



ESTADO, DESIGUALDADE E CRESCIMENTO NO BRASIL¹

<http://dx.doi.org/10.25091/S0103300201900030006>

ARMINIO FRAGA NETO*

RESUMO

As desigualdades seguem extremas no Brasil, em termos absolutos e de oportunidades. Para avançar será necessário investir mais na área social. Recursos viriam da eliminação de subsídios e impostos regressivos e de reformas da previdência e do Estado. Essas três fontes reduziriam diretamente a desigualdade e a incerteza macroeconômica. Conclui-se que distribuir e crescer são objetivos complementares e politicamente essenciais.

PALAVRAS-CHAVE: *Reformas; investimento social; desigualdade; crescimento*

Inequality and Growth in Brazil: the Role of the State

ABSTRACT

Inequality remains high in Brazil, in absolute terms, and opportunities wise. In order to advance, it will be necessary to invest more in the social sphere. Resources would come from the elimination of regressive taxes and subsidies, and from social security and State reforms. These sources should also have a direct benefic impact on inequality and macro uncertainty. Thus, distribution and growth are essential and complementary goals.

KEYWORDS: *Reforms; social investment; inequality; growth*

[*] Gávea Investimentos, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: arminiof@uol.com.br

[1] Artigo baseado em apresentações feitas pelo autor no Agora, Brazil LAB/Princeton, Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC), Casa das Garças, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), Instituto Brasileiro de Economia-Fundação Getulio Vargas (Ibre/FGV) e Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de

As desigualdades são extremas no Brasil. Essa condição se perpetua através de uma miríade de mecanismos formais (institucionais) e informais (culturais). Não tenho aqui a pretensão de apresentar uma avaliação completa do tema.² Pretendo apenas expor alguns aspectos econômicos e sociais que diferenciam a nossa situação daquela da maioria dos países do planeta. Uma vez entendido o quadro, a chance de se viabilizar uma agenda mais eficaz de desenvolvimento aumentaria. Na essência, estou falando de se atacar o quanto antes as desigualdades para deslanchar um círculo virtuoso de crescimento inclusivo e sustentável.

Não há contradição entre os objetivos de crescer e distribuir no Brasil de hoje. O Estado arrecada mal (a tributação distorce a alocação de recursos e é regressiva), gasta mal (pois investe pouco e parte relevante dos gastos é regressiva) e sobra pouco para investir no social. Para liberar recursos, será necessário reformar mais a Previdência, reformar o Estado (em particular a parte administrativa) e promover uma relevante redução de subsídios e gastos tributários. Esses passos deveriam por si reduzir a desigualdade de renda, além de liberar recursos para usos melhores, que nos aproximariam de um ideal de igualdade de oportunidades. A seguir, os detalhes.

I. BREVE PANO DE FUNDO E QUADRO ATUAL

Na transição de uma economia baseada na agricultura para uma movida por industrialização e urbanização, o Brasil cometeu um erro fatal: optou por e insistiu em um modelo fechado, de substituição de importações, com grande peso do Estado na produção e pouca ênfase em educação, produtividade e igualdade. As consequências dessa escolha não transpareceram por um bom tempo, pois a economia cresceu muito do pós-guerra até 1980. Durante esse período a renda *per capita* do Brasil dobrou como proporção da americana. Mas ao final da década de 1970 começaram a surgir sinais claros de que o modelo se esgotara, com destaque para a aceleração da inflação e o aumento do endividamento externo. Fragilizada, a economia não resistiu aos choques de juros e do petróleo, e desembocou na chamada década perdida (1981 a 1993), quando a renda *per capita* caiu cerca de 10%. A desigualdade da renda do trabalho medida pelo coeficiente de Gini manteve-se alta durante todo esse período, como mostra o Gráfico 1.³

Na década de 1990, a partir da promulgação da Constituição de 1988, foram plantadas as bases para as reduções da pobreza e da desigualdade, que viriam a ocorrer sobretudo a partir de 2001. Os mais pobres se beneficiaram da queda da inflação e das políticas sociais de FHC, turbinadas por Lula em seus dois mandatos. Exemplos incluem programas como Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada, aumentos no salário mínimo, a universalização do ensino fundamental e melhorias relevantes em indicadores da saúde.

Os ganhos foram relevantes, embora hoje saibamos que menores do que se imaginava à época, por duas razões. Em primeiro lugar, estudos de Marcelo Medeiros e Fábio A. Castro (2018)⁴ e Pedro H. de Souza (2016) usando dados do imposto de renda demonstraram que a fatia da renda dos mais ricos era bem superior àquela estimada a partir das pesquisas domiciliares. Mostram também que essa fatia vem se mantendo alta e relativamente estável há décadas. E, finalmente, recalculam o coeficiente de Gini a partir dos novos dados, chegando

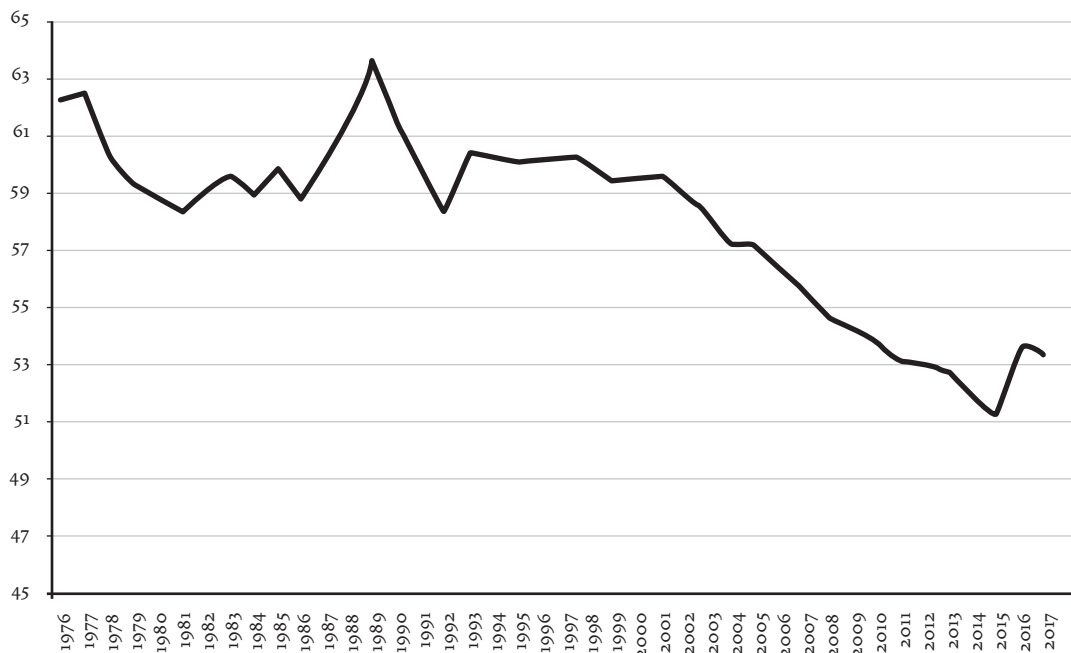
São Paulo (FEA/USP). O autor agradece as críticas e sugestões detalhadas do parecerista e as de Angela Alonso, Edward Amadeo, Marta Arretche, Edmar Bacha, Pedro Bodin, Laura Carvalho, Mainá Celidonio, Paulo Costa, Sergio Fausto, Miguel Foguel, Pompeu Hoffman, Miguel Lago, Marcos Lisboa, Marcelo Medeiros, Rudi Rocha, Rozane Siqueira, Paulo Tafner e Rogério Werneck. Opiniões e erros são de responsabilidade do autor.

[2] Para um tratamento conceitual, vale ler Tilly (1998).

[3] Exemplo para se entender o que significa o coeficiente de Gini: um caso em que os 20% mais ricos detêm 80% da renda corresponde a um Gini de 60 ou mais.

[4] Ver Medeiros e Castro (2018) e referências lá citadas.

GRÁFICO I
Gini Index



Fonte: Banco Mundial.

[5] Como ilustrado pela Figura 42 em Souza (2016).

[6] Ver, por exemplo, Lustig (2016) e referências lá citadas.

[7] Agradeço a Paulo Tafner por esses dados. Uma análise mais completa pode ser encontrada em Mahlmeister et al. (2019).

à conclusão de que a desigualdade passou a cair muito lentamente a partir de 2006.⁵ Em segundo lugar, a desigualdade vem aumentando desde 2015, em função de uma recuperação lenta e desigual da forte recessão observada a partir de 2014.

Em direção contrária vão abordagens que levam em conta o impacto distributivo de gastos públicos em áreas como saúde e educação. Os trabalhos de Nora Lustig para a América Latina sugerem impacto positivo, sobretudo na área da saúde.⁶ Esse impacto aponta da direção de oportunidades para a política pública, mas nem de longe elimina a necessidade de se fazer mais a respeito da desigualdade.

Além da desigualdade persistente, há que se ter em mente também a relevante falta de mobilidade entre estratos de renda. Esse é um aspecto importante da desigualdade. No caso brasileiro o problema fica claro quando se analisa o quanto a escolaridade do filho está condicionada à escolaridade do pai. Pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2014, cerca de dois terços dos filhos de pai sem instrução permanecem sem instrução ou não completam o ensino fundamental. Esse número é melhor do que os 87% de 1996, mas segue bastante elevado.⁷

Embora a redução da desigualdade verificada a partir da virada do século tenha sido significativa, o Brasil segue muito desigual quando

comparado com a maioria das economias avançadas e de renda média, como veremos a seguir. Dentre os muitos problemas destacam-se a má qualidade dos serviços públicos (objeto de crescentes queixas da população), e a precariedade dos empregos (a informalidade segue alta) e do saneamento (metade dos lares não tem esgoto adequado).

2. O IMPACTO DA AÇÃO DO ESTADO SOBRE A DESIGUALDADE NO BRASIL

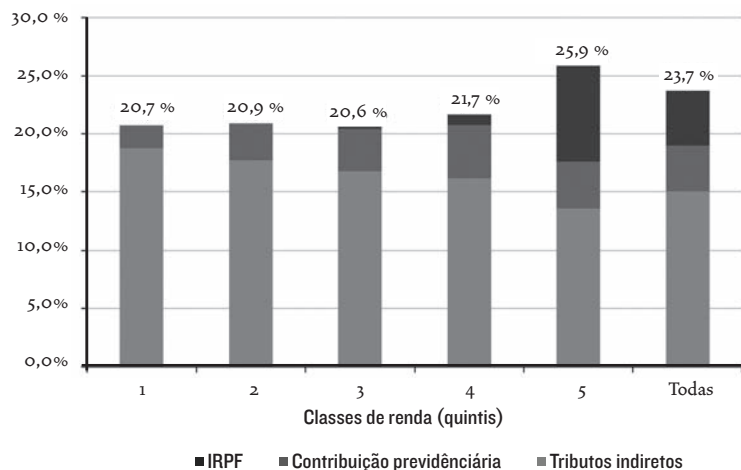
Não é segredo e tampouco exagero observar que muita gente enriqueceu no Brasil pela via da captura do Estado. Exemplos recentes incluem subsídios do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), desonerações tributárias, gastos tributários e outros. Essa forma de enriquecimento constitui um verdadeiro veneno social, e voltarei ao tema mais adiante.⁸

O Gráfico 2 mostra a carga tributária incidente sobre a renda bruta familiar, ou seja, a renda acrescida de transferências (83% das quais correspondem a aposentadorias e pensões). Chama a atenção a horizontalidade da incidência, ou seja, a tributação dos vários quintis é aproximadamente a mesma, subindo levemente no último. Para as classes de menor renda, destacam-se os impostos sobre o consumo. O imposto de renda das pessoas físicas adquire peso apenas no quintil de renda mais alta.

No Gráfico 3 comparam-se as transferências, que somam à renda das famílias, com os tributos, que subtraem. Quando as transferências

[8] Os gráficos desta seção foram gentilmente fornecidos pela professora Rozane Siqueira, da Universidade Federal de Pernambuco, e fazem parte do relatório *Efeito redistributivo da política fiscal no Brasil* (Ministério da Fazenda, 2017).

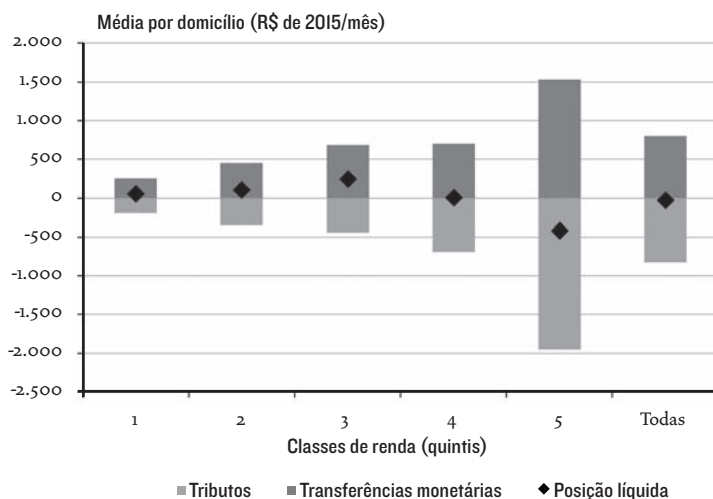
GRÁFICO 2
Tributos como Proporção da Renda Bruta



Fonte: UFPE/SEAE

GRÁFICO 3

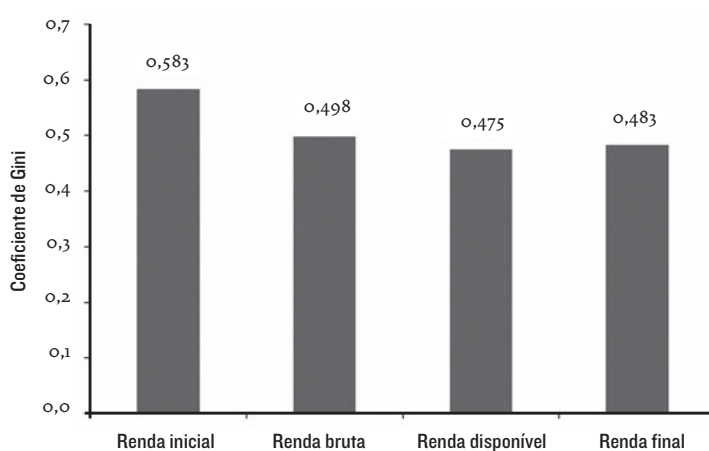
Efeito Líquido dos Tributos e Transferências sobre a Renda das Famílias



Fonte: Seae/MF (2017).

GRÁFICO 4

Coefficiente de Gini em cada Estágio da Distribuição de Renda



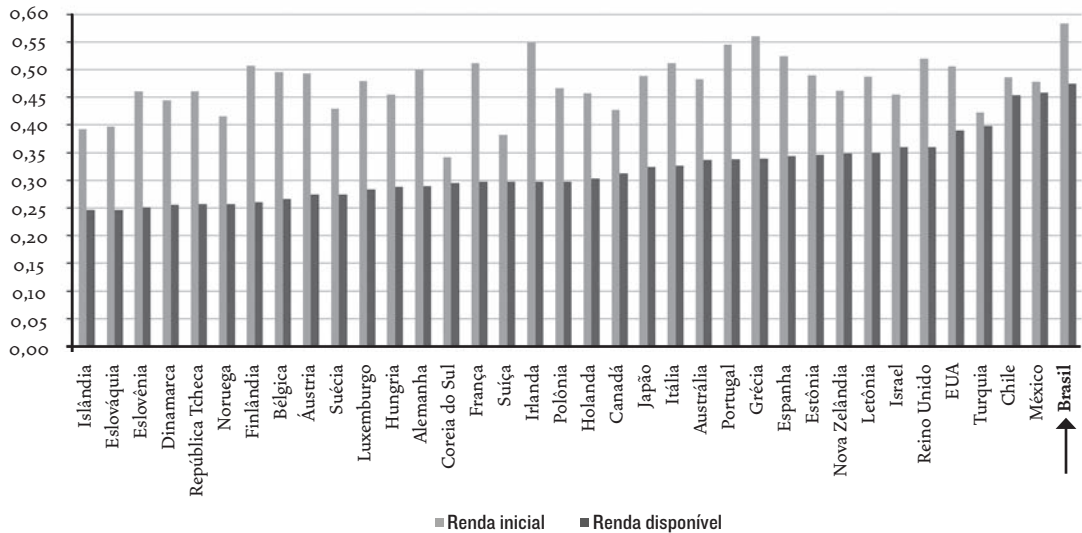
Fonte: UFPE/SEAE

excedem os tributos, tem-se impacto distributivo positivo. O maior impacto positivo ocorre no quintil do meio, em função do grande número de aposentadorias, que têm como piso o salário mínimo.

No Gráfico 4 calcula-se então o impacto sobre o coeficiente de Gini dos impostos e transferências para o Brasil em 2015. Ocorre uma redução da desigualdade de 10 pontos, uma queda importante. As transferências são responsáveis pela maior parte da queda.

GRÁFICO 5

Coefficiente de Gini antes e depois das Transferências e Tributos Diretos: Brasil e OCDE, 2015 ou Último Ano Disponível



Fonte: UFPE/SEAE

O Gráfico 5, acima, mostra os coeficientes de Gini antes e depois da ação direta do Estado para o Brasil e para os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que inclui países de renda média. A queda na desigualdade causada pela ação do Estado no Brasil é relevante, mas inferior àquela observada na maioria das economias avançadas. Não é consolo, mas é bem maior do que aquela observada na maioria dos países de renda média. Infelizmente, tanto em uma medida quanto em outra, o Brasil é o mais desigual da amostra.

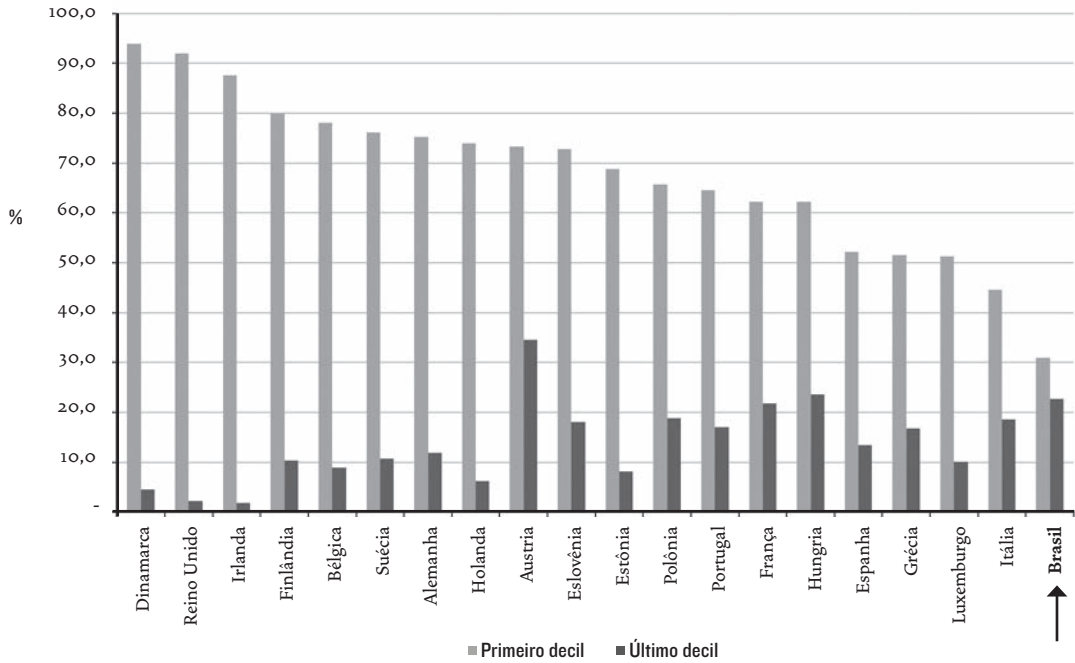
Outra forma de se visualizar o impacto da ação do Estado sobre a distribuição de renda é comparar o valor das transferências sociais como proporção da renda do primeiro e do décimo decis da renda. Presume-se que as transferências devem beneficiar proporcionalmente mais os mais pobres. O Gráfico 6 deixa claro que o Brasil é dos que mais transferem para os mais ricos, e o que menos transfere para os mais pobres!

Finalmente, o Gráfico 7 mostra para o Brasil o valor das transferências por extrato de renda em termos absolutos. Fica claro que quase a metade vai para o quintil mais rico!

Em suma, muito embora a desigualdade de renda tenha diminuído nos últimos vinte anos, ainda há um longo caminho a percorrer. O Brasil segue sendo dos mais desiguais do mundo. Os pobres pagam quase o mesmo imposto como proporção de sua renda que os mais

GRÁFICO 6

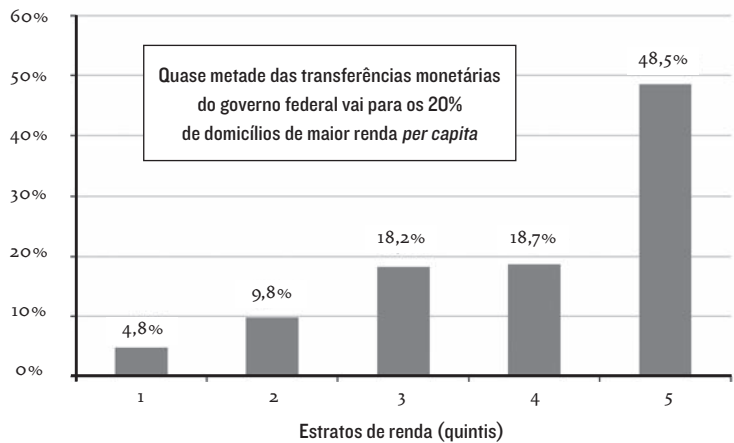
Brasil: Transferências sociais como % da renda para 1º e último decil



Fonte: Paulos *et al.* (2009) e UFPE/SEAE

GRÁFICO 7

Distribuição das Transferências Monetárias por Estrato de Renda (2015)



Fonte: pesquisa UFPE/SEAE

ricos, mas recebem pouco em troca. O Estado não cumpre o seu papel, agindo com frequência como um Robin Hood às avessas. Volto ao tema mais adiante.

3. O QUE FAZER?

Existe ampla literatura sobre desigualdade e crescimento. O sinal e a direção causal entre as variáveis dependem das circunstâncias de cada país, cada qual com sua história e suas instituições. Para uma excelente resenha da literatura recomendo a leitura de texto de autoria de Marcos Mendes (2013).

Meu foco neste artigo é no canal que vai da desigualdade para o crescimento. Além da desigualdade de renda, a desigualdade de oportunidades no Brasil é imensa. O quadro se agrava ainda mais quando parte relevante da desigualdade decorre de práticas patrimonialistas, de captura do Estado, corporativismo e corrupção. Nesse ambiente, predominam a instabilidade política, o desalento e a descrença geral no sistema político. Florescem também populismos de todos os matizes, que com suas propostas frequentemente simplistas, enganosas e ruinosas impedem uma discussão desapassionada sobre as grandes questões que importam para o bom futuro do país.

Posto de outra forma, a desigualdade é um veneno, que dificulta a construção de uma agenda de reformas necessária para o crescimento. Sem crescimento as oportunidades de melhoria do padrão de vida das pessoas são muito escassas. Ou seja, o combate à desigualdade é mais do que um imperativo moral — é condição necessária para a construção e execução uma agenda de crescimento sustentável e inclusivo. Por isso não se deve repetir o erro dos anos 1960 e 1970, quando se defendia o crescimento do bolo antes de seu fatiamento. Afinal, o PIB *per capita* do Brasil não avança como proporção do americano há cerca de sessenta anos, tendo caído nos últimos quarenta anos. Esse desempenho medíocre sugere que no caso do Brasil de hoje mais desigualdade prejudica o crescimento.

Uma resposta eficaz ao quadro de estagnação desigual passa obrigatoriamente por aumento dos investimentos públicos nas grandes áreas sociais: educação, saúde, infraestrutura, saneamento, transportes, segurança, meio ambiente. Uso aqui o termo investimento, e não gasto, pois são de fato desembolsos geradores de grandes retornos em termos da produtividade das gerações atuais e futuras, e da qualidade de vida em geral. Falo aqui em financiamento público, não necessariamente provisão pública (tema para outro artigo). Ou seja, o governo pode prover diretamente serviços nas áreas mencionadas acima, ou pode subcontratar o setor privado para fazê-lo, mediante objetivos claros e passíveis de avaliação periódica.

Além de investir mais no social, cabe também um esforço para aumentar a produtividade do Estado, ou seja, cabe melhorar a gestão do Estado com vistas a entregar mais e melhores serviços e bens públicos por unidade de gasto público.⁹

[9] Ver: Abrão, Fraga Neto e Sundfeld (2019a).

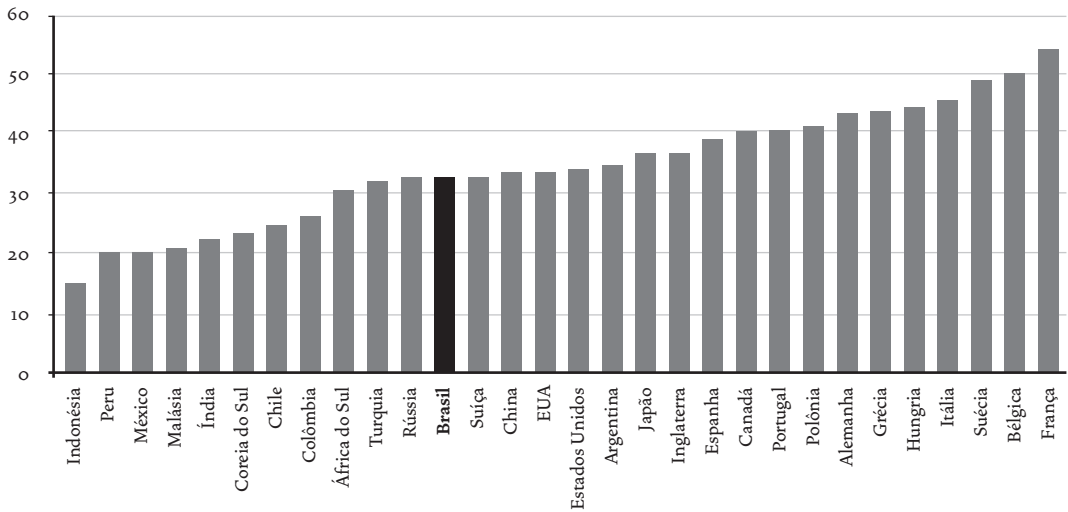
Cabe então a pergunta: de onde viriam os recursos para financiar os investimentos necessários para impulsionar o crescimento e reduzir a desigualdade? Defendo a seguir que da redução dos gastos com previdência, funcionalismo e subsídios regressivos.

4. FUNCIONALISMO E PREVIDÊNCIA

Examinemos algumas características do gasto público no Brasil (dados de 2017):

- (i) O gasto primário (ou seja, excluindo juros sobre a dívida pública) do governo geral (todas as esferas) é alto em comparação com países de renda média.

GRÁFICO 8
Gasto Primário do Governo Geral (% do PIB)



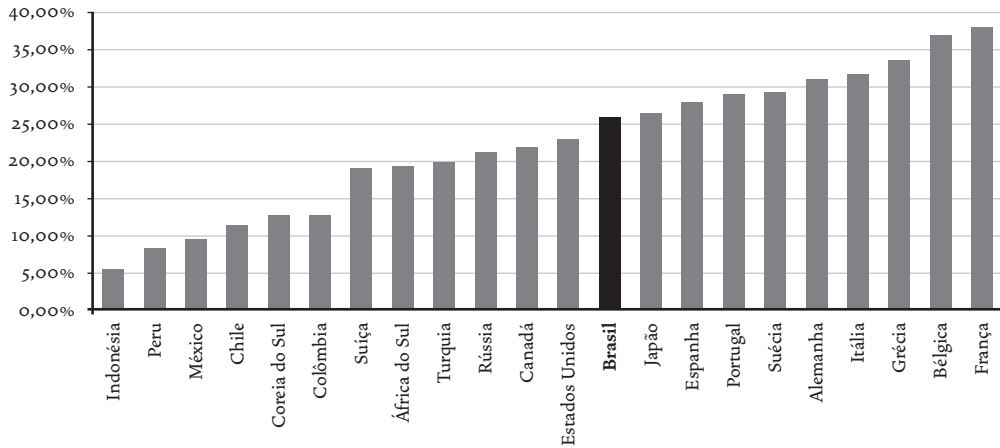
Fonte: IMF Fiscal Monitor

- (ii) O gasto com funcionalismo e previdência é bastante elevado, especialmente como proporção do total dos gastos, quando atinge os 80%. Visto dessa forma, o Brasil é um ponto fora da curva. Os demais gastos estão muito comprimidos, inclusive os investimentos públicos (estão perto de 1% do PIB, tendo nas últimas décadas chegado a um pico de cerca de 5% do PIB).¹⁰

[10] Para o resto desta seção, salvo para os dados sobre o número de funcionários, foram escolhidos os países de renda média ou alta, para os quais estão disponíveis dados para o governo geral e para as três categorias de gastos com previdência e seguridade social, linhas 271, 271 e 273 do banco de dados do Fundo Monetário Internacional (FMI). As conclusões gerais não são afetadas quando se trabalha com uma amostra maior.

GRÁFICO 9

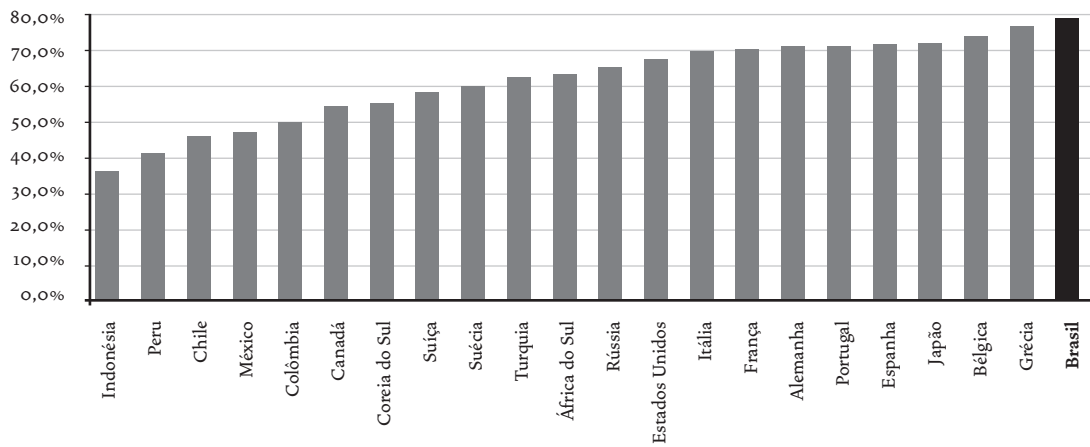
Gastos do governo com previdência e funcionalismo (% do PIB)



Fonte: IMF Government Finance Statistics

GRÁFICO 10

Gastos do governo com previdência e funcionalismo (% do gasto primário)



Fonte: IMF Government Finance Statistics

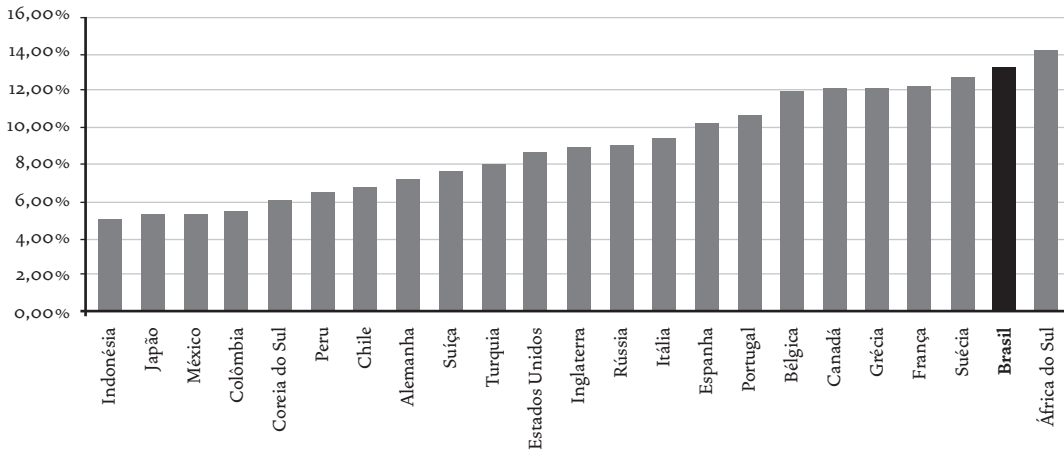
Vejamos agora a parte do funcionalismo.

(iii) Tanto como proporção do PIB quanto como proporção do gasto total, o Brasil gasta bem mais do que a maioria dos países do Ocidente (China e Índia são casos à parte, dada a elevada participação do Estado em suas economias).

Parte desse excedente vem da relativamente alta participação de empregos públicos no total de empregos do país:

GRÁFICO I1

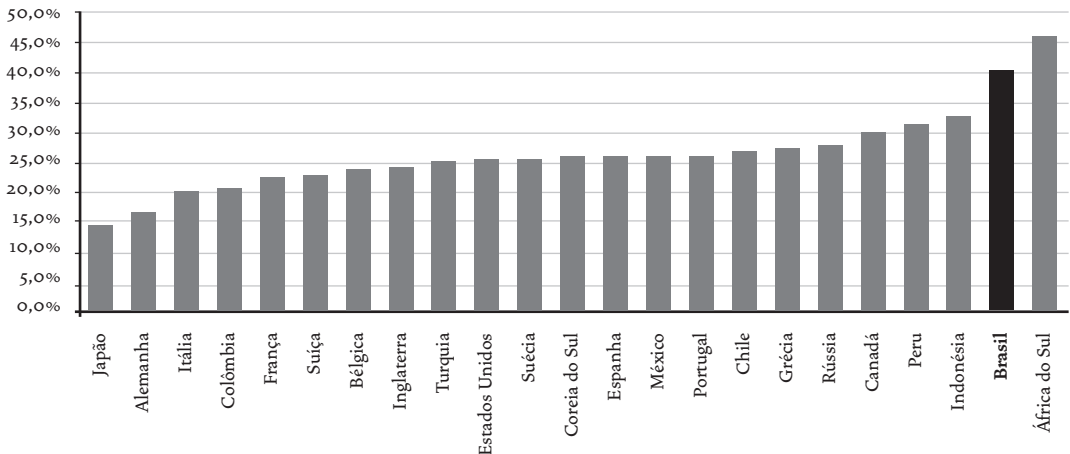
Gastos do governo com funcionalismo (% do PIB)



Fonte: IMF Government Finance Statistics

GRÁFICO I2

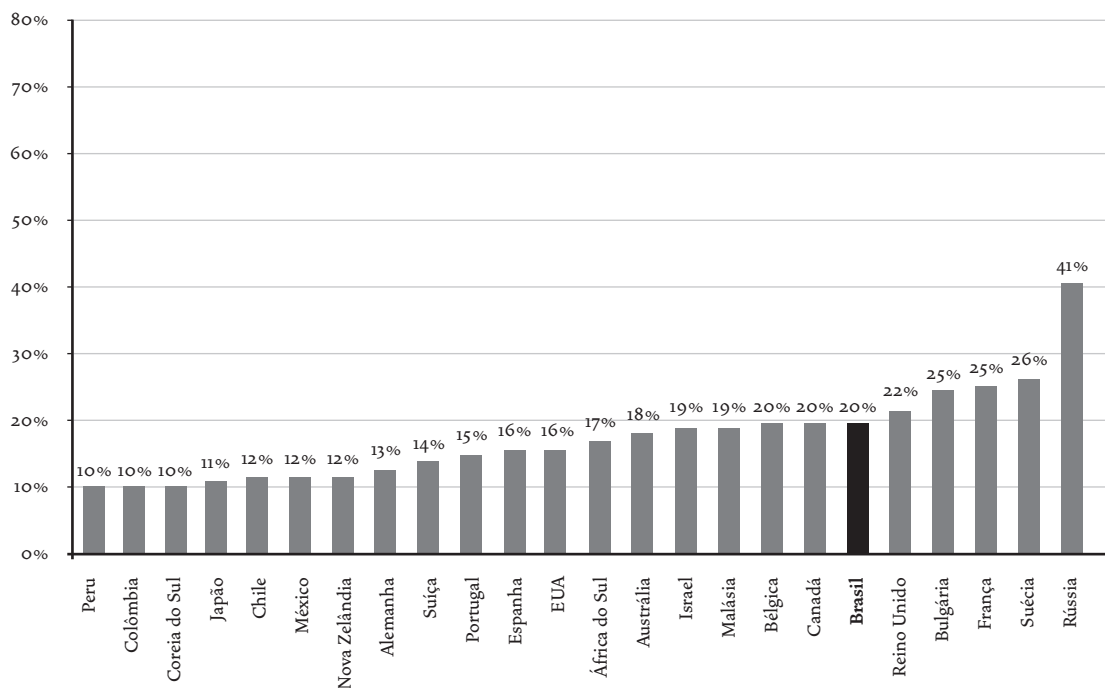
Gastos do governo com funcionalismo (% do gasto primário)



Fonte: IMF Government Finance Statistics

GRÁFICO 13

Funcionários públicos como % do Total de Emprego



Fonte: International Labour Organization, dados de 2010 a 2015 de acordo com o último ano divulgado para cada país

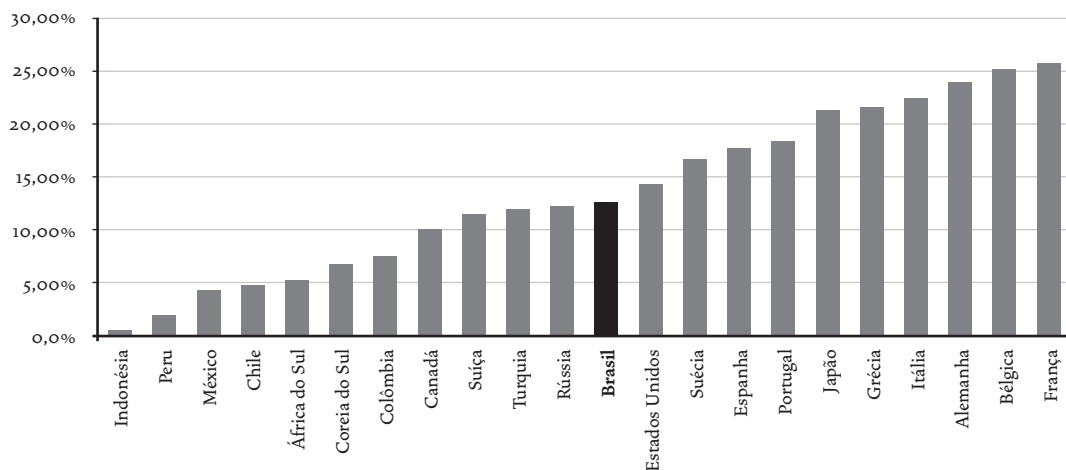
Há que se levar em conta também o elevado prêmio salarial que recebem os funcionários do governo federal, em comparação a assalariados do setor privado com qualificações semelhantes. Em trabalho recente, Gabriel Nemer Tenouri e Naercio Menezes Filho (2017) estimam que para os funcionários do governo federal esse prêmio gira em torno de 60%. Para estados e municípios os autores não detectam prêmio, mas o estado falimentar de muitos desses entes sugere que seria oportuno ir mais fundo na análise das suas estruturas de custos e carreiras.

Os gastos com previdência mostram resultados semelhantes aos do funcionalismo:

- (iv) Em ambas as métricas o Brasil gasta relativamente muito, o que surpreende, sobretudo dada a demografia relativamente jovem do país.

GRÁFICO 14

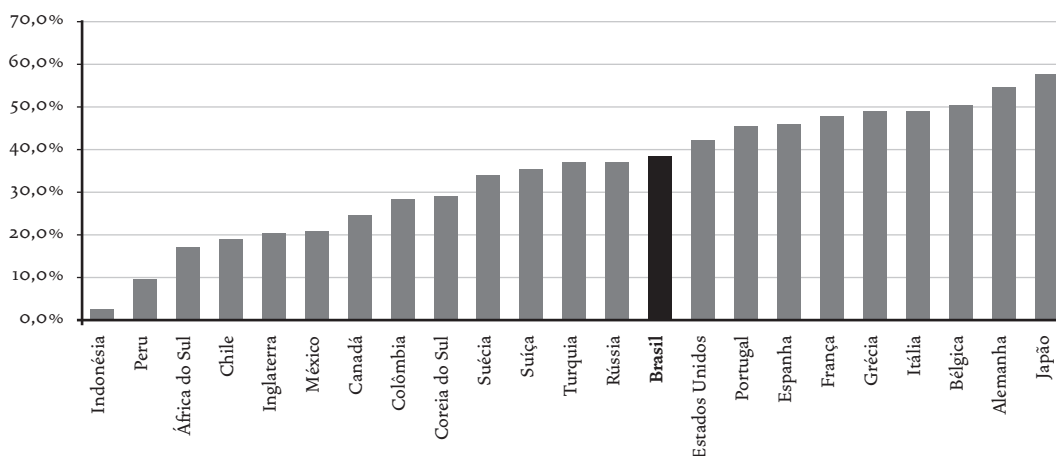
Gastos do governo com previdência (% do PIB)



Fonte: IMF Government Finance Statistics

GRÁFICO 15

Gastos do governo com previdência (% do gasto primário)



Fonte: IMF Government Finance Statistics

Cabe aqui uma pequena digressão sobre o caso do Chile. Ao adotar um regime de capitalização, por definição as receitas e (no futuro, que chegou) despesas da previdência pública foram reduzidas. No entanto, as diferenças entre sistemas não são tão grandes quanto pode parecer: para garantir alguma renda de aposentadoria as pessoas ou poupam em conta própria (capitalização) ou contribuem via impostos (repartição), mas em ambos os casos algum custo elas têm. As consequências distributivas e os riscos incorridos pelas pessoas diferem entre sistemas de acordo com o modelo e seus parâmetros.

Podemos agora concluir esta seção: como vimos acima, comparações internacionais mostram que os gastos com funcionalismo e previdência no Brasil estão muito acima dos observados em países de renda média. Estamos em 80% do total dos gastos primários. Sabemos que os gastos com previdência e seguridade social do Brasil são elevadíssimos para um país relativamente jovem (Tafner; Nery, 2019). Também há sinais claros de que os gastos com o funcionalismo representam um ponto fora da curva.

Proponho que se aprofunde a análise e a discussão do tema, com vistas à eventual redução dessa proporção, por exemplo, de 80% para cerca de 60% do gasto público total. Como o gasto público chega a 35% do PIB, seria possível imaginar uma economia de 7 pontos do PIB (20% × 35%). Trata-se de meta ambiciosa, a ser perseguida de forma estrutural e gradual, digamos ao longo de dez anos.

O uso desses recursos seria uma importante decisão política. Minha preferência recairia sobre aumentar investimentos sociais (para reduzir desigualdades e aumentar oportunidades e produtividade) e recuperar a saúde financeira do Estado (para reduzir a grande incerteza que paira no ar, e para consolidar um patamar mais baixo da taxa de juros que o governo paga sobre sua dívida, hoje relativamente baixa em função da profunda recessão que o país vive). Ainda assim, um gasto com previdência e funcionalismo de 60% do gasto total seguiria no topo da faixa que engloba a maioria dos países.

Para tanto, seria necessário reformar a Previdência e o Estado, cada qual gerando a médio prazo cerca de metade do resultado.

Como mencionado acima, uma reforma do Estado voltada para melhorar a gestão do funcionalismo contribuiria também para um aumento da produtividade do próprio Estado, uma clara e razoável demanda da sociedade. Afinal, quem não quer melhor educação, saúde e segurança?¹¹

Por fim, vale registrar que, além de liberar recursos para gastos que reduziriam as desigualdades ao longo do tempo, essas reformas deveriam contribuir diretamente para a redução da desigualdade. No caso da Previdência, esse critério requer que o esforço do ajuste recaia proporcionalmente mais sobre os que mais recebem (ou seja, o coeficiente de Gini dos pagamentos da Previdência deveria cair, ou seja, melhorar). Idem para gastos com o funcionalismo.

Ambas as reformas estão fadadas a enfrentar fortes resistências políticas. O argumento usual afirma que os benefícios vêm aos poucos e são dispersos enquanto as perdas ocorrem de chofre e têm impacto concentrado. Em geral os que são mais atingidos se mobilizam contra a reforma, enquanto a maioria se mantém apática.

A resposta a esse desafio passa por um lado por mecanismos suaves de transição, e por outro pelo entendimento quanto ao potencial impacto que as reformas teriam sobre a confiança, o que destravaria um ciclo de crescimento acelerado, sustentável e inclusivo.

[11] Uma opção seria a reforma do RH do Estado, apresentada por Abrão, Fraga Neto e Sundfeld (2018; 2019b).

O impacto direto sobre o emprego do que se propõe aqui merece um estudo mais detalhado. Se a opção política for canalizar as economias obtidas pelas reformas para investimentos sociais, parte da economia advinda de gastos com o funcionalismo talvez deixasse de ocorrer. Mas a essência de reforma do Estado é fazer mais com menos. Adicionalmente, e me parece bem razoável que, nesse contexto, gastos com tecnologia aumentariam bastante. Não vejo nada no caso brasileiro que sugira que a médio prazo os gastos com funcionalismo no Brasil não possam convergir para padrões internacionais.

De qualquer forma, cabe abrir uma terceira grande frente de combate à desigualdade, que deveria ser posta em prática o quanto antes para dar autoridade moral ao projeto como um todo. Listo abaixo as oportunidades mais importantes.

[12] Esta seção e a seguinte usam dados do excelente relatório 3º Orçamento de Subsídios da União (Ministério da Economia, 2019).

5. GASTOS TRIBUTÁRIOS, SUBSÍDIOS INDEVIDOS E OUTROS¹²

Usa-se a expressão “gasto tributário” quando a autoridade oferece uma redução de tributos através de desonerações e regimes especiais. Esse tipo de medida reduz a carga tributária sem reduzir as alíquotas mais altas dos impostos. É, portanto, uma forma de subsídio.

5.1. Subsídios diretos e indiretos

Penso aqui nas práticas que são fruto de esforços sistemáticos de uso do aparelho de Estado para fins privados, conhecido na literatura internacional como *rent seeking*. Alguns exemplos incluem:

- (i) Subsídios de crédito: empréstimos com taxas de juros inferiores às praticadas no mercado vêm sendo oferecidos sobretudo pelo BNDES desde sempre, frequentemente sem justificativa econômica ou social. Esses subsídios atingiram um pico de 1,8% do PIB em 2015. Com a criação da Taxa de Longo Prazo (TLP), um novo indexador para empréstimos do BNDES, e com a queda da Selic, parâmetro usado para calcular o subsídio, a conta caiu para 0,3% do PIB, uma enorme economia fiscal já ocorrida. Esses subsídios não são contabilizados como despesa primária, mas têm impacto econômico.
- (ii) Falta de concorrência: o aumento das margens de lucro das empresas é um dos fatores que explicam o aumento da desigualdade em boa parte do mundo. Existem várias formas de se enxergar esse fenômeno, dentre elas o crescimento da fatia do capital na renda nacional dos Estados Unidos. No caso do Brasil, a falta de concorrência teve até há pouco tempo uma dimensão explícita: o estímulo à criação de campeões nacionais, hoje pelo visto desativado. Tem também um lado internacional, que se manifesta

através do protecionismo, fator de aumento das margens de lucro das empresas, um equívoco histórico de nosso modelo de desenvolvimento. Note-se que não apenas o nível médio de proteção tarifária no Brasil é elevado como é elevada também a variância das alíquotas do imposto de importação. Essa variância carece de justificativa econômica e social, o que sugere alto grau de captura do Estado. A resposta adequada seria uma redução da média e da variância das alíquotas do imposto de importação, ou seja, uma abertura da economia (implantada de forma gradual, digamos de cinco a oito anos). Os ganhos para a sociedade ocorrem através do barateamento dos preços de produtos e serviços consumidos pela população.

- (iii) Contratos e compras: o relacionamento de empreiteiras e fornecedores com o governo em todos os seus níveis é notório, assim como suas consequências nefastas para a qualidade da democracia do Brasil. Algum progresso ocorreu nessa área como resposta aos vários escândalos desvendados ao longo dos anos. Mas só o tempo dirá o quanto se avançou.
- (iv) Regimes especiais de tributação: outra forma de subsídio, amplamente utilizada. Seu custo saiu de 2% do PIB em 2003 para os atuais 4,3% do PIB, cerca de 20% da receita administrada pela União. Destacam-se aqui o Simples Nacional (discutido abaixo), a Zona Franca, as entidades sem fins lucrativos, a agricultura, desonerações e deduções.¹³ A despeito da natural resistência dos beneficiados a qualquer tentativa de reforma, seria razoável ter como meta uma economia de 2% do PIB em dez anos, com retorno do benefício agregado ao patamar observado em 2003.

5.2. Imposto sobre a renda do trabalho (IRPF)¹⁴

As regras atuais do imposto de renda oferecem amplo espaço para correções de natureza distributiva. Todas deveriam ser objeto de quantificação e debate, levando-se em conta custos e benefícios. Vejamos os principais exemplos:

- (i) A *alíquota* marginal mais alta do imposto de renda está em 27,5%, nível baixo para padrões internacionais. Alguns argumentam que a essa alíquota se deveria somar a contribuição patronal para a Previdência. Mas esta existe para financiar um sistema previdenciário extravagante, como ilustram os dados discutidos neste trabalho. Essa contribuição deveria em algum momento ser substituída por impostos melhores, inclusive sobre a renda, passando assim a fazer parte da carga tributária geral. Além disso, muitas empresas fazem uso da participação nos lucros e resultados (PLR), que dispensa a contribuição patronal.

[13] Ver Ministério da Economia (2019), Tabela 3, p. 19.

[14] Os temas discutidos nesta subseção e na seguinte vêm sendo objeto de discussão em textos de Rodrigo Orair e Sérgio Gobetti e outros, como Bernard Appy. Um bom resumo com mais referências pode ser encontrado em Orair e Gobetti (2019).

[15] O custo fiscal da opção de declarar sobre o lucro presumido não está incluído no orçamento de subsídios, mas deveria estar.

- (ii) A chamada “*pejotização*” (o termo vem de PJ, “pessoa jurídica”, e é usado para casos em que indivíduos vendem seus serviços como empresa) permite que sobre indivíduos de alta renda incida uma alíquota de imposto de renda muito inferior àquela da tabela do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF). Do que se trata? Os regimes especiais do imposto de renda para empresas pequenas (o Simples, limitado a empresas com faturamento inferior a R\$ 4,8 milhões por ano, e o imposto sobre o lucro presumido,¹⁵ faturamento máximo de R\$ 48 milhões) permitem que o cálculo do imposto de renda devido seja feito a partir de uma alíquota que incide sobre o faturamento (ao invés do lucro real). Como essas alíquotas são muito inferiores às do IRPF, e como dividendos são isentos do IRPF, os que se beneficiam desses regimes acabam pagando pouco imposto. O setor de serviços é o grande beneficiário desse regime regressivo. Advogados, por exemplo, pagam alíquota de 4% no Simples, o que, mesmo descontadas as despesas do negócio, se traduz em uma alíquota efetiva muito inferior à do IRPF. Em sua origem, esses regimes foram criados para combater a evasão num quadro de fiscalização muito difícil. Hoje em dia o quadro é outro, essas aberrações precisam ser corrigidas o quanto antes.
- (iii) *Deduções* da renda no cálculo do IRPF de gastos com educação e saúde: essas deduções são claramente regressivas quando vistas sob um prisma estritamente distributivo. Como sua eliminação atingiria na veia o que no país se costuma chamar de classe média (referida aos padrões dos países avançados), formadora de opinião que é, seria de esperar uma reação política forte.

As correções aqui propostas levariam a um aumento da carga tributária, em grande parte uma consequência da eliminação de gastos e subsídios tributários, salvo no que toca a uma elevação da alíquota mais alta do IRPF.

5.3. Imposto sobre a renda do capital

A renda do capital é tributada através do imposto de renda pago pelas empresas (IRPJ) e pelas pessoas através de imposto de renda sobre dividendos, juros de aplicações e ganhos de capital (IRPF).

Atualmente no Brasil as empresas que não se encaixam nos regimes especiais discutidos acima pagam até 34% sobre seus lucros. Dividendos são isentos do IRPF (para evitar a dupla tributação) e juros e ganhos de capital estão sujeitos a alíquotas que variam de 22,5% a 15%.

A tributação da renda das empresas no Brasil deve acompanhar a tendência de queda observada internacionalmente. Para

não desonerar a renda do capital, os dividendos deverão passar a ser tributados. Tal providência seria necessária de qualquer forma, como parte da eliminação dos subsídios dos regimes especiais de tributação de empresas mencionados acima.

Finalmente, observa-se que investidores com patrimônio elevado podem criar fundos fechados, que permitem o diferimento da tributação até o resgate das cotas do fundo. Com o diferimento, a alíquota efetivamente paga cai significativamente. Vejo aqui duas opções a considerar: ou se eliminam os veículos de diferimento de imposto, ou se cria uma alternativa sem custo para todos os investidores, não apenas os mais abastados (uma conta de investimento isenta de imposto até o resgate, respeitado um período mínimo de investimento). Essa alternativa seria regressiva do ponto de vista distributivo, mas contribuiria para uma elevação da poupança nacional.

5.4. Imposto sobre heranças e doações

O imposto sobre heranças e doações é fixado pelos estados. Hoje observam-se alíquotas que vão de 4% a 8%. Muitos países adotam alíquotas marginais bem mais altas, chegando a 45% do caso dos Estados Unidos. Parece-me desejável aumentar a alíquota desse imposto. No caso americano, há um limite de isenção elevado para o total de doações feitas ao longo da vida, o que protege o incentivo à poupança da maioria. Uma vez atingido o limite, a alíquota começa a subir gradualmente. Algo assim deveria ocorrer no Brasil.

5.5. Informalidade

A pesada oneração da folha de pagamento parece ser parte de um quadro de elevada informalidade, por sua vez um elemento relevante do ponto de vista distributivo. Esse tema tem que ser repensado, em conjunto com outras políticas públicas. O assunto merece bem mais do que esta breve menção.

5.6. Impacto distributivo das taxas de juros elevadas¹⁶

No Brasil, desde sempre taxas de juros reais têm sido extraordinariamente altas, as maiores do planeta. Ganham os poupadores e perdem os que tomam empréstimos.

Não há ainda contribuição sistemática da academia sobre o tema. A taxa de juros é endógena. Portanto, a análise requer uma modelagem mais geral e bem mais complexa. Mas alguns pontos merecem destaque, enquanto se aguarda uma análise mais completa.

No contexto global, a questão vem a reboque de um longo período de taxas de juros negativas em termos reais. Os principais ganhadores

[16] Agradeço a Marcelo Medeiros pela provocação.

têm sido os detentores de ativos, que se valorizaram muito no período. E os perdedores mais visíveis foram os aposentados, que na fase final da vida tipicamente têm suas poupanças aplicadas em ativos de baixo risco.

Aqui, há que se levar em conta alguns aspectos especiais, que têm a ver com a realidade das taxas de juros efetivamente disponíveis para diferentes parcelas da população. Para os mais pobres, as taxas de juros para a aplicação de recursos têm sido menores do que a taxa básica do mercado. Exemplos incluem o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), a poupança e muitos produtos para investidores pequenos, sobre os quais incidem altas taxas de administração. Do lado das empresas e dos mais ricos, verifica-se o oposto: tomam-se empréstimos a taxas relativamente baixas, e aplicam-se a taxas de mercado e em produtos que a longo prazo tendem a comandar um prêmio de risco interessante (ações, imóveis, ativos internacionais).

Como mencionado acima, as benesses do BNDES encolheram muito. Os demais aspectos vêm se beneficiando dos bons esforços do Banco Central e sua iniciativa BC+ e de outras similares no passado, que através de mais transparência e de aprimoramentos regulatórios vêm estimulando a concorrência no setor. Merecem menção as novas oportunidades advindas do uso de tecnologias modernas, em particular o surgimento das chamadas “fintechs”, que com seus baixos custos têm pressionado para baixo os preços dos serviços financeiros e para cima as taxas de aplicação acessíveis a clientes pequenos. Mas ainda temos um longo caminho a percorrer.

5.7. Conclusão

Os exemplos listados acima indicam que existem mais reformas capazes de reduzir diretamente a desigualdade e, ao mesmo tempo, abrir relevante espaço fiscal para investimentos sociais. Estimo que, além das economias já obtidas com as reformas do BNDES e dos impactos diretos de ações em prol da concorrência, seria possível contar com mais 3 pontos do PIB por ano a partir da eliminação dos subsídios e gastos tributários mencionados acima. Estamos falando aqui de eliminar boa parte da chamada Bolsa Empresário, que, como estamos vendo, possibilitaria uma economia de cerca de 5% do PIB. Essa economia poderia ser obtida gradualmente ao longo de, digamos, cinco anos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Começo com um breve resumo do que expus acima:

- A desigualdade vem diminuindo há anos (embora não recentemente), mas segue elevada, em termos absolutos e em comparação internacional. Temos que fazer mais.

- Há muito espaço para a ação do Estado, tanto do lado dinâmico (investindo mais em igualdade de oportunidades) quanto do estático (eliminando subsídios e regras tributárias regressivos).
- Os gastos com previdência e funcionalismo são elevados em termos absolutos e em comparação internacional, e repletos de iniquidades. Portanto, atacar a desigualdade requer reformas impactantes da Previdência e do Estado.
- Os recursos assim liberados se destinariam a aumentar significativamente investimentos sociais. Não detalhei aqui onde e como investir na área social, assunto essencial, mas que ultrapassa os objetivos deste artigo.
- Como a redução das desigualdades ocorreria em boa parte através de expressivo aumento em investimentos de alto retorno social e reduziria o espaço para políticas populistas (em geral pouco produtivas e causadoras de crises macroeconômicas), não há na realidade contradição com o objetivo de crescimento, muito pelo contrário.

Os números expostos aqui parecem enormes: estou falando de economizar cerca de 3 pontos do PIB em cada uma de três grandes áreas: funcionalismo, previdência e subsídios. No entanto, como procurei demonstrar, enormes mesmo são as distorções a corrigir, tanto diretamente, através das reformas aqui citadas, quanto indiretamente, através de um melhor direcionamento dos recursos liberados.

Penso ser imprescindível que uma parte da economia de recursos seja destinada a recuperar de forma crível e estrutural a saúde financeira do Estado brasileiro. Tal esforço deveria ocorrer de forma gradual e seria amplamente recompensado através de um círculo virtuoso de menos incerteza, mais investimento e mais crescimento. Estimo que seria necessário definir como meta um superávit primário de cerca de 3 pontos do PIB, a ser atingida em três anos. Em cenários plausíveis (e prováveis, se o Brasil caminhar na direção proposta aqui) de crescimento e taxa de juros, esse saldo primário levaria a uma gradual e necessária queda na dívida pública medida como proporção do PIB. Gradual, para minimizar os custos do ajuste, necessária, para retornar a relação dívida pública/PIB a um nível em torno de 50% do PIB. Julgo que tal nível permitiria a um país com nosso complicado histórico macroeconômico algum espaço para uso de política fiscal anticíclica, como feito em 2008/9.

As propostas aqui listadas levam a uma discussão de natureza política. Mas antes de se explicitar o espaço de opções, é fundamental o entendimento de que não estamos diante de um jogo de soma zero. Com mais crescimento, inclusivo e sustentável, os perdedores em

termos absolutos deveriam ser apenas aqueles a quem se subtrairiam privilégios, como por exemplo aqueles oriundos de aposentadorias, pensões, salários, rendas e vantagens tributárias descabidos. E quem deve definir o que é descabido é a sociedade, através de seus representantes eleitos, a partir de um debate público, organizado em cima de dados e fatos apresentados de forma clara.

Este trabalho pretendeu dar uma contribuição nessa direção, organizando em grandes blocos o leque de opções. O processo orçamentário implicitamente lida com os tópicos apresentados aqui, mas de forma pulverizada, pouco clara e voltada para o curto prazo. Perde-se assim a noção de causa e efeito, de custo e benefício, de quem ganha e quem perde.

Para concluir, vejamos um exercício com números aproximados, que refletem uma estimativa da economia obtida com cada fonte de recursos, de forma gradual em até dez anos, como mencionado acima (números em pontos percentuais do PIB):

- Funcionalismo (3)
- Previdência (3)
- Subsídios e gastos tributários (3)

Os 9 pontos do PIB poderiam em tese se destinar a alguma combinação de:

- Aumento do saldo primário fiscal (3, a meu ver obrigatório por um bom tempo)
- Investimentos sociais (saúde, educação, saneamento etc.)
- Outros investimentos de elevados retornos sociais (infraestrutura, pesquisa básica etc.)
- Redução da carga tributária (ou seja, do tamanho do Estado)

Nunca é demais mencionar que todas as atividades do Estado devem ser rigorosa e regularmente avaliadas, a partir de critérios de eficiência e equidade.

Isto posto, em geral na política a maquininha de calcular só tem a operação de somar: as carências são de fato imensas e as respostas vêm através de mais gastos e subsídios, sem levar em consideração a responsabilidade fiscal e sem um cálculo transparente e rigoroso de custos e benefícios sociais. Como resultado, chegamos à atual estagnação desigual. Seria de todo desejável que os partidos políticos se posicionassem de forma clara quanto ao tema, da maneira proposta aqui. Dessa forma, o diálogo entre reais possibilidades e preferências sociais seria muito mais produtivo. Listo a seguir algumas alternativas, a título de exemplo.

Uma opção extrema seria reduzir a carga tributária em até 6 pontos percentuais. Seria uma opção conservadora, que espelharia ceticismo quanto à ação do Estado.

Outra opção seria a manutenção dos privilégios embutidos nas três fontes de recursos (ou seja, não fazer as reformas e ajustes). Essa opção conta com o apoio dos beneficiários do modelo atual.

A minha opção seria fazer as reformas e ajustes e assim viabilizar aumento relevante dos investimentos sociais, que ademais se beneficiariam dos ganhos de produtividade do Estado obtidos com uma reforma administrativa. Assim seria possível reduzir as desigualdades e acelerar o crescimento.

Várias combinações representariam opções políticas possíveis. Não dá mais para tapar o sol com a peneira e postergar decisões que afetam a vida de milhões de pessoas.

ARMINIO FRAGA NETO [<https://orcid.org/0000-0002-0512-0728>] é sócio da Gávea Investimentos e presidente do conselho do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS).

Recebido para publicação
em 11 de setembro de 2019.

Aprovado para publicação
em 2 de dezembro de 2019.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

115, set.–dez. 2019

pp. 613-634

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrão, Ana Carla; Fraga Neto, Arminio; Sundfeld, Carlos Ari. “Hora de reformar o RH do Estado”. *O Estado de S. Paulo*; *O Globo*, 4/11/2018.
- _____. “A reforma do RH do governo federal”. *Série Panorama Brasil*, Oliver Wyman, 2019a.
- _____. “Avaliar desempenhos é reformar o Brasil”. *O Estado de S. Paulo*, *O Globo*, 13/10/2019b.
- Lustig, Nora. “Inequality and Fiscal Redistribution in Middle Income Countries: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa”. *Journal of Globalization and Development*, v. 7, n. 1, 2016.
- Mahlmeister, Rodrigo; Ferreira, Sérgio Guimarães; Veloso, Fernando; Menezes Filho, Naercio; Komatsu, Bruno Kawaoka. “Revisitando a mobilidade intergeracional de educação no Brasil”. *Revista Brasileira de Economia*, v. 73, n. 2, pp. 159-80, 2019.
- Medeiros, Marcelo; Castro, Fábio Ávila de. “A composição da renda no topo da distribuição: evolução no Brasil entre 2006 e 2012 a partir de informações do imposto de renda”. *Economia e Sociedade*, v. 27, n. 2, 2018.
- Mendes, Marcos. “Desigualdade e crescimento: uma revisão da literatura”. Texto para Discussão, n. 131. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/Conleg/Senado, 2013. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 1º/8/2013.
- Ministério da Economia (Brasil). 3º *Orçamento de Subsídios da União*. Brasília: Secap, 2019.
- Ministério da Fazenda (Brasil). *Efeito redistributivo da política fiscal no Brasil*. Brasília: Seae, 2017.
- Orair, Rodrigo Octávio; Gobetti, Sérgio Wulff. “Tax Reform in Brazil: Guiding Principles and Proposals under Debate”. Working Paper, n. 182. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), 2019.
- Souza, Pedro Herculano de. *A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013*. Tese (Doutorado em Sociologia) — Departamento de Sociologia-UNB, Brasília, 2016.
- Tafner, Paulo; Nery, Pedro. *Reforma da Previdência: por que o Brasil não pode esperar?* Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.
- Tenouri, Gabriel Nemer; Menezes Filho, Naercio. “A evolução do diferencial salarial público-privado no Brasil”. Policy Paper, n. 29. São Paulo: Insper, 2017. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2018/09/Evolucao-da-diferenca-salarial-publico-privada.pdf>.
- Tilly, Charles. *Durable Inequality*. Berkeley: University of California Press, 1998.



