento da concentração entre o 1% mais rico no período entre 2006 e 2008, o quadro geral é de estabilidade. Os autores ainda concluem que ao acúmulo de renda no topo é extremamente alto e não dá sinais claros de mudança, e que a tendência de queda na desigualdade geral que se observa no Brasil não encontra correspondência no alto da distribuição, nem mesmo nos levantamentos domiciliares (MEDEIROS et al., 2015, p. 25).

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

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

Domínio Econômico (Cide) sobre combustíveis e nos tributos federais sobre produtos da cesta básica como instrumento auxiliar da política anti-inflacionária e, no caso da cesta básica, com o objetivo adicional de reduzir o grau de regressão da tributação (ORAIR, 2015, p. 13).

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

### 3.2 MÉXICO

O México é um país que se destaca na história recente da região. Enquanto o século XX presenciou tendências políticas claras na América Latina, a história mexicana se desenvolveu de maneira distinta. Isso ainda se manifesta atualmente na política mexicana, que elegeu presidentes de direita em 2000 e 2006, enquanto a maior parte dos países da região passava pela onda rosa, e elegeu em 2018 um presidente de esquerda quando a região em geral passa por respostas aos governos de esquerda do início do século, de guinadas à direita a um aumento no autoritarismo. Mesmo assim, a comparação se faz pertinente. Assim como o Brasil, o país se sobressai regionalmente em razão de sua importância política e econômica, mas mais do que isso, pela alta taxa de desigualdade e pelo protagonismo no combate desta nas últimas décadas.

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

Entretanto, ao se observar a parcela mais rica da população, o cenário parece um pouco diferente. Ao estimar a concentração de renda no México analisando os

10% mais ricos, Campos-Vazquez (et al., 2016) encontram que esses não apenas concentram mais riquezas do que o demonstrado pelas pesquisas domiciliares, como essa concentração apresenta uma tendência de aumento desde 1992, diferentemente do demonstrado pela *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*. Para eles, a concentração de capital no México é alta inclusive entre os mais ricos, com porcentagens cada vez mais elevadas quanto maior o percentil. O 1% mais rico concentra 25% da renda nacional e o 0,01% concentra 5%, fazendo com que os mais ricos do México, um país relativamente pobre, sejam tão ricos como as elites econômicas de países desenvolvidos.

Tendo em vista a alta concentração de renda no país, observamos as políticas fiscais destinadas a esta parcela restrita da população, em especial a tributária. A coleta de impostos no país é especialmente baixa, mesmo para uma região que em geral têm uma arrecadação reduzida de impostos. Em 2013, a receita tributária no México foi de 10,2% do PIB, enquanto a do Brasil foi de 39%; do Uruguai, 13,7%; da Argentina, 27%; e da Colômbia, 17%. O sistema fiscal mexicano, assim como no caso brasileiro, é uma combinação de impostos progressivos e regressivos, focados em necessidades de curto prazo. Entretanto, a baixa coleta fiscal é compensada por receitas de petróleo (ROMERO, 2014, p. 162)

No século XXI, são observados três grandes esforços sistemáticos de reforma tributária, em 2007, 2009 e 2013. Em 2007, a reforma, chamada de “Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen” - contava com componentes regressivos e progressivos, os últimos principalmente na área de gastos sociais. O projeto de lei original incluía um aumento no imposto (IVA) sobre mantimentos e medicamentos; a criação do Imposto Empresarial a Taxa Fixa (Impuesto Empresarial a Tasa Única - IETU), coletado sobre a venda de bens, serviços independentes e aluguel de propriedades; e o Imposto sobre Depósitos em Dinheiro (Impuesto a los Depósitos en Efectivo - IDE), com uma taxa de 2% sobre depósitos acima de 15 mil pesos. Houve uma grande oposição ao aumento do IVA, medida mais retroativa do pacote, tanto por parte da oposição política quanto da mídia, e a proposta nem chegou a ser votada no Congresso. As propostas mais progressivas do IETU e do IDE foram aprovadas e entraram em vigor a partir de 2008 (ROMERO, 2014, p. 171).

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

As mudanças fiscais recentes no país foram mistas quanto à progressividade, principalmente no que tange às reformas tributárias. Essas tiveram o objetivo geral de aumento das receitas, mais do que um projeto de igualdade ou distribuição de renda, e apresentaram um caráter mais progressivo, principalmente pela dificuldade dos governos em aprovar aumentos e retirada de isenções no IVA, possivelmente à luz da maior

democratização das instituições políticas. Já quanto aos gastos sociais, houve um aumento considerável na progressividade do sistema, principalmente a partir dos PCTs. Entretanto, é necessário ressaltar que os gastos sociais se concentraram principalmente nas transferências de renda, com o investimento em educação e saúde não acompanhando o aumento do investimento em segurança social (SANT'ANA, 2011, p. 5).

### 3.3 URUGUAI

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

Na frente fiscal e de combate à concentração de capital, este governo implantou uma reforma tributária altamente progressiva em 2006. Ao contrário dos outros países analisados, o Uruguai não tinha imposto sobre a renda desde 1973, quando foi abolido pela ditadura militar (Burdin et al., 2014, p. 4). A principal característica da reforma tributária foi a implementação de um imposto de renda global, em vez da variedade de taxas cobradas de algumas fontes de renda e isentas para outras, além da redução de taxas de IVA. De maneira ampla, a reforma reduziu a participação de impostos indiretos e aumentou a participação de impostos diretos, retificando significativamente disparidades do sistema (RIUS, 2015, p. 70). Essa reforma fiscal é de extrema importância para o cenário de redução da desigualdade vivido pelo país nos últimos anos. Em 2007, antes da reforma entrar em vi-

gor, o índice de Gini aumentava um ponto depois dos impostos. Em 2014, este diminuiu um ponto porcentual em relação à renda líquida (AMARANTE e INFANTE, 2016, p. 5).

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

Vale destacar que a sociedade uruguaia apresenta um grau de desigualdade que, ainda que bastante alto, é bastante menor que os outros casos analisados, sendo relativamente baixo ao comparado com o restante da América Latina. Em especial, a sociedade uruguaia possui um menor grau de desequilíbrio social, com uma menor articulação entre as elites, chegando à uma separação das elites econômicas e políticas. Assim, a oposição a essa reforma fiscal foi desarticulada e possibilitou um momento único na história do Uruguai - e também na história latino americana -, em que não só foram feitas medidas de combate à pobreza, mas também uma reforma no sistema fiscal com o objetivo de aumentar a igualdade, não apenas elevar a receita, buscando assim combater a desigualdade em todas suas facetas.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de tendência clara de queda na desigualdade nas medidas oficiais, em especial no Índice de Gini calculado a partir das pesquisas por amostra de domicílios, a análise da concentração de renda pelo topo da distribuição mostra um cenário diferente. Em todos os casos analisados essa concentração é muito mais alta do que a encontrada pelas pesquisas por amostras de

domicílios. Apesar da consistência na dificuldade de analisar o topo da distribuição, ao serem considerados esses dados, a inclinação observada na desigualdade difere nos casos apresentados. O Brasil apresenta uma propensão à estabilidade e uma leve disposição ao aumento da concentração no 1% mais rico; o México não apresenta tendência clara, com mudanças bruscas que não acompanham nenhuma das variáveis analisadas nesse estudo; e o Uruguai apresenta ainda uma predisposição de queda na concentração de renda, apesar de muito mais suave.

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

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

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

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

Dessa maneira, a política tributária aparenta ter uma ligação com o comportamento

da concentração de renda, sobretudo no topo da distribuição. Ao se levar em consideração o grau da desigualdade na América Latina e o peso do topo da distribuição nesse cenário, as políticas de combate à desigualdade orientadas para o topo merecem uma atenção muito maior. A relação entre a política fiscal, em especial a tributária, e a desigualdade ainda é um assunto incipiente e vem ganhando uma notabilidade crescente. Com isso em mente, acredita-se que o caso-latino americano seja de especial relevância para essa discussão.

## Referências Bibliográficas

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

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

CAMPOS-VAZQUEZ, M.R.; CHAVEZ, E.; ESQUIVEL, G. **Estimating top income shares without tax return data: Mexico since the 1990s**. Serie documentos de trabajo del Centro de Estudios Económicos 2016-04. El Colegio de México. Centro de Estudios Económicos.

FISZBEIN, A; SCHADY, N.R; FERREIRA, F.H.G. **Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty**. A World Bank Policy Research Report. Washington D.C: World Bank, 2009.

GASPARINI, L; CRUCES, G; TORNAROLLI, L. **Chronicle of a Deceleration Foretold: Income inequality in Latin America in the 2010s**. Documento de Trabajo N. 198. ISSN 1853-0168. Maio, 2016.

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

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

LEITE, CKS, OLIVEIRA, OP, MAFRA, J. **Difusão de políticas de transferência de renda condicionada: perspectivas analíticas do programa Bolsa Família a partir do Banco Mundial**, Anais do 40o Encontro Anual da Anpocs, de 24 a 28 de outubro de 2016, em Caxambu - MG. ISSN 2177- 3092.

LUSTIG, N; LOPEZ-CALVA, LS.; ORTIZ-JUAREZ, E. **Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico**. Policy Research Working Paper. The World Bank. Outubro 2012.

MEDEIROS, M; SOUZA, P.H.G.F.; CASTRO, F.A. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006- 2012). **Revista Dados**, v. 58, n. 1. Rio de Janeiro, jan.-mar. 2015.

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

ORAIR, R O. Desonerações em Alta com Rigidez da Carga Tributária: O que Explica o Paradoxo do Decênio 2005-2014?, **IPEA**, Brasília. 2015.

PASE, H. L.; MELO, C. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina, **Revista de Administração Pública** 51, no 2 (março de 2017): 312–29.

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

REUBEN, W; MIODOSKY, M; WATANABE, E. Building on Experience: Improving Social Protection in Uruguay and the Plan for Social Equity. **World Bank**. 2008.

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

RIUS, A. The Uruguayan Tax Reform of 2006: Why Didn't it Fail?. In: MAHON JR, J; BERGMAN, M; ARNISON, CJ. Progressive Tax Reform And Equality In Latin America. **Woodrow Wilson International Center for Scholars**, 2014. P. 64 - 100.

ROMERO, V. The Political Economy of Progressive Tax Reforms in Mexico. In: MAHON JR, J; BERGMAN, M; ARNISON, CJ. Progressive Tax Reform And Equality In Latin America. **Woodrow Wilson International Center for Scholars**, 2014. P. 161 - 188.

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

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