

Concentração de renda e riqueza e mobilidade social

A persistente recusa da política tributária brasileira a reduzir a desigualdade

MARCIANO SEABRA DE GODOI

Resumo: O artigo apresenta e compara padrões atuais de desigualdade de renda e riqueza em diversas nações e regiões do mundo, com ênfase na trajetória recente da concentração de renda no Brasil. Examina-se em seguida a relação entre desigualdade econômica, mobilidade social e produtividade laboral. Em sua parte final, o estudo identifica como as finanças públicas contemporâneas podem mitigar o grau de desigualdade verificado nas rendas do mercado, o que é dificultado pela crônica recusa da política tributária brasileira a concretizar princípios constitucionais e contribuir efetivamente para a redução da forte concentração de renda e riqueza que caracteriza o País. Metodologicamente, o artigo vale-se da revisão de literatura econômica e jurídica, especialmente dos trabalhos de Thomas Piketty e sua equipe de pesquisa, bem como de estatísticas e estudos de organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

Palavras-chave: desigualdade; concentração de renda; mobilidade social; política tributária; Brasil.

Income and wealth concentration and social mobility: the lasting refusal of Brazilian tax policy to reduce inequality

Abstract: The article first presents and compares current national and regional patterns of income and wealth inequality, putting emphasis in the recent trajectory of income concentration in Brazil. The article then examines the relation between economic inequality, social mobility, and labor productivity. Finally, the article identifies how public finance can mitigate the levels of market income inequality, a task which is hampered by Brazilian tax policy's enduring refusal to concretize constitutional principles and contribute effectively to the reduction of the high national

Recebido em 11/1/22
Aprovado em 26/4/22

levels of income and wealth concentration. Methodologically, the article draws on economic and legal literature review, especially the works of Thomas Piketty and his research team, as well as statistics and studies from international organizations like International Monetary Fund, World Bank and Economic Commission for Latin America and the Caribbean.

Keywords: inequality; income concentration; social mobility; tax policy; Brazil.

1 Introdução

O primeiro objetivo do presente estudo é o de explicitar de modo documentado e rigoroso o nível atual de desigualdade de renda e de riqueza no Brasil, examinando sua trajetória recente e comparando-o com os padrões encontrados em outras nações e regiões do mundo. O segundo objetivo é investigar a relação entre desigualdade econômica, mobilidade social e aumento da produtividade laboral, de modo a avaliar a hipótese segundo a qual uma maior desigualdade social poderia até certo ponto impelir os indivíduos a uma maior produtividade laboral e despertar uma mais intensa mobilidade social. A terceira parte do estudo indaga como as finanças públicas podem atuar (pelo lado dos gastos e dos ingressos) na mitigação da alta desigualdade com que o mercado, em todas as partes do mundo sem exceção, distribui a renda total entre os estratos sociais. A última seção do artigo identifica as características das finanças públicas brasileiras em seus efeitos de reprodução ou mitigação de desigualdades, com o fim de verificar a hipótese de uma persistente recusa a distribuir as cargas fiscais conforme as diretrizes substantivas que emanam da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB).

Metodologicamente, o artigo vale-se da revisão de literatura econômica e jurídica, especialmente dos trabalhos de Thomas Piketty e sua equipe de pesquisa, bem como de estatísticas e estudos de organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

2 Desigualdade e concentração de renda

Tradicionalmente, o grau de desigualdade na distribuição de renda entre a população de um país tem sido medido pelo índice de Gini – medida de

dispersão relativa que varia de 0 a 1 em que o valor 0 corresponde à situação em que todos os indivíduos recebem a mesma renda e o valor 1 corresponde à situação em que toda a renda é apropriada por um só indivíduo (HOFFMANN; BOTASSIO; JESUS, 2019, p. 39).

Verificando os índices de Gini nacionais calculados pelo Banco Mundial, constata-se que há várias décadas a África subsaariana e central reúne os países com maior concentração de renda no mundo, compondo também essa lista de campeões da desigualdade vários países latino-americanos, entre eles, em primeiro lugar, o Brasil. Levando em conta as estimativas nacionais mais recentes do Banco Mundial, entre os 40 países com mais alto índice de Gini (portanto, com maior concentração de renda), 22 são da África central/subsaariana e 18 são da América Latina (GINI..., c2022). A África do Sul tem o maior índice de Gini entre os países africanos¹ e o Brasil tem o maior índice de Gini entre os países latino-americanos, sendo também o oitavo mais alto do mundo².

Não é mera coincidência que as duas zonas do mundo com maior e mais renitente desigualdade socioeconômica e concentração de renda sejam justamente aquelas situadas no epicentro do historicamente longo processo de colonização da América mediante massiva escravização de africanos e indígenas.

Na lista decrescente de países com maior índice de Gini calculado pelo Banco Mundial, nações fora da África e da América Latina somente aparecem a partir da posição nº 47; entre os países com menores índices de Gini (abaixo de 0,30), quase todos são europeus, localizados em sua maioria no norte da Europa ou em sua parte ocidental (GINI..., c2022). Os EUA estão entre os primeiros países fora do eixo África-América Latina a figurar na lista de maiores índices de Gini, ostentando uma crescente concentração de renda a partir dos anos 1980³ e sendo há muitas décadas o país industrializado de renda alta com maior grau de desigualdade de renda e riqueza (PIKETTY, 2014, p. 242; NACIONES UNIDAS, 2020, p. 29).

Relativamente à trajetória da concentração de renda no Brasil medida pelo índice de Gini calculado pelo Banco Mundial nos últimos 40 anos,

¹ O índice de Gini da África do Sul é 0,63, de acordo com o cálculo mais recente (2014) do Banco Mundial para esse país (GINI..., c2022).

² O índice de Gini do Brasil é 0,534, de acordo com o cálculo mais recente (2019) do Banco Mundial. O Suriname aparece nos levantamentos do Banco Mundial com um índice de Gini mais alto (0,576) que o do Brasil, mas esse valor corresponde a uma estimativa para o ano de 1999 (GINI..., c2022). Como na base de dados *World Inequality Database* ([2022?]) os levantamentos mais recentes indicam um processo de desconcentração de renda no Suriname, e como nos levantamentos anuais a partir de 2013 a concentração de renda no Brasil é marcadamente superior à do Suriname, estamos considerando, no presente estudo, que o Brasil é atualmente o país americano com maior índice de Gini.

³ Em 1979, o índice de Gini dos EUA era 0,345. O índice subiu para 0,404 em 1993 e 0,414 em 2006, mesmo índice de 2018. Levantamento do autor a partir da base de dados on-line do Banco Mundial (GINI..., c2022).

observam-se três períodos. A concentração de renda cresce fortemente na década de 1980 e chega ao seu ápice em 1989; decresce a partir da década de 1990, com mais intensidade do início dos anos 2000 até 2015, quando atinge seu menor valor; volta a crescer a partir de 2015, estando em 2019 no mesmo patamar em que estava em 2009⁴.

O índice de Gini apresenta duas deficiências como ferramenta destinada a captar e demonstrar o fenômeno da concentração de renda. Por um lado, sua metodologia de cálculo é mais sensível às redistribuições que ocorrem na parte central da distribuição, não sendo capaz de medir com detalhe as variações específicas quanto à parcela da renda concentrada no topo da distribuição (DE ROSA; FLORES; MORGAN, 2020). Contudo, o principal problema é a maneira abstrata e pouco expressiva como o índice de Gini apresenta o fenômeno da concentração de renda em determinada população. Afirmar que o grau de concentração de renda no Brasil é atualmente de 0,534 numa escala de 0 a 1 é muito menos esclarecedor e revelador que afirmar que a concentração de renda no País significa concretamente que o 1% da população com maiores rendimentos concentra 31% da renda, os 10% da população com maiores rendimentos concentram 59,3% da renda e os 50% da população com menores rendimentos acessam somente 9,8% da renda nacional (WORLD..., [2022?]).

Ao longo dos últimos dez anos, o economista francês Thomas Piketty e uma numerosa equipe de pesquisadores ligados a várias instituições de ensino superior e de fomento público e privado em todo o mundo têm desenvolvido e aplicado uma metodologia estatística inovadora para captar

⁴O índice de Gini no Brasil em 1989 (0,633) foi o 4º maior índice já apurado pelo Banco Mundial em toda sua série histórica, superando o da África do Sul aferido em 1993 (0,593) e também o maior índice de Gini na atualidade, o índice da África do Sul aferido em 2014 (0,63). Levantamento do autor a partir da base de dados on-line do Banco Mundial (GINI..., c2022).

com mais acurácia e apresentar com mais realismo e expressividade comunicativa o fenômeno da concentração de renda e de riqueza nos países e regiões do globo. Uma das principais inovações dessa metodologia é dar mais peso à distribuição de renda revelada nas declarações do imposto sobre a renda, que fornecem um quadro bem mais realista que o estampado nas pesquisas domiciliares sobre a renda das famílias, especialmente com relação ao real rendimento dos decis e percentis superiores da distribuição (DE ROSA; FLORES; MORGAN, 2020). Valendo-nos das estatísticas desenvolvidas por esse grupo internacional de pesquisa, disponíveis on-line no banco de dados *World Inequality Database* ([2022?]), avaliaremos nos parágrafos seguintes como o Brasil se situa globalmente em termos de distribuição de renda.

Quando utilizamos o marcador “parcela da renda nacional apropriada pelo 1% do topo da distribuição”, verificamos que a América Latina e a África subsaariana são as duas regiões do mundo com os países de maior concentração de renda⁵. Na América Latina, os campeões de desigualdade e concentração de renda pelo 1% mais rico são Brasil (31%), Peru (29,6%), México (28,7%) e Chile (28,1%). Na África subsaariana, as maiores concentrações estão em Moçambique (31,1%), Angola (26%) e Zâmbia (23,2%) (ROBILLIARD, 2020).

O quadro não se modifica substancialmente quando o marcador passa a ser a “parcela da renda nacional apropriada pelos 10% do topo da distribuição”. África subsaariana e América Latina continuam a ter as maiores concentrações de renda do globo, com a diferença de que a África do Sul assume o posto de país mais desigual da África e do mundo, com 65,4% da renda apropriada pelos 10% mais ricos, seguida por Moçambique (64,6%), Namíbia (64,2%), Zâmbia (61,7%) e Angola (58%). Na América

⁵Todos os resultados são relativos ao ano-base 2019.

Latina, Chile (60,4%), Brasil (59,3%), México (58,6%) e Peru (56,6%) continuam na linha de frente da desigualdade social. Usando o marcador de apropriação da renda pelos 10% mais ricos da população, a Índia (57,1%) e os países produtores de petróleo no golfo pérsico (Emirados Árabes Unidos (56,7%), Omã (54,4%), Arábia Saudita (54%) e Iraque (53,8%)) apresentam níveis de concentração de renda similares aos dos países mais desiguais da África subsaariana e América Latina (WORLD..., [2022?]).

A contrapartida da alta concentração da renda nos estratos superiores da distribuição é que a parcela apropriada pelos 50% mais pobres é relativamente muito pequena. Por isso não causa surpresa que, em todo o mundo, a África subsaariana e a América Latina sejam as regiões em que os 50% mais pobres da população recebam a menor quota da renda nacional. Quanto a esse estrato da população, sua renda relativa nos países latino-americanos mais desiguais é muito baixa (México: 8,5%, Peru: 9,4%, Brasil: 9,8%, Chile: 10%), mas ainda ligeiramente superior àquela verificada nos países africanos mais desiguais (África do Sul: 5,8%, Namíbia: 6,6%, Zâmbia: 7%, Moçambique: 8,3%) (WORLD..., [2022?]).

Uma diferença importante entre a África subsaariana e a América Latina é que naquela região da África a alta desigualdade está presente sem exceção em todos os países, ao passo que na América Latina há alguns poucos países com muito menos concentração de renda que seus vizinhos. Tal é o caso, na América do Sul, de Argentina e Uruguai (ambos com uma distribuição de renda similar à do Canadá) e, na América Central, de El Salvador (com uma distribuição de renda similar à dos EUA) (WORLD..., [2022?]).

Relativamente à trajetória da desigualdade de renda no Brasil, os números do *World Inequality Database* ([2022?]) indicam sensível aumento da concentração de renda a partir de 2015-2016. Entre 2001 (primeiro ano da série) e 2015/2016,

ocorreu um ligeiro aumento da parcela apropriada pelo decil superior da distribuição e, entre os 90 percentis inferiores, ocorreu um ligeiro aumento da parcela dos 50% inferiores em relação à parcela apropriada pela coorte que vai do percentil 50 ao percentil 90 da distribuição (MORGAN, 2017).

Seja pelas lentes tradicionais do índice de Gini calculado pelo Banco Mundial, seja pela óptica da mais recente metodologia do *World Inequality Database*, chega-se a duas claras conclusões: a) o Brasil apresenta atualmente os maiores índices de concentração de renda na América Latina e em todo o mundo e b) o grau de concentração da renda aumentou desde 2015. A diferença entre as duas ópticas é que, enquanto o índice de Gini calculado pelo Banco Mundial (GINI..., c2022) (que não leva em conta os dados das declarações do imposto sobre a renda dos indivíduos) apresentou uma trajetória declinante entre 1990 e 2015, a análise do *World Inequality Database* ([2022?]), que inclui em seus dados as estatísticas tributárias, nega que tenha havido tal diminuição na concentração de renda entre 2001 e 2015, indicando ter havido nesse período um aumento da renda relativa apropriada pelo decil superior da distribuição. O que ocorreu entre 2001 e 2015, segundo a análise do *World Inequality Database*, foi uma pequena redistribuição entre os 90% inferiores da distribuição, com aumento relativo da parcela dos 50% inferiores em detrimento da parcela que vai do percentil 50 ao percentil 90 da distribuição (MORGAN, 2017; MEDEIROS; SOUZA; CASTRO, 2015). Em suma: diminui-se a pobreza, mas não (ou muito pouco) a desigualdade.

3 Desigualdade e concentração de riqueza

Por toda parte, a concentração de riqueza é bem maior do que a concentração de renda (PIKETTY, 2014, p. 239). Num país extremamente

desigual como a África do Sul, a parcela da renda total apropriada pelo decil superior da distribuição é de 65,4%, enquanto a parcela da riqueza total apropriada pelo decil superior da distribuição é muito maior, de 85,6%. Num país bem mais igualitário como a França, a parcela da renda total apropriada pelo decil superior da distribuição é de 32,2% (a média europeia atual é de 35,7%), enquanto a parcela da riqueza total apropriada pelo decil superior da distribuição chega a 55,3% (WORLD..., [2022?]).

Valendo-nos do *World Inequality Database* ([2022?]), podemos verificar que a África do Sul, além de ser o país de renda mais concentrada, é também o com maior concentração de riqueza, tanto no 1% (54,7%) como nos 10% do topo da distribuição (85,6%). Quanto aos 50% da base da distribuição na África do Sul, sua riqueza é negativa em 2,5% da riqueza total; ou seja, esse segmento populacional tem mais dívidas e obrigações que recursos próprios.

Numa escala decrescente de apropriação da riqueza total pelos 10% do topo da distribuição em algumas potências mundiais e regionais, a África do Sul (85,6%) é seguida pela Rússia (71,3%), EUA (70,7%), China (67,4%), Índia (62,8%), França (55,3%) e Reino Unido (51,9%). Entre os países componentes da Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018a, p. 3), é de 50% a média da concentração de riqueza no decil superior da distribuição, sendo que os 40% da base da distribuição se apropriam de apenas 3% da riqueza total.

Chama a atenção o quão diminuta é, em toda parte, a parcela de riqueza apropriada pelo 50% da base da distribuição: negativa na África do Sul, não passa de 1,5% da riqueza total nos EUA, 3,5% na Rússia e 6,3% na França (WORLD..., [2022?]). Por esses números, percebe-se que, para os 50% da base da distribuição da riqueza, o capitalismo pode ser o reino do consumo (que o crédito e o marketing massivo e onipresente transformam

em consumismo), mas muito dificilmente é o reino da propriedade (a não ser a propriedade de bens pessoais e de bens de consumo, que não são algo específico do capitalismo).

Também quanto à concentração da riqueza, a realidade brasileira aproxima-se notavelmente daquela da África do Sul e supera em muito o grau de concentração verificado inclusive em outras nações extremamente desiguais, como os EUA e a Rússia. De acordo com levantamento da Oxfam Brasil (2017, p. 30-32), o 1% mais rico da população brasileira se apropria de 47,9%, e os 10% mais ricos concentram 74,2% da riqueza total, cabendo aos 50% mais pobres apenas 3,1% da riqueza nacional. Num dado chocante, o levantamento da Oxfam Brasil informa, com base em levantamento de 2016 do banco Crédit Suisse, que os seis brasileiros mais ricos do País detinham a mesma soma de riqueza da metade mais pobre da população.

Outro indicador recente confirma o grau superlativo da concentração de riqueza no Brasil. No meio rural, a concentração de imensas propriedades no topo da distribuição avançou entre 2006 e 2017, datas dos últimos censos agropecuários com resultados definitivos já publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2019, p. 65-66). Em 2017, os latifúndios com mais de 1.000 hectares, que representam somente 1% das propriedades, açambarcavam nada menos do que 47,58% do território ocupado pelas áreas rurais.

4 Desigualdade, mobilidade social e produtividade econômica

Nas seções anteriores, comprovou-se que a concentração de renda e de riqueza no Brasil, que tem aumentado desde 2015, apresenta os níveis mais elevados de todo o mundo, colocando-o na vanguarda da desigualdade socioeconômica

contemporânea, juntamente com alguns países da África subsaariana e da América Latina.

Na presente seção, pretendemos responder às seguintes questões: haveria alguma dimensão coletiva positiva num maior grau de desigualdade econômica entre os indivíduos? Acaso um grau mais acentuado de desigualdade social, com menos políticas públicas assistenciais e redistributivas, poderia impelir os indivíduos a uma maior produtividade laboral e despertar uma mais intensa mobilidade social?

Iniciemos pela questão da produtividade laboral. Ao contrário do que as indagações sugerem, um grau maior de desigualdade socioeconômica e concentração de renda não está relacionado a maiores taxas de produtividade laboral. Os EUA, por exemplo, experimentam desde 1990 uma crescente desigualdade socioeconômica, mas a taxa de crescimento da produtividade laboral tem caído significativamente nas últimas décadas. No caso da América Latina e do Caribe, a taxa de crescimento da produtividade laboral foi a menor do mundo nos últimos 20 anos⁶ – e no período 2010-2019, em que a desigualdade aumentou, a taxa de crescimento da produtividade foi menor que a da década anterior (2000-2009), quando vários países conseguiram reduzir de algum modo a pobreza e até mesmo a desigualdade (NACIONES UNIDAS, 2020, p. 27).

A OECD conduziu em 2018 amplo estudo empírico envolvendo as economias dos países membros e não membros da organização, com o objetivo de compreender melhor o nexo entre equidade social, políticas sociais inclusivas e produtividade econômica. O estudo demonstra que nas últimas décadas – em que a financeirização, a digitalização da economia e a desigualdade aumentaram significativamente nas nações de renda alta – o aumento da produtividade econô-

⁶Juntamente com a região do Oriente Médio e do norte da África.

mica foi seriamente comprometido, o que torna manifesto o erro do raciocínio de que os avanços tecnológicos, aliados à desregulação das relações laborais, levam tendencialmente a um grau maior de produtividade econômica (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2018b, p. 13). A realidade indica que maiores taxas de concentração de renda estão quase sempre relacionadas a fortes desigualdades no acesso a novas tecnologias, educação, saúde e empregos de qualidade, o que resulta em menos pessoas da base da distribuição de renda investindo no desenvolvimento de (novas) habilidades e competências, o que conduz a perdas ou estagnações de produtividade. É o caso do Brasil, onde uma das facetas da fortíssima concentração de renda é o fato de, no início da terceira década do século XXI, mais da metade da população adulta (25 anos ou mais) não ter completado o ensino médio, sendo que a maior taxa de população adulta sem completar o ensino médio (60%) está exatamente na região com maior índice de Gini (a região Nordeste) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020, p. 3).

A conclusão básica desse estudo da OECD é que, para ser exitosa, a busca de maior produtividade econômica deve necessariamente incluir políticas públicas de inclusão social e redução de desigualdades (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2018b, p. 124), o mesmo diagnóstico explicitado no ambicioso plano econômico enviado em 2021 pelo presidente Joe Biden ao Congresso norte-americano com o objetivo de aumentar os ganhos de produtividade e a qualidade da infraestrutura logística da economia estadunidense, que atualmente figura somente na 13^a posição entre as economias nacionais com infraestruturas mais avançadas (FACT..., 2021).

Às mesmas conclusões da OECD chegou a Cepal, no estudo *A ineficiência da desigualdade*,

que identifica a alta concentração de renda e riqueza como uma barreira ao aumento da produtividade, na medida em que está ligada a persistentes desigualdades em termos de acesso à educação, saúde, internet e novas tecnologias, reduzindo as capacidades e oportunidades e comprometendo a inovação e aumentos de produtividade. Com dados chocantes sobre como o acesso à educação e à saúde são fortemente condicionados, na América Latina e no Caribe, pelo nível de rendimentos das famílias, o estudo demonstra que essa realidade leva necessariamente a uma insuficiente acumulação educacional da população ativa, restringindo a disseminação de novas capacidades e criando uma forte brecha entre a renda efetiva dos domicílios e a renda potencial, ou seja, a que poderia ser gerada se o acesso à saúde e ao conhecimento fosse, de fato, generalizado (NAÇÕES UNIDAS, 2018, p. 23-27).

Uma desigualdade maior levaria a mais mobilidade social? Na verdade, abundam evidências e estudos específicos no sentido de que mais concentração de renda e desigualdade provocam menos mobilidade social. Estudos recentes de organizações internacionais dedicaram-se a investigar em que medida as oportunidades de um indivíduo ascender socialmente – seja durante a própria vida, seja na passagem de uma geração familiar a outra – dependem da condição socioeconômica dos seus ascendentes e do grau de concentração de renda no país em que vivem (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2018a; NARAYAN; VAN DER WEIDE; COJOCARU; LAKNER; REDAELLI; MAHLER; RAMASUBBAIAH; THEWISSEN, 2018; DAUDE; ROBANO, 2015). As conclusões dos estudos coincidem em que, nas últimas décadas, o maior grau de concentração de renda inclusive nos países de renda alta diminuiu as perspectivas de mobi-

lidade social, de modo que, cada vez mais, as chances de uma geração ascender socialmente dependem fortemente do volume de rendimentos e da posição social relativa da geração anterior. O processo de concentração de renda faz com que tanto o piso quanto o topo da distribuição de renda e riqueza se tornem cada vez mais pegajosos, e dificultam tanto a mobilidade social ascendente dos que estão na base, quanto a mobilidade social descendente dos que estão no topo, perpetuando uma sociedade de privilégios, mesmo que não assumidos ou explicitados. Isso desgasta paulatinamente a legitimidade do poder político e seus retóricos apelos a uma suposta meritocracia e abre caminho para concepções e correntes políticas autoritárias, intolerantes e extremistas.

Mesmo no âmbito dos países de renda alta da OECD, filhos de pais que não completaram o ensino secundário têm somente 15% de chances de chegar à universidade (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2018a, p. 13); no outro extremo, 70% dos filhos de pais com posições gerenciais nos EUA acabam ocupando funções gerenciais da mesma natureza (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2018a, p. 186). A OECD calculou que a persistência da desigualdade mediante a corria de transmissão do acesso principalmente à educação e à saúde faz com que, mesmo em países igualitários como os da Escandinávia, filhos de pais que ocupam os decis inferiores da distribuição de renda tardem aproximadamente quatro gerações para se aproximar da parte central da distribuição; em contrapartida, em países com alta concentração de renda como Brasil, África do Sul e Colômbia, esse período tende a ser de 9 gerações (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2018a, p. 26).

Ao relacionar explicitamente o índice de Gini de diversos países com o coeficiente de elasticidade intergeracional da renda, um estudo do FMI detectou que uma curva de correlação entre um aumento no valor do índice de Gini e um aumento no valor daquele coeficiente, que mede o grau em que a variação de rendimentos de uma geração, depende do *background* de rendimentos da geração anterior (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2017, p. 43).

5 O impacto das finanças públicas sobre a concentração de renda e riqueza: padrões internacionais e a persistente recusa da política tributária brasileira a reduzir a desigualdade

As medidas de desigualdade e concentração de renda apresentadas nas seções anteriores referem-se ao que os economistas chamam de *renda primária* ou *renda de mercado*, que não considera os efeitos das finanças públicas. As finanças públicas impactam a concentração da renda pessoal em quatro dimensões: pelo lado dos gastos públicos, as transferências monetárias (benefícios assistenciais e previdenciários) e não monetárias (serviços públicos de saúde e educação) alteram a distribuição de renda oriunda dos rendimentos do mercado; pelo lado das receitas públicas, os tributos diretos (incidentes sobre a renda e o patrimônio) e indiretos (incidente sobre a venda de mercadorias e serviços) também modificam a distribuição da renda pessoal (KEELEY, 2015, p. 98).

Nos países industrializados de renda alta, em que a concentração da renda primária é bem menos pronunciada que a verificada nos países latino-americanos, as finanças públicas logram reduzir em aproximadamente um terço a desigualdade da distribuição da renda primária. Em termos absolutos, o índice de Gini da renda primária é reduzido nesses países, em média, em 0,18 pontos. Já no caso dos países latino-americanos, as finanças públicas reduzem muito menos a alta desigualdade da renda primária (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2017, p. 7).

O efeito das transferências governamentais monetárias e não monetárias é bastante desconcentrador da renda em ambos os tipos de países; a diferença marcante está no âmbito da tributação. Nos países de renda alta, prepondera a tributação direta progressiva sobre a tributação indireta e o efeito final é uma redução da desigualdade – ainda que uma redução discreta e declinante nas últimas décadas (ATKINSON, 2015). Diferentemente, nos países latino-americanos, a tributação direta é pouco

progressiva, atinge parcela pequena da população e arrecada valores bem inferiores aos arrecadados pela vultosa tributação indireta, cujos efeitos regressivos anulam os tímidos efeitos progressivos da tributação direta.

No Brasil, estudos econômicos elaborados com base na análise das pesquisas de orçamentos familiares revelam que o impacto das finanças públicas sobre a desigualdade da distribuição pessoal da renda primária desdobra-se em quatro campos. No campo das transferências públicas não monetárias, o efeito é progressivo e desconcentrador (mais acentuado nos gastos com educação do que com saúde), especialmente a partir da segunda metade da década iniciada em 2000 (SILVEIRA; PASSOS, 2017, p. 474-480). No campo da assistência e previdência social, o efeito líquido também é desconcentrador (reduzindo o índice de Gini da renda primária em 11%), sendo que transferências como as do Programa Bolsa-Família e do Benefício de Prestação Continuada são as mais progressivas. No caso da previdência social, o regime geral apresenta perfil desconcentrador, ao passo que o regime próprio dos servidores públicos apresenta efeitos concentradores (SILVEIRA; PASSOS; SILVA; PALOMO, 2020, p. 22).

No âmbito da tributação, há várias décadas repete-se no País o mesmo padrão: a carga tributária direta sobre a renda, especialmente o imposto sobre a renda da pessoa física, apresenta perfil levemente progressivo, mas tem efeitos desconcentradores bastante limitados (inclusive para padrões latino-americanos), visto que atinge uma parcela relativamente pequena da população economicamente ativa e, desde 1996, isenta por completo a distribuição de dividendos pelas empresas a seus sócios, fazendo com que a limitada progressividade opere basicamente entre as rendas do trabalho, mas não entre as rendas do capital (GOBETTI; ORAIR, 2016).

O limitado efeito desconcentrador da tributação direta brasileira é, contudo, completamente anulado pelo efeito regressivo da tributação indireta que compõe o preço de bens e serviços, o qual onera mais pesadamente (proporção entre o valor do tributo indireto e a renda do consumidor) os estratos iniciais da distribuição de renda (SILVEIRA; PASSOS, 2017, p. 478).

Até mesmo a tributação do patrimônio ressentem-se, no Brasil, de um efeito progressivo e desconcentrador de renda. Não tendo o Congresso Nacional instituído o imposto sobre grandes fortunas incluído no art. 153, VII, da CRFB (BRASIL, [2022]), os impostos patrimoniais existentes oneram mais pesadamente os estratos intermediários da distribuição de renda e preservam os estratos superiores (cujo patrimônio é quase todo composto por ativos que não se sujeitam a qualquer imposto). O efeito do imposto predial e territorial urbano (IPTU) sobre a distribuição pessoal da renda é neutro; e o efeito do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) é regressivo (SILVEIRA; PASSOS; SILVA; PALOMO, 2020, p. 19).

A CRFB – promulgada num momento histórico em que a concentração de renda no País atingiu seu ápice segundo os cálculos do Banco Mundial – projetou não uma tributação regressiva (como sustenta Kerstenetzky (2017)) mas um sistema tributário cujos impostos devem ter “caráter pessoal” e ser “graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte”, com o imposto sobre a renda informado pelos critérios da “generalidade, universalidade e progressividade” e com o imposto sobre as grandes fortunas destinado a gravar o patrimônio dos multimilionários (participações acionárias, aplicações financeiras, aeronaves e embarcações) que escapa dos demais impostos patrimoniais do sistema (sobre a propriedade imobiliária e sobre a propriedade de veículos automotores).

Contudo, essa determinação igualitária e desconcentradora do sistema tributário projetado na CRFB constitui mais uma manifestação da constitucionalização meramente simbólica que caracteriza em grande medida o Direito brasileiro (NEVES, 2011), tendo o Congresso Nacional bloqueado sistematicamente nas últimas décadas a aprovação de leis que pudessem efetivamente pôr em prática uma tributação capaz de desconcentrar a renda e o patrimônio. Um exemplo constrangedor desse verdadeiro bloqueio institucional (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2017) é a renitente omissão parlamentar quanto à instituição do imposto sobre as heranças e doações provenientes do estrangeiro, permitindo que planejamentos tributários relativamente simples sejam implementados pelos contribuintes de maior riqueza, com o objetivo de fazer com que suas fortunas – que já não são alcançadas pelo imposto sobre grandes fortunas que o Congresso desde 1988 se recusa a criar – tampouco sejam tributadas quando da transmissão a seus herdeiros (GODOI; FURMAN, 2018).

6 Conclusão

Mais de 30 anos após promulgar uma Constituição em que a redução de desigualdades sociais é considerada um dos “objetivos fundamentais da República”, o Brasil permanece ostentando os mais altos níveis de concentração de renda e de riqueza em todo o mundo. Confirmam-se no caso brasileiro as abundantes evidências internacionais de que a crônica desigualdade prejudica no longo prazo o aumento da produtividade econômica e compromete seriamente a mobilidade social, esgarçando por outro lado a legitimidade dos tradicionais arranjos políticos e abrindo caminho para o fortalecimento de ideologias autoritárias e intolerantes.

Pelo lado dos gastos públicos, as finanças públicas brasileiras lograram desempenhar certo efeito desconcentrador de renda e riqueza, especialmente no período entre 2005 e 2015. Contudo, pelo lado das receitas públicas,

a política tributária posta em prática pelo Legislativo e pelo Executivo nos últimos 33 anos nunca chegou a levar a sério as diretrizes constitucionais progressistas e transformadoras traçadas em 1988, residindo neste renitente bloqueio institucional a maior dificuldade para fazer com que os níveis de desigualdade socioeconômica no País deixem de ser os mais altos e vergonhosos do mundo. É urgente o desenvolvimento de pesquisas interdisciplinares e inovadoras no sentido de encontrar possibilidades e estratégias de superação desse bloqueio.

Sobre o autor

Marciano Seabra de Godoi é doutor em Direito Financeiro e Tributário pela Universidade Complutense de Madri, Madri, Espanha; mestre em Direito Tributário pela Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; pós-doutor (com bolsa da Capes) pela Universidade Autônoma de Madri, Madri, Espanha; professor e coordenador do programa de pós-graduação (mestrado e doutorado) em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; professor da Faculdade Mineira de Direito, Belo Horizonte, MG, Brasil.
E-mail: m.godoi@rolimvlc.com

Como citar este artigo

(ABNT)

GODOI, Marciano Seabra de. Concentração de renda e riqueza e mobilidade social: a persistente recusa da política tributária brasileira a reduzir a desigualdade. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 59, n. 235, p. 61-74, jul./set. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril_v59_n235_p61

(APA)

Godoi, M. S. de (2022). Concentração de renda e riqueza e mobilidade social: a persistente recusa da política tributária brasileira a reduzir a desigualdade. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 59(235), 61-74. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril_v59_n235_p61

Referências

ATKINSON, Anthony B. *Inequality: what can be done?* Cambridge, MA: Harvard University Press, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 maio 2022.

CLARK, Giovanni; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A constituição econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 71, p. 677-700, jul./dez. 2017. DOI: <https://doi.org/10.12818/P.0304-2340.2017v71p677>. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1886>. Acesso em: 13 maio 2022.

DAUDE, Christian; ROBANO, Virginia. On intergenerational (im)mobility in Latin America. *Latin American Economic Review*, [s. l.], v. 24, n. 9, p. 1-29, Oct. 2015. Supplement 1. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40503-015-0030-x>. Disponível em: <https://latinaer.springeropen.com/articles/10.1007/s40503-015-0030-x>. Acesso em: 13 maio 2022.

DE ROSA, Mauricio; FLORES, Ignacio; MORGAN, Marc. Inequality in Latin America revisited: insights from distributional national accounts. *World Inequality Lab - Technical Note*, [s. l.], n. 2020/02, p. 1-29, Nov. 2020. (Income Inequality Series for Latin America). Disponível em: <https://wid.world/document/income-inequality-series-for-latin-america-world-inequality-lab-technical-note-2020-02/>. Acesso em: 13 maio 2022.

FACT sheet: the American jobs plan. *The White House*, Washington, DC, Mar. 31, 2021. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan>. Acesso em: 13 maio 2022.

GINI index. [Washington, DC]: World Bank Group, c2022. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>. Acesso em: 13 maio 2022.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, n. 2.190, p. 1-52, abr. 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27549. Acesso em: 13 maio 2022.

GODOI, Marciano Seabra de; FURMAN, Melody Araújo Pinto. Os estados e o Distrito Federal podem cobrar o imposto sobre heranças e doações em situações internacionais antes da edição da lei complementar prevista na Constituição? *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*: RDIET, Brasília, DF, v. 13, n. 1, p. 1-44, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/9828>. Acesso em: 13 maio 2022.

HOFFMANN, Rodolfo; BOTASSIO, Diego Camargo; JESUS, Josimar Gonçalves de. *Distribuição de renda: medidas de desigualdade, pobreza, concentração, segregação e polarização*. São Paulo: Edusp, 2019. (Acadêmica).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo agropecuário 2017: resultados definitivos*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. v. 8. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf. Acesso em: 13 maio 2022.

_____. *Educação 2019*. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2020. (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua). Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf. Acesso em: 13 maio 2022.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Fiscal monitor: tackling inequality*. Washington, DC: IMF, 2017. (World Economic and Financial Surveys). Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017#Summary>. Acesso em: 13 maio 2022.

KEELEY, Brian. *Income inequality: the gap between rich and poor*. Paris: OECD, 2015. (OECD Insights). Disponível em: <https://www.oecd.org/social/income-inequality-9789264246010-en.htm>. Acesso em: 13 maio 2022.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Foi um pássaro? Foi um avião?: redistribuição no Brasil no século XXI. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 15-34, jul. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.25091/S0101-3300201700020002>. Disponível em: <https://novosestudos.com.br/produto/108/>. Acesso em: 13 maio 2022.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; CASTRO, Fábio Avila de. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). *Dados - Revista de Ciências Sociais*,

Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p. 7-36, jan./mar. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/DFDmPCrcnfCnrn7rkTWX63f/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 13 maio 2022.

MORGAN, Marc. Falling inequality beneath extreme and persistent concentration: new evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data, 2001-2015. *WID.world Working Paper*, [s. l.], n. 2017/12, p. 1-45, Aug. 2017. (WID.world Working Paper Series). Disponível em: <https://wid.world/document/extreme-persistent-inequality-new-evidence-brazil-combining-national-accounts-surveys-fiscal-data-2001-2015-wid-world-working-paper-201712/>. Acesso em: 13 maio 2022.

NACIONES UNIDAS. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*. Santiago, CL: Naciones Unidas, Cepal, 2020. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46227-construir-un-nuevo-futuro-recuperacion-transformadora-igualdad-sostenibilidad>. Acesso em: 13 maio 2022.

NAÇÕES UNIDAS. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *A ineficiência da desigualdade*. Santiago, CL: Nações Unidas, Cepal, 2018. (Síntese). Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/43569-ineficiencia-desigualdade-sintese>. Acesso em: 13 maio 2022.

NARAYAN, Ambar; VAN DER WEIDE, Roy; COJOCARU, Alexandru; LAKNER, Christoph; REDAELLI, Silvia; MAHLER, Daniel Gerszon; RAMASUBBAIAH, Rakesh Gupta N.; THEWISSEN, Stefan. *Fair progress?: economic mobility across generations around the world*. Washington, DC: World Bank Group, 2018. (Equity and Development Series). Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28428>. Acesso em: 13 maio 2022.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011. (Biblioteca Jurídica WMF).

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *A broken social elevator? How to promote social mobility*. Paris: OECD, 2018a. Disponível em: <https://www.oecd.org/social/broken-elevator-how-to-promote-social-mobility-9789264301085-en.htm>. Acesso em: 13 maio 2022.

_____. *The productivity-inclusiveness nexus*. Paris: OECD, 2018b. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-productivity-inclusiveness-nexus_9789264292932-en. Acesso em: 13 maio 2022.

OXFAM BRASIL. *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*. São Paulo: Oxfam Brasil, 2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/publicacao/a-distancia-que-nos-une-um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/>. Acesso em: 13 maio 2022.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

ROBILLIARD, Anne-Sophie. What's new about income inequality in Africa? *World Inequality Lab*, Paris, n. 2020-03, p. 1-8, Nov. 2020. Disponível em: <https://wid.world/document/whats-new-about-income-inequality-in-africa/>. Acesso em: 13 maio 2022.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; PASSOS, Luana. Impactos distributivos da tributação e do gasto social – 2003 e 2008. In: AFONSO, José Roberto; LUKIC, Melina Rocha; ORAIR, Rodrigo Octávio; SILVEIRA, Fernando Gaiger (org.). *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito: Ipea: FGV Direito Rio, 2017. p. 451-500.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; PASSOS, Luana; SILVA, Eduardo da; PALOMO, Theo Ribas. Impactos redistributivos das transferências públicas monetárias e da tributação direta: evidências com a POF 2017-2018. *Nota Técnica Ipea*, Brasília, DF, n. 89, p. 1-27, ago. 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=36562. Acesso em: 13 maio 2022.

WORLD Inequality Database. [S. l.]: WID.world, [2022?]. Disponível em: <https://wid.world>. Acesso em: 13 maio 2022.