

# JE

Nº 411 Outubro de 2023

*Jornal dos*  
**ECONOMISTAS**

Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ



## **Desigualdade social brasileira**

*Antonio Corrêa de Lacerda, Ladislau Dowbor, Luiz Filgueiras, Fernando Augusto Mansor de Mattos, Plínio de Arruda Sampaio Jr., Gláucia Campregher, David Deccache, Ian Horta, Maria Malta e Luiz Fernando de Paula apontam os obstáculos e caminhos para o enfrentamento do vergonhoso problema do abismo social entre pobres e ricos no Brasil.*

## Desigualdade social brasileira

■ Até quando seguiremos como um dos países mais socialmente desiguais do mundo?

Antonio Corrêa de Lacerda, da PUC-SP, destaca que 48,4% da riqueza no Brasil está com 1% da população, uma das maiores concentrações no mundo, motivada por fatores como a estrutura tributária regressiva, baixo crescimento econômico e elevadas taxas de juros.

Ladislau Dowbor, também da PUC-SP, abre seu artigo com uma citação da Constituição, que explicita que “erradicar a pobreza” é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. O problema da desigualdade não é econômico, e sim de organização política e social.

Luiz Filgueiras, da Ufba, aponta que não se pode esperar do governo Lula a implementação, independentemente da correlação de forças e apoio dos setores populares, de reformas estruturais que confrontem radicalmente as desigualdades sociais do país.

Fernando Mattos, da UFF, enfatiza que é necessário qualificar o debate sobre a desigualdade no Brasil e sugere que o IBGE e a Receita Federal produzam maior diversidade e deem mais transparência a dados sobre os rendimentos dos mais ricos.

Plínio de Arruda Sampaio Jr., do Contrapoder, afirma que o abismo social é a galinha dos ovos de ouro da burguesia no Brasil. No longo prazo, a concentração de renda revela-se irredutível. As conjunturas que poderiam indicar o contrário foram efêmeras e reversíveis.

Gláucia Campregher, da Ufba, acredita que a desigualdade inclui, mas não se reduz à distribuição de renda e propriedade, pois tem tudo a ver com como os pobres acessam certas condições (serviços públicos, principalmente) que terão efeito sobre o seu bem-estar e mobilidade social.

David Deccache, assessor na Câmara dos Deputados, prevê que, com o “Novo Teto de Gastos”, teremos um aumento da nossa insustentável desigualdade social, que vai fragilizar a já cambaleante democracia brasileira.

Ian Horta e Maria Malta, do Lema, avaliam que o novo arcabouço fiscal é um teto de gastos mais sofisticado que o seu antecessor. O mecanismo impossibilita incluir o pobre no orçamento.

Luiz Fernando de Paula, da UFRJ, defende que é imperativo que os super-ricos passem a pagar mais impostos como proporção de sua renda em relação à classe média, contribuindo para o bem-estar da sociedade brasileira.

## Sumário

<b>O rentismo e a concentração de renda no Brasil.....</b>	<b>3</b>
<i>Antonio Corrêa de Lacerda</i>	
<b>Desigualdade: os limites do absurdo.....</b>	<b>6</b>
<i>Ladislau Dowbor</i>	
<b>O combate às desigualdades sociais no Brasil: limitações estruturais e conjunturais .....</b>	<b>9</b>
<i>Luiz Filgueiras</i>	
<b>A trajetória recente da desigualdade de rendimentos no Brasil e a necessidade de se ampliar esse debate.....</b>	<b>11</b>
<i>Fernando Augusto Mansor de Mattos</i>	
<b>O abismo social é a galinha dos ovos de ouro.....</b>	<b>14</b>
<i>Plínio de Arruda Sampaio Jr.</i>	
<b>A complexidade da desigualdade .....</b>	<b>16</b>
<i>Gláucia Campregher</i>	
<b>Como o Novo Teto de Gastos amplia as desigualdades sociais e fragiliza a nossa já cambaleante democracia? .....</b>	<b>18</b>
<i>David Deccache</i>	
<b>O fim do teto de gastos? O novo arcabouço fiscal e a possibilidade de “incluir o pobre no orçamento” no novo governo Lula .....</b>	<b>20</b>
<i>Ian Horta e Maria Malta</i>	
<b>Progressividade tributária já! .....</b>	<b>23</b>
<i>Luiz Fernando de Paula</i>	
<b>Economistas do Corecon-RJ elegem conselheiros para triênio 2024/2026 .....</b>	<b>24</b>

O Corecon-RJ apoia e divulga o programa Faixa Livre, veiculado de segunda a sexta de 8h às 10h. Você também pode ouvir os programas pelos sites [www.aepet.org.br/radioaovivo.html](http://www.aepet.org.br/radioaovivo.html) e [www.programafaixalivre.com.br](http://www.programafaixalivre.com.br), canal no Youtube, Facebook, Instagram, podcast no Spotify, Deezer, Castbox e SoundCloud e aplicativo gratuito.

## Jornal dos ECONOMISTAS

Órgão Oficial do CORECON - RJ  
E SINDECON - RJ  
Issn 1519-7387

**Conselho Editorial:** Sidney Pascounto da Rocha, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Gustavo Souto de Noronha, João Hallak Neto, Marcelo Pereira Fernandes, José Antonio Lutterbach Soares, Wellington Leonardo da Silva, Paulo Sergio Souto, João Manoel Gonçalves Barbosa, José Ricardo de Moraes Lopes e Fernando D'Angelo Machado. **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro. **Edição:** Diagrama Comunicações Ltda-ME (CNPJ: 74.155.763/0001-48; tel.: 21 2232-3866). **Projeto Gráfico, diagramação e ilustração:** Rossana Henriques ([rossana.henriques@gmail.com](mailto:rossana.henriques@gmail.com)). **Revisão:** Bruna Gama. **Periodicidade:** Mensal. **Correio eletrônico:** [imprensa@corecon-rj.org.br](mailto:imprensa@corecon-rj.org.br)

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição das entidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

### CORECON - CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA/RJ

Av. Rio Branco, 109 – 19º andar – Rio de Janeiro – RJ – Centro – Cep 20040-906  
Telefax: (21) 2103-0178 – Fax: (21) 2103-0106  
Correio eletrônico: [corecon-rj@corecon-rj.org.br](mailto:corecon-rj@corecon-rj.org.br)  
Internet: <http://www.corecon-rj.org.br>

**Presidente:** Marcelo Pereira Fernandes. **Vice-presidente:** José Antonio Lutterbach Soares. **Conselheiros Efetivos:** 1º TERÇO: (2023-2025): Arthur Camara Cardozo, Marcelo Pereira Fernandes, Sidney Pascounto da Rocha - 2º TERÇO: (2021-2023): Antônio dos Santos Magalhães, Fernando D'Angelo Machado - 3º TERÇO: (2022-2024): Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, José Antonio Lutterbach Soares. **Conselheiros Suplentes:** 1º TERÇO: (2023/2025): Gustavo Souto de Noronha, João Hallak Neto, Regina Lúcia Gadioli dos Santos - 2º TERÇO: (2021-2023): Cesar Homero Fernandes Lopes, Gilberto Caputo Santos, Miguel Antônio Pinho Bruno - 3º TERÇO: (2022-2024): José Ricardo de Moraes Lopes, Clician do Couto Oliveira, Antonio José Alves Junior.

### SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ

Av. Treze de Maio, 23 – salas 1607 a 1609 – Rio de Janeiro – RJ – Cep 20031-000. Tel.: (21) 2262-2535 Telefax: (21)2533-7891 e 2533-2192. Correio eletrônico: [sindecon@sindecon.org.br](mailto:sindecon@sindecon.org.br)

### Mandato – 2017/2020

**Coordenação de Assuntos Institucionais:** Cesar Homero Fernandes Lopes, Sidney Pascounto da Rocha (Coordenador Geral) e Wellington Leonardo da Silva.

**Coordenação de Relações Sindicais:** Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Gilberto Caputo Santos, João Manoel Gonçalves Barbosa, José Ricardo de Moraes Lopes.

**Coordenação de Divulgação Administração e Finanças:** André Luiz Silva de Souza, Gilberto Alcântara da Cruz, José Antonio Lutterbach Soares e Guilherme Tinoco Oliveira dos Anjos.

**Conselho Fiscal:** Jorge de Oliveira Camargo, Luciano Amaral Pereira e Regina Lúcia Gadioli dos Santos.

# O rentismo e a concentração de renda no Brasil

Antonio Corrêa de Lacerda\*

■ O Brasil é um dos países de maior concentração de renda e riqueza no mundo, de acordo com vários levantamentos e pesquisas. Para o relatório *Global Wealth Report 2023*, publicado recentemente pelo banco suíço UBS, quase metade da riqueza do país (48,4%) está concentrada em apenas 1% da população. A análise considerou o patrimônio familiar de 5,4 bilhões de pessoas em todo o mundo.

Várias são as causas da concentração de renda e riqueza no Brasil. A estrutura tributária regressiva, o baixo crescimento econômico do último decênio, o que restringe a geração de renda e emprego da maioria das pessoas, e as elevadas taxas de juros praticadas são algumas delas.

No cenário internacional, a financeirização se intensificou pós-anos 1990 e as sucessivas crises têm evidenciado o papel do Estado para a sustentabilidade das ações voltadas para a amenização da volatilidade e instabilidade características do mercado. Desde então, o volume de ativos financeiros, que no período pré-globalização equivalia ao Produto Interno Bruto (PIB) mundial anual, hoje representa um volume cinco vezes maior.

O cenário pós-pandemia de Covid-19, a crise climática e os desdobramentos da Guerra Rússia-Ucrânia também têm intensificado um reposicionamento dos países frente às cadeias internacionais de suprimentos e à realocação de projetos de investimentos. Daí a importância não apenas do fortalecimento da questão regulatória, que vem evoluindo internacionalmente, mas também das medidas domésticas de criação de alternativas.

A economia brasileira tem convivido com um fraco e instável crescimento econômico ao longo dos últimos anos. Na crise vivenciada em 2015 e 2016, o Produto Interno Bruto (PIB) se retraiu cerca de 7% no acumulado. Posteriormente houve retomada,

porém tênue, e a nova crise oriunda da pandemia de Covid-19 em 2020 fez o PIB recuar 3,3%. Houve crescimento em 2021, mas apenas em 2022 o nível de atividades retornou ao patamar de 2014.

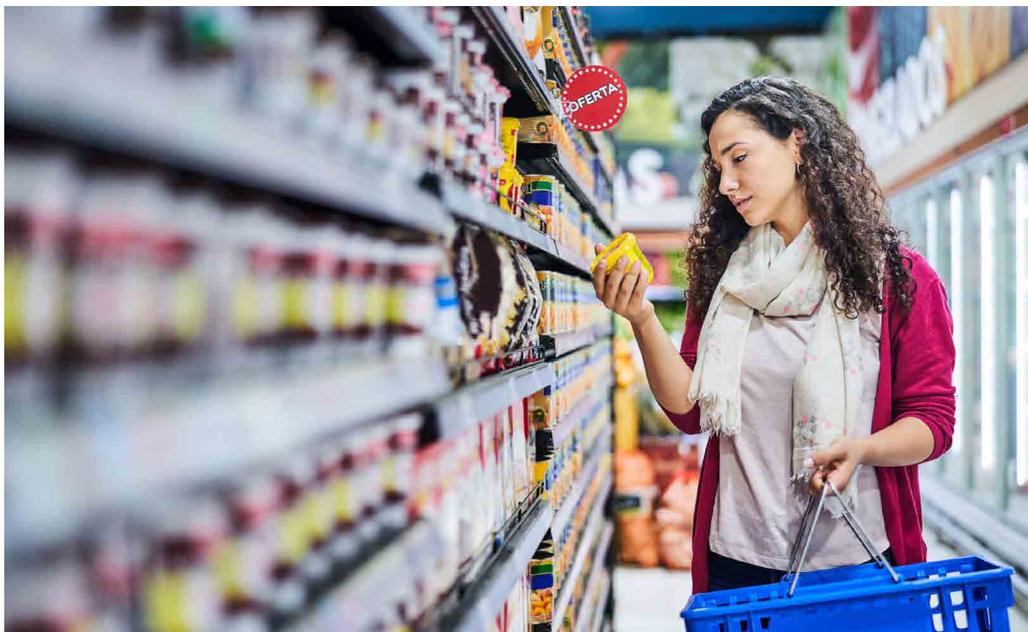
No entanto, a Indústria e a Formação Bruta de Capital Fixo – Investimentos permanecem em um nível muito inferior ao de 2014. Ressalte-se que os investimentos públicos atingiram em 2022 o menor nível histórico, fruto, dentre outros fatores, das restrições da Emenda Constitucional 95 (EC95) e da visão de “Estado mínimo” para os outros, predominante no período. O Novo Arcabouço Fiscal permite alguma flexibilidade, mas a reversão do quadro de restrições orçamentárias só ocorrerá mediante aumento da arrecadação e retomada do crescimento econômico.

A desindustrialização precoce provocou a queda da participação da Indústria de Transformação no PIB para cerca de 11%, depois de um patamar superior a 20% no final da década de 1980. A pauta de exportação brasileira segue cada vez mais dependente das *commodities* dos complexos agrário, mineral, pecuário e petrolífero, produtos de baixo valor agregado.

No mercado de trabalho, apesar da melhora recente, a taxa de desocupação (desemprego) foi estimada em 8,0% em relação à População Economicamente Ativa (PEA) no trimestre de abril a junho de 2023, representando um contingente de cerca de 8,6 milhões de pessoas. Já a taxa de subutilização da força de trabalho (pessoas desocupadas, desalentadas e subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas), que reflete uma visão mais ampla da situação do mercado de trabalho, foi estimada em 17,8% no trimestre móvel de abril a junho de 2023, cerca de 20,4 milhões.

A queda dos rendimentos e do poder de compra das famílias tem sido consequência do fraco desempenho do nível de ativida-





des, do mercado de trabalho e do aumento da vulnerabilidade socioeconômica e da insegurança alimentar, que atinge mais da metade da população, além da elevação do custo de vida.

O Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), medida de inflação oficial do Brasil, que chegou a variar cerca de 12% no acumulado em 12 meses até junho de 2022, vem apresentando claros sinais de desaceleração para 3,99% também no acumulado dos últimos doze meses até julho. Com esse resultado, a inflação do ano de 2023 cheio deve atingir cerca de 4,7%, mantendo-se dentro do intervalo de tolerância da meta. O quadro de desinflação tem aberto espaço para o início da redução da Taxa Básica de Juros (Selic), que, no entanto, ainda permanece em nível elevado.

Portanto, para que se obtenha um cenário mais previsível quanto à sustentabilidade intertemporal das contas públicas, torna-se imprescindível a retomada consistente de investimentos, públicos e privados, de forma a impulsionar o crescimento econômico, gerando externalidades positivas para o emprego, a renda e a própria arrecadação tributária. É nesse sentido que a regulamentação da remuneração e da previdência das novas modalidades de trabalho, especialmente as intermediadas por plataformas digitais, se torna premente e necessária.

### Sob o ponto de vista tributário

Uma distorção relevante delas se refere à carga tributária por bases de incidência. Nesse ponto observa-se um relevante desalinhamento do Brasil em relação à grande parte dos países. Enquanto entre nós há uma participação da tributação de 18% sobre a renda, de 4% sobre patrimônio e de 50% sobre consumo, na média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), grupo dos 36 países mais desenvolvidos, a participação da tributação sobre renda é de 34%, sobre patrimônio é de 5,5% e sobre consumo de 32%. O Brasil tributa muita o consumo e pouco a renda e o patrimônio em relação à média dos países, o que lhe denota um significativo caráter regressivo.

A carga tributária muito concentrada em impostos sobre consumo, incidindo sobretudo de forma indireta, afeta direta e negativamente a capacidade de consumo das famílias de classe baixa e média de renda, reduzindo significativamente a capacidade de demanda e agravando a desigualdade. Particularmente no nosso caso, em um país onde grande parte da população percebe um baixo rendimento mensal, essa elevada carga tributária sobre consumo e sobre produção restringe a demanda agregada, reduzindo o potencial de crescimento e de de-

envolvimento econômico, principalmente nas diferentes regiões do país.

Em nível geral, a carga tributária brasileira proporcionalmente ao Produto Interno Bruto (PIB) é um pouco abaixo da média dos países da OCDE, de 34%, embora elevada comparativamente a países de renda média equivalente. Uma outra questão relevante que se coloca no caso do Brasil é quanto à contrapartida oferecida pelo Estado aos contribuintes. Na maioria dos países citados, o Estado proporciona uma boa base de serviços, educação, segurança, saúde e infraestrutura em geral.

A primeira fase da proposta de reforma tributária em apreciação no Congresso Nacional se concentra na simplificação da estrutura dos impostos indiretos, com a introdução do conceito de imposto sobre valor agregado. Trata-se de uma evolução, mas a segunda fase da reforma precisa avançar na progressividade do imposto de renda, na tributação sobre aplicações financeiras de grande monta, como os fundos exclusivos e os *offshore*. Outro ponto relevante é a revisão de benefícios tributários sem retorno social.

### Os efeitos dos juros elevados

Os juros elevados praticados no Brasil, tanto a taxa básica quanto aos tomadores finais, têm claro efeito concentrador. Para os tomadores finais, as taxas de mercado chegam a significar duplicar ou triplicar o preço de um bem durável, como os eletrodomésticos, por exemplo. Trata-se de claro viés concentrador, pois geralmente quem compra a crédito e paga os elevados encargos exigidos é a população de menor renda.

Em contrapartida, como a Selic é a base da remuneração das aplicações financeiras vinculadas ou não aos títulos públicos, os juros elevados representam uma expressiva transferência de renda da sociedade, sob a forma de pagamento de tributos, para uma camada privilegiada formada pelos mais ricos. A previsão é que este ano o custo de rolagem da dívida pública brasileira atinja R\$ 700 bilhões, cerca de 7% do PIB.

Em comparação com outros países, mesmo não tendo um endividamento em relação ao PIB elevado, a despesa do Brasil com paga-

mento de juros em proporção ao PIB é a mais alta, inclusive em relação a países com um nível de endividamento muito superior (Gráfico).

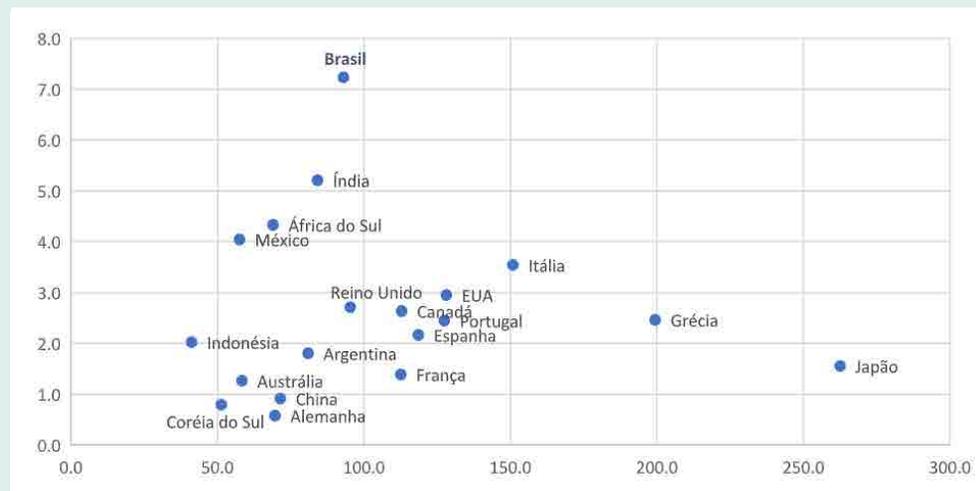
Tomando-se os dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), o custo de financiamento da dívida pública brasileira é o maior em um conjunto de países relevantes selecionados. Mesmo em países de elevado endividamento relativamente ao PIB, como a Grécia, por exemplo, com dívida de 200% do PIB, portanto quase duas vezes e meia a brasileira, o custo de financiamento da dívida é de 2,5%, pouco mais de um terço do que pagamos.

## Perspectivas

O novo governo Lula, que vai completar 10 meses, denota clara mudança de rota para vários dos aspectos aqui levantados. Dentre outros aspectos relevantes destaca-se a retomada do papel do Estado na economia. Sob o aspecto da governança econômica foi definida, já no âmbito do Gabinete de Transição, uma reordenação da condução da política econômica, que no governo anterior havia sido centralizada em um único ministério. Foram restabelecidos os ministérios da Fazenda, do Planejamento e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Além disso, foi criado um novo ministério, da Gestão e Inovação do Setor Público. Tais iniciativas representam uma requalificação do papel dos ministérios na formulação e condução da política econômica.

Foi recriado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), formado por representantes de ministérios e também das entidades representativas dos empresários e trabalhadores. Nesse fórum foram definidas seis principais missões que nortearão a formulação da política industrial para promover a neointustrialização do país: a) Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética; b) Complexo econômico industrial da saúde resiliente para reduzir as vulnerabilidades do SUS e ampliar o acesso à saúde no país; c) Infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e o bem-estar nas cidades; d) Transformação digital da indústria para ampliar a produ-

## Gráfico: Pagamento de Juros x Dívida Pública Bruta (em % do PIB)



Fonte: FMI 2021 / Elaboração própria.

vidade; e) Bioeconomia, descarbonização e transição e segurança energéticas para garantir os recursos para as futuras gerações; e f) Tecnologias de interesse para a soberania e a defesa nacionais.

A nova política industrial em construção estará apoiada em programas relevantes como o Novo PAC (Plano de Aceleração do Crescimento) e o PTE (Plano de Transição Energética), dentre outros e visará à rearticulação das ações em prol do desenvolvimento brasileiro. No PAC estão previstos R\$ 1,4 trilhão no período 2023-2026, nas áreas de transporte, infraestrutura em geral, cidades, saneamento, inclusão digital, transição e segurança energética, inovação e defesa, educação, ciência e tecnologia e saúde.

Recuperar os investimentos é fundamental. A Formação Bruta de Capital Fixo, total dos investimentos realizados em infraestrutura e em máquinas e equipamentos, restringiu-se a apenas cerca de 17% do Produto Interno Bruto (PIB), na média dos anos 2020-2022. Retomar os investimentos é fundamental para o crescimento em bases sustentadas.

Nesse sentido, o novo PAC se associa a várias iniciativas já em curso na retomada do papel imprescindível do Estado não apenas como operador, mas também na relevante atuação como regulador, fiscalizador e articulador e coordenador do processo.

A volta do Banco Nacional de Desenvol-

vimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento e colaboração na formulação de estratégias de desenvolvimento, resgatando seu papel histórico, também representa um marco da nova fase em curso. Não há qualquer contradição entre sua atuação e o fortalecimento do mercado de capitais e de outras formas de participação privada. Ambas são complementares.

Ressalte-se, sob o ponto de vista da demanda, o papel da retomada da política de valorização do salário mínimo, importante sinalizador e balizador da melhora da renda, que já se mostra uma realidade neste primeiro ano de Governo Lula III. Da mesma forma, a recuperação e fortalecimento do Programa Bolsa Família nas suas características originais, atrelado à permanência da criança na escola e da vacinação, também tem impacto relevante.

Todas as ações em curso têm efeito distributivo e devem ser intensificadas. Permanece, não obstante, o desafio de reverter os paradigmas de uma sociedade em que empresários, trabalhadores de maior renda e empreendedores em geral se habituaram ao rentismo, em detrimento da produção.

*\* É doutor em Economia pelo IE/Unicamp, professor doutor do Programa de Pós-graduação em Economia Política da PUCSP e membro da Comissão de Estudos Estratégicos do BNDES. Foi presidente do Conselho Federal de Economia (Cofecon) de 2020 a 2022.*



# Desigualdade: os limites do absurdo

*“Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (III) – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.”*

– Art. 3º da Constituição

*“A propriedade atenderá a sua função social.”*

– Art. 5º, XXIII, da Constituição

Ladislau Dowbor\*

■ Até quando pisaremos em ovos ao mencionar a desigualdade escandalosa que assola o Brasil? Analisando com cuidado os argumentos, pois os “mercados” – uma minoria de especuladores – podem ficar nervosos, ou pior, levar para o exterior os recursos que drenam. A nossa desigualdade é desumana e criminoso, e não estou exagerando nos termos. E basta olhar os trechos da Constituição mencionados acima para ver que está fora da legalidade.

Ao atacar a Constituição, já nos anos 1990, clamaram que “a Constituição não cabe no orçamento”, ou seja, seria acima das nossas possibilidades econômicas. Isso é simplesmente falso. O nosso PIB de 2022, 10 trilhões de reais, dividido pela população de 203 milhões, equivale a 16 mil reais por mês por família de quatro pessoas. Podemos variar de produto interno bruto para renda nacional líquida, ou acrescentar o capital acumulado – ruas asfaltadas não estão no PIB, mas fazem parte do bem-estar material – e buscar outras ginásticas contábeis, mas o essencial é que o que produzimos é amplamente suficiente para todos vivermos de maneira digna e confortável, com apenas uma muito moderada redução das desigualdades. Não só é economicamente viável, como faz parte elementar da legalidade.

Não se trata, portanto, de falta de recursos, e sim da deformação do seu uso. Um dos impactos mais revoltantes é a fome. Com 33 milhões de pessoas passan-

do fome e 125 milhões em insegurança alimentar, ficamos pasmos: falta comida? O Brasil produziu na última safra mais de 300 milhões de toneladas só de grãos, o que equivale a mais de quatro quilos por pessoa por dia. Um adulto necessita de 180 gramas de arroz por dia. E temos fome, inclusive de arroz, que é exportado. Bem, produzir soja rende mais para o agronegócio, em particular porque com a Lei Kandir, produzir bens primários para exportação é isento de tributação. E até parte do pouco arroz que produzimos se exporta.

Não existe argumento econômico, e sim narrativas econômicas. A Índia simplesmente proibiu a exportação de arroz e trigo, priorizando a alimentação das famílias relativamente aos dividendos dos negociantes do agro. A desigualdade é uma escolha política e as narrativas econômicas, a eterna referência aos “mercados” e suas prioridades, constituem justificativas do injustificável. São mais de 6 milhões de crianças passando fome no Brasil, muitas morrem de fome. Como é ser pai ou mãe e olhar a criança definhando com fome, na impotência de resgatá-la? Tecnicamente, na *causa mortis* registrada, não morrem de fome, mas de doenças associadas à fragilização do organismo. Somos tão científicos! Não há como não ver a responsabilidade direta dos “mercados” pela tragédia que geraram no país. Em 2014 o Brasil tinha sido tirado do mapa da fome, com políticas adequadas e que conhecemos.

Quem são os “mercados”? Pouco a ver com o conceito econômico de *mercado*, em que numerosas empresas concorrem para melhor servir os clientes, submetidas ao rigor da concorrência. É autoridade emprestada. Trata-se de uma oligarquia que drena o país através de dois setores de atividade, a exportação de bens primários e o rentismo financeiro, aliás interligados. São os dois setores dinâmicos da nossa econo-



mia: geram imensas fortunas, poucos empregos e desastres ambientais.

A reprimarização da economia e a consequente desindustrialização nos jogaram numa lógica econômica neocolonial, um retrocesso generalizado. Muitos países apostam nas exportações primárias por não terem alternativa, mas usam os recursos angariados para financiar setores modernos, como os países árabes, que usam o petróleo bruto para financiar o pós-petróleo. Aqui sequer pagam impostos. As privatizações fazem parte: uma Vale assegura aos acionistas nacionais e internacionais lucros elevados sobre um produto que não precisaram produzir, apenas extrair. É um dreno líquido de recursos naturais do país, sem contrapartida. Lembremos que privatização significa desnacionalização, com controle acionário de grupos internacionais. É entrega.

A entrega se torna estrutural pela articulação dos exportadores de bens primários e semiprimários com o sistema internacional de negociação de *commodities*. No caso dos grãos, por exemplo, a ADM, Bunge, Cargill e Dreyfus, baseadas essencialmente na Suíça, controlam mais de 80% da intermediação de grãos no planeta e passam a ter um poder decisivo relativamente aos interesses dos grupos nacionais do agro. Outras corporações de intermediação de *commodities* em geral, como a Glencore, Vitol, Trafigura e outras, gerenciam também o comércio global de minérios e de energia, enquanto gigantes corporativos de gestão financeira (*asset management*), como BlackRock, State Street, Vanguard e Crédit Suisse/UBS, gerem recursos financeiros superiores aos orçamentos públicos. A BlackRock administra US\$10 trilhões, enquanto o orçamento federal dos Estados Unidos é de US\$6 trilhões. A gestão global de grãos, o alimento do mundo, mas também de minérios, energia e em particular dos fluxos financeiros, está na mão de gigantes corporativos cujo espaço de atuação é o planeta, enquanto a regulação pública é de nível nacional. Na era da economia corporativa global, não há capacidade política correspondente.



A dimensão financeira é particularmente grotesca no Brasil. A desigualdade gerada pela exploração de trabalhadores por meio de baixos salários constitui hoje apenas uma das formas de apropriação do produto social pelas oligarquias. Pode ser brutal, mas exige pelo menos gerar empregos e produtos, além de pagar impostos. No caso do sistema de apropriação dos recursos pelo controle financeiro, a exploração se dá de maneira radicalmente mais ampla, e não exige gerar empregos nem produto: basta endividar o Estado, as famílias e as empresas. O Brasil é citado internacionalmente como exemplo de sistema financeiro que em vez de fomentar a economia, generaliza o dreno, por exemplo nas declarações de Joseph Stiglitz.

O Brasil apresentar a taxa de juros sobre a dívida pública (Selic) mais alta do mundo, quando a economia está fragilizada, é particularmente absurdo. Agentes econômicos colocarem capitais em títulos públicos seria positivo no caso de uma economia superaquecida que fosse preciso esfriar. No nosso caso, é simplesmente uma narrativa tentando justificar a transferência dos nossos impostos pa-

ra os “mercados”, sob forma de juros pagos e reaplicados na mesma dívida que se expande. Em 2023, estima-se que 740 bilhões dos nossos impostos sejam transferidos para os aplicadores financeiros, sem contribuição produtiva correspondente. Apenas um dreno. A dívida simplesmente aumenta, gerando mais juros. São 7% do PIB esterilizados, todo ano. A Faria Lima, BlackRock, bancos e segmentos da classe média-alta agradecem. Sem contrapartida produtiva, apenas aplicações financeiras, generosamente chamadas de “investimentos” no Brasil.

O endividamento atinge com maior força ainda as famílias, que têm uma dívida de montante relativamente moderado em termos internacionais, R\$1,8 trilhão, mas pagando juros de 55,8% segundo *Estatísticas Monetárias e de Crédito* do Banco Central. O dreno sobre a capacidade de compra das famílias representa aqui cerca de R\$1 trilhão, 10% do PIB. Lembremos que o consumo das famílias representa o principal motor da economia. As exportações, da ordem de US\$300 bilhões, representam apenas 16% do PIB. As famílias pagam juros para os mesmos grupos financeiros, em vez de fazer compras e se alimentar. Em reuniões internacionais, ninguém quer acreditar quando mostro os juros de 450% sobre rotativo do cartão, que no Canadá são de 11% ao ano. É um achaque.

No caso das empresas efetivamente produtivas, em particular a pequena e média empresa – as grandes negociam no mercado mundial – a situação é igualmente catastrófica: o mesmo documento do BCB apresenta o juro médio para pessoa jurídica de 23,3%: não é viável constituir uma empresa pagando este nível de juros, ter de restituir o empréstimo, e ainda por cima ter algum lucro. O sistema produtivo se paralisa: as famílias estão atoladas em dívidas e não estão comprando, o custo do crédito torna o investimento inviável e o candidato a empresário vai preferir simplesmente aplicar na dívida pública, que está pagando um juro real de mais de 8%, com risco zero.

Não há como não ver a imensa farra que se tornou o Brasil. O sistema instala-

do, em particular com os drenos de bens primários e financeiros, fez a desigualdade explodir. Travou a capacidade do Estado de assegurar políticas públicas e infraestruturas, a capacidade de as famílias dinamizarem a economia pelo consumo e a capacidade das empresas investirem para satisfazer o mercado interno. A reorientação que se desenha consiste em direcionar os recursos em função das necessidades efetivas da população, o que significa reduzir a agiotagem hoje generalizada e regular os bancos de forma que fomentem a economia. O dinheiro que tiram do Estado, através da dívida pública, é dos nossos impostos. O dinheiro que drenam pela agiotagem no crédito para as famílias ou para a pequena e média empresa é dos nossos depósitos. Temos de voltar a ter um Banco Central com capacidade reguladora, no sentido de assegurar que os agentes financeiros usem os recursos de forma a fomentar a economia, em vez de drená-la.

Voltando à Constituição, o que está sendo feito é muito mais próximo de apropriação indébita do que de atividade produtiva. Apropriar-se de riqueza sem a contribuição correspondente tem esse nome, quando se trata de quantias elevadas. Mas quando reduzem tantas famílias à pobreza, à fome e ao desespero, francamente, é criminoso. Não há exagero aqui. Lembremos que o artigo 192º da Constituição estipulava que uma taxa de juros acima de 12% ao ano constituiria “crime de usura, punível nos termos da lei.” Em vez de cumprir a lei, tiraram o artigo da Constituição, o que tornou a usura legal. Não precisaram de uma nova Constituinte, os interesses financeiros no Congresso foram suficientes. É legal, mas não é legítimo. E está paralisando o país.

No plano global, a situação é igualmente dramática. A fala do Presidente Lula, na ONU, abrindo a Assembleia Geral, foi neste sentido marcante, ao colocar a desigualdade como desafio principal da humanidade. Não temos como não ver que 10 pessoas detêm mais riqueza do que 40% da população. A fome no mundo voltou a subir, atingindo 745 milhões de pessoas, sendo que

a insegurança alimentar atinge 2,3 bilhões. As crianças que morrem de fome todo ano ultrapassam as mortes do Holocausto na II Guerra Mundial, com a diferença que não matamos, apenas deixamos morrer. As estatísticas da Oxfam mostram que bastaria reduzir em 2 ou 3 por cento as fortunas dos mais ricos para dobrar a riqueza dos 55% mais pobres da humanidade.

E temos à nossa disposição estatísticas precisas e detalhadas da tragédia, em particular com os estudos da pobreza multidimensional, que inclui o não acesso a serviços básicos de saúde e outras formas de exclusão. Nas reuniões internacionais assistimos a um deslocamento político profundo, por parte do chamado Sul Global, 85% da população, para quem o capitalismo tem sido essencialmente extrativo. A paciência está chegando ao limite, quando os 15% de população do Norte Global se apropriam de três quartos da riqueza. Marjorie, em importante e recente estudo, *Wealth Supremacy*, (Supremacia da riqueza, 2023), mostra que globalmente os sistemas financeiros extraem de forma improdutiva o equivalente de 30% do PIB das nossas economias. Até quando?

Se juntarmos a desigualdade explosiva, dentro dos países e no plano internacional, o desastre ambiental e o caos financeiro, não há como não ver que estamos nos afundando numa crise sistêmica. Isso quando dispomos dos recursos, das tecnologias e dos conhecimentos necessários para inverter o processo. O nosso problema, voltamos a repetir, não é econômico, e sim de organização política e social. É uma crise de civilização. Não é questão de falta de recursos ou de saber o que deve ser feito: é a impotência institucional, a incapacidade de gerar os processos decisórios necessários.

*\* É professor titular da PUC-SP e autor de numerosos livros e estudos técnicos disponíveis gratuitamente em <https://dowbor.org>. Ver em particular Resgatar a Função Social da Economia (2022) e O Pão Nosso de Todo Dia: opções econômicas para sair da crise (2021). Ver também a nota técnica O Dreno Financeiro (2023) em <https://dowbor.org/2023/02/o-dreno-financeiro-queparalisa-o-pais-a-farsa-do-deficit.html>*

# O combate às desigualdades sociais no Brasil: limitações estruturais e conjunturais

Luiz Filgueiras\*

■ A observação da sociedade brasileira, mesmo que de forma superficial, evidencia a existência de dificuldades e limitações históricas dos governos de esquerda em implementar os seus programas (econômico, social e político), principalmente no que se refere ao seu eixo central, qual seja: a necessária, e urgente, mudança estrutural da distribuição de renda e da riqueza entre as classes – que organiza e estrutura historicamente o capitalismo dependente brasileiro.

Um capitalismo constituído a partir de uma formação econômico-social assentada por quase quatro séculos na violência do trabalho escravo e, posteriormente, a partir do final do século XIX, na superexploração do trabalhador livre; e facilitada pela concentração da propriedade fundiária (rural e urbana), pela existência permanente de um enorme exército industrial de reserva, por uma grande informalidade (das atividades econômicas e do mercado de trabalho), por uma cultura fortemente autoritária-paternalista na relação capital-trabalho e pela fragilidade das diversas formas de representação dos trabalhadores.

Um capitalismo que começou a se estruturar na segunda metade do século XIX, a partir de uma forte herança colonial e já na era do capitalismo monopolista e do imperialismo, no contexto de uma divisão internacional do trabalho fortemente hierarquizada e comandada inicialmente pela Inglaterra e, posteriormente, pelos EUA. A partir dos anos 1930, período da segunda grande crise mundial do capitalismo, o processo de industrialização tardio brasileiro se acelerou, com forte protagonismo do Estado e, especialmente a partir de 1955, durante o governo de Juscelino Kubitschek, com a participação essencial das empresas multinacionais na sua matriz industrial.

Nessas circunstâncias, a enorme concentração de renda e da riqueza tornou-se uma marca histórica, estrutural, do capitalismo de-

pendente brasileiro, associada à existência de uma burguesia que, ao longo de seu desenvolvimento, foi aprofundando e estreitando a sua articulação, de forma subordinada, com o imperialismo – cujos interesses, ao longo do processo de desenvolvimento do capitalismo, foram cada vez mais internalizando-se no país.

Uma burguesia que não conseguiu construir uma “nação completa”<sup>1</sup> e que, por isso, se vê obrigada pelos seus interesses e os do imperialismo a recorrer reiteradamente a governos autoritários e, no limite, a ditaduras – com a implementação de sucessivos golpes de Estado. Em suma, uma burguesia incapaz de construir uma hegemonia política (dominação-consentimento), em razão da contradição permanente (estrutural) presente em todas as sociedades capitalistas, mas aguçada na periferia do capitalismo, entre desigualdade e democracia.<sup>2</sup> O resultado dessa contradição se expressa na existência de uma democracia sempre instável, fortemente restrita e desidratada.

O dilema fundamental, estrutural e incontornável, colocado para a sociedade brasileira é o seguinte: a implementação de reformas estruturais e a adoção de políticas que alterem significativamente a histórica concentração de renda e da riqueza existente podem ser viabilizadas sem confrontar as características fundamentais do capitalismo dependente, em especial a superexploração do trabalho e a existência de uma burguesia subordinada ao imperialismo e sem um projeto nacional de caráter capitalista, mas minimamente soberano? Ou alternativamente, isso exigiria a superação da natureza dependente do capitalismo periférico, confrontando, conseqüentemente, de forma incontornável, o imperialismo? De forma direta e resumida: os países periféricos podem superar a sua condição de dependência sem superar ao mesmo tempo o próprio capitalismo?

Qualquer que seja a resposta para esse dilema, ela não poderá contar com nenhuma fração da burguesia ou das classes



dominantes; nem mesmo a chamada burguesia interna, fração não vinculada organicamente ao imperialismo – que evidenciou os seus limites político-econômicos durante os governos de Lula e Dilma e o processo de *impeachment*. Ela exigirá um elevadíssimo grau (inédito) de organização, politização e mobilização dos setores populares e de suas expressões/representações (partidos, movimentos sociais, associações, sindicatos etc.), com o objetivo de modificar radicalmente a correlação de forças políticas.

Caso contrário, restará ao terceiro Governo Lula e às forças de esquerda que o elegeram se resignarem, mais uma vez, com mudanças muito limitadas, superficiais e aceitáveis no interior do capitalismo dependente – tal como evidenciado pela experiência dos dois governos anteriores de Lula; ou seja, mudanças de natureza essencialmente conjuntural, que não afetam a essência do Padrão de Desenvolvimento Liberal-Periférico - PDLP (nem muito menos a dependência) e que podem ser anuladas no futuro por eventuais governos de (extrema) direita.

E essa experiência também evidencia que o limite “superior”, aceito momentaneamente pelo capitalismo dependente brasileiro, só se viabilizou em uma conjuntura econômica favorável, na qual todos os segmentos sociais, ainda que diferenciadamente, ganharam. No entanto, bastou um período de desaceleração da economia, com o acirramento da disputa pela renda, para que as classes dominantes, e seus prepostos e agentes, planejassem e executassem o golpe de 2016 – com os governos de Temer e Bolsonaro anulando rapidamente quase todas as conquistas importantes, mas superficiais (não-estruturais) que haviam sido conseguidas anteriormente.

Transcorridos os meses iniciais do terceiro Governo Lula, fica patente que o denominado “Presidencialismo de Coalização”<sup>3</sup>, para alguns um “Semi-Presidencialismo” ou “Semi-Parlamentarismo”<sup>4</sup>, mais uma vez, tem permitido que as forças políticas neoliberais-fisiológicas coloquem exigências cada vez maiores para garantir a governabilidade – sob pena de não pautarem ou não aprovarem as medidas e ações propostas pelo governo. E, assim mesmo, exigindo o rebaixando do programa de governo, forçando-o a ir mais para direita.

Mais do que nos dois governos anteriores de Lula, as forças políticas do capital, agora em associação com o bolsonarismo (neofascismo) neoliberal, possuem ampla maioria de representantes no Parlamento – o que lhes possibilita vetar (ou desidratar) qualquer iniciativa importante de mudança estrutural a favor dos trabalhadores e setores populares. A reiterada incapacidade da esquerda de eleger uma maioria de parlamentares comprometidos com a sua agenda está permitindo ao chamado “Centrão” chantagear o governo em cada votação de seu interesse – exigindo a ocupação de ministérios e cargos no primeiro, segundo e terceiro escalões.

A atual conjuntura política, portanto, é bem mais complicada para a atuação das forças de esquerda, quando comparada ao período dos governos anteriores de Lula e Dilma (2003-2016). A defesa da democracia tornou-se tão importante quanto a necessidade de romper com os limites do PDLP, que constrange qualquer iniciativa que coloque em questão a superexploração do trabalho e a atual concentração de renda e da riqueza.

Na política fiscal, no que concerne aos gastos, a precedência no pagamento-rolagem da dívida pública, em relação às demais ações econômico-sociais do governo, ficou clara com a elaboração de um novo “Teto de Gastos” (o anterior foi desmoralizado pelo Governo Bolsonaro), apenas um pouco mais flexível, denominado “Novo Arcabouço Fiscal”.<sup>5</sup> A hegemonia do capital financeiro na estruturação e dinâmica do PDLP foi reafirmada mais uma vez. Assim como havia sido na “independência” do Banco Central, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Governo Bolsonaro em 2021.

Do lado das receitas, a “Reforma Tributária” proposta ateu-se, fundamentalmente, à questão operacional de simplificação da tributação; a questão essencial de redefinir o sistema tributário absurdamente injusto não foi tratada, sinalizando-se, contudo, a intenção de enfrentá-la posteriormente, numa segunda etapa – que é a crucial para se definir se haverá, ou não, o início de alguma alteração estrutural na concentração de renda e da riqueza.

Em resumo: o permanente “ajuste fiscal”, agora intitulado “Arcabouço Fiscal”, juntamente com o Banco Central “independente”, limitam a

capacidade do Governo Lula de enfrentar a desigualdade estrutural de renda e riqueza que caracteriza o país – caso ele se atenha, fundamentalmente, a negociações políticas com o Parlamento, abrindo mão da organização e mobilização efetiva dos setores populares.

Este Governo será tanto mais à esquerda, nos seus objetivos e no poder de alcançá-los, quanto maior for a capacidade de mobilização política das forças de esquerda. Não se pode esperar de Lula e de seu governo a implementação, de forma voluntarista, independentemente da correlação de forças e da ação e do apoio efetivo que lhe possa ser dado pelos setores populares, de reformas estruturais que confrontem radicalmente as desigualdades sociais do país.

Ao fim e ao cabo, uma coisa é certa: a grande capacidade de negociação política de Lula, importante e amplamente reconhecida, é obviamente insuficiente para promover as mudanças estruturais necessárias.

\* É professor titular aposentado da Faculdade de Economia da Ufba.

1 PRADO JR, C. (2004). *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense.

2 BORON, A. *Os “novos leviatãs” e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina – in: Sader, E. Gentili, P. Pós-neoliberalismo II – que estado para que democracia? , ed Vozes/Clacso/lpp, 2001, 3 ed. (1 ed 1999).* MIGUEL, L. F. *Democracia na periferia do capitalismo: impasses do Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

3 ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Dados, 31 (31), 1988. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988. ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Editora Schwarcz, 2018.

4 AZEVEDO, R. *Entrevista de Lira esfria ansiedade da catástrofe do comunismo reacionário*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/reinaldo-azevedo/2023/09/18/entrevista-de-lira-esfria-ansiedade-da-catastrofe-do-comunismo-reacionario.htm>

5 BASTOS, P. P. Z. *Quatro tetos e um funeral: o novo arcabouço/regra fiscal e o projeto social-liberal do ministro Haddad 2023*. Nota do Cecon 23 (13/04/2023) – Instituto de Economia – Unicamp. KLIASS, P. : *Os equívocos de Lula na economia*. In: *Outras Palavras*, 16/05/2023. Disponível em <https://outraspalavras.net/estadoemdisputa/os-equivocos-de-lula-na-economia/>. SOUZA, N. A. de. *O arcabouço da Fazenda é teto de gastos com bandas*, afirma Nilson Araújo de Souza. In: *Hora do Povo*, 03/04/2023.

# A trajetória recente da desigualdade de rendimentos no Brasil e a necessidade de se ampliar esse debate

Fernando Augusto Mansor de Mattos\*

■ A questão distributiva sempre foi um tema central para a sociedade brasileira. Apenas a partir dos anos 1970 é que se instalou um debate organizado sobre o assunto. A publicação dos dados do Censo de 1970 possibilitou a comparação com os do Censo de 1960 e ilustrou o aumento da concentração da renda ocorrido nos anos 1960.

Estava então em vigência o chamado Milagre Econômico do governo golpista que se iniciara em 1964. A divulgação dos dados do Censo de 1970 e a publicação de obra de Langoni<sup>1</sup> instalaram o debate entre os condutores e defensores do “modelo econômico” do regime militar e, do outro lado, economistas então heterodoxos e de oposição ao regime<sup>2</sup>.

Um indicador síntese da ampliação da regressividade distributiva do período: a parcela da renda apropriada pelos 10% mais ricos, que, em 1960, era de 38,9%, passou a 48,4% em 1970. Da mesma forma, pesquisas da época concluíam que fora durante o milagre econômico (1968-1973), cujos primeiros momentos já estavam captados pelos dados do censo de 1970, que o perfil de renda se tornara mais concentrado.

Pesquisas mais recentes, porém, revelaram novos elementos daquele debate. Em primeiro lugar, sabe-se hoje que a ampliação da desigualdade foi muito mais fruto da política salarial inaugurada pelo Paeg<sup>3</sup> (primeiro plano econômico do governo militar) do que propriamente do Milagre.

Da mesma maneira, muitos estudos revelariam, nos anos seguintes, que pesquisas domiciliares com declaração de rendimentos por parte dos entrevistados tendem a subestimar os altos rendimentos – e isso não é uma exclusividade brasileira. De to-

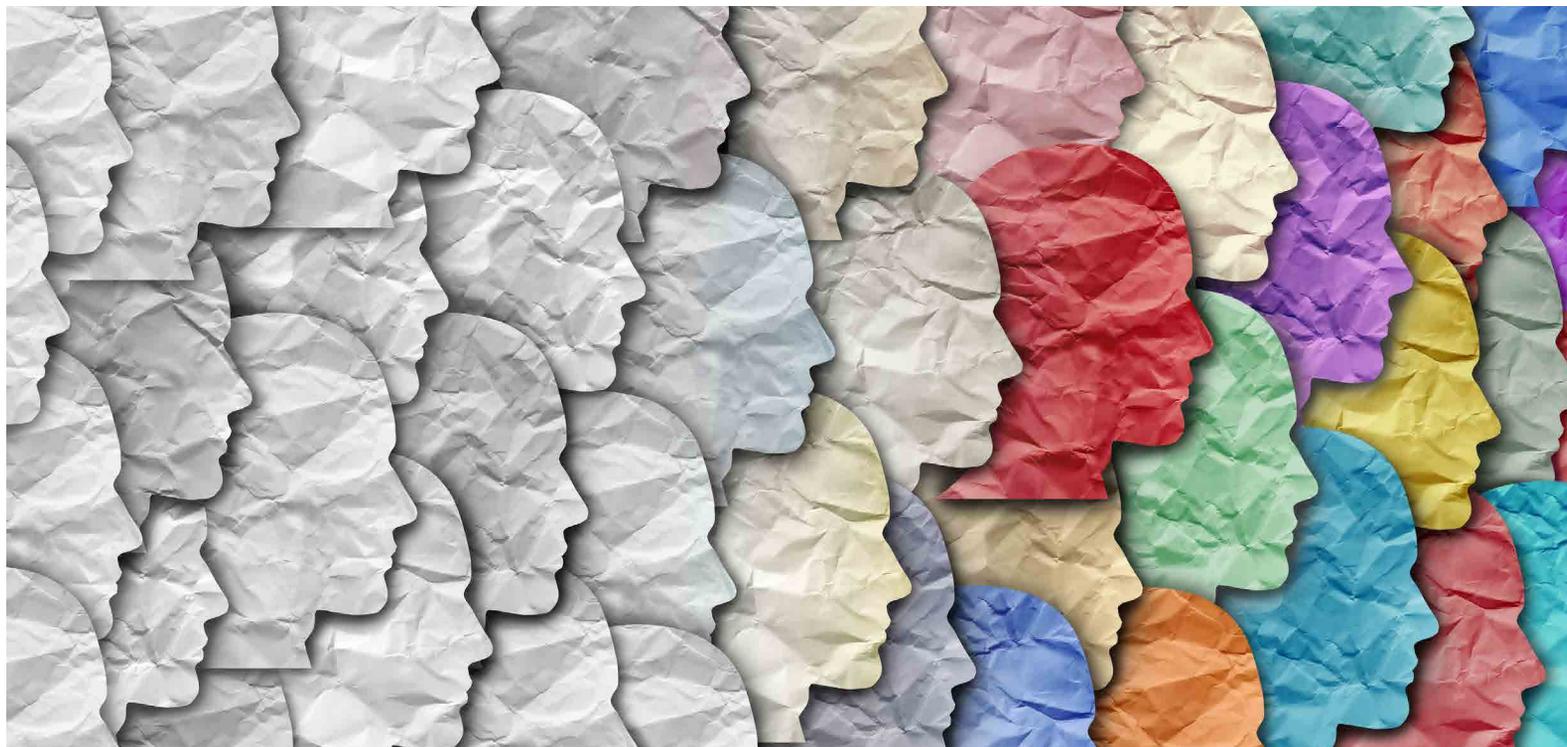
do modo, a comparação entre os censos de 1960 e 1970, além de disponibilizar os dados que permitiram a instalação do debate, também eram suficientes para se fazer constatar que havia ocorrido uma ampliação na já originalmente bastante elevada desigualdade brasileira.

Nos anos 1980, o debate econômico ficou mais restrito a questões de curto prazo, dado o cenário da alta e persistente inflação e as dificuldades então cada vez maiores, ao longo da década, para estabilizar os preços, diante daquele cenário de crise da dívida externa e impossibilidade de estabilizar o câmbio nominal. De todo modo, os estudos dos anos 1980 mostravam que a perda de dinamismo econômico e os efeitos da inflação haviam tornado a renda pessoal ainda mais concentrada. No censo de 1980, os 10% mais ricos já abocanhavam mais de 50% da renda nacional.

Em meados dos anos 1990, o cenário externo finalmente possibilitou a estabilização dos preços, obtida com o Plano Real. O papel do salário mínimo (SM) se tornou um tema cada vez mais presente no debate distributivo<sup>4</sup>.

A estabilização de preços e o pequeno aumento concedido ao valor real do SM tiveram um efeito efêmero, mas perceptível, na melhoria do perfil distributivo. Ademais, a valorização cambial adotada no início do plano, ao promover mudanças nos preços relativos (em favor dos serviços vendidos no mercado interno e em desfavor dos preços em reais dos bens comercializáveis no mercado internacional), acabaria gerando indicadores de desigualdade um pouco menos ruins do que os que vigiam às vésperas da adoção do Plano Real – um efeito não planejado sobre a melhoria do perfil distributivo<sup>5</sup>.





No início do século XXI, alguns indicadores revelavam uma nova rodada de melhoria do perfil distributivo, mas ela somente seria potencializada e tornada mais sustentável a partir do primeiro governo Lula, quando foi adotada uma política de valorização do SM, que cresceu cerca de 70% reais ao final dos seus dois primeiros mandatos.

A literatura sobre o SM revela que, além do óbvio efeito sobre as remunerações do setor formal do mercado de trabalho, ele também afeta os rendimentos do setor informal do mercado de trabalho – o chamado “efeito farol”, situação também reconhecida na literatura internacional. Há ainda um terceiro importante efeito: o papel do SM sobre as transferências sociais, conforme rege a Constituição Cidadã de 1988, impactando tanto as pensões e aposentadorias, como os benefícios como BPC e Loas. Esses rendimentos representam cerca de 25% do orçamento médio das famílias – cerca de 16% para pensões e aposentadorias e os demais 9% para Loas, BPC e outras transferências, incluindo o Bolsa Família – único programa que não está atrelado ao valor do SM, mas que já está consolidado como um programa mais robusto do que era nos dois primeiros mandatos de Lula.

O consenso em relação ao Bolsa Família resultou da campanha eleitoral de 2022, marcada pelo cenário do pós-pandemia e na qual os dois principais candidatos prometeram pagar 600 reais para cada família que se encaixasse nas regras de adesão ao programa.

E foi justamente como decorrência da tragédia da pandemia e de sua péssima gestão pelo governo federal anterior que a questão das transferências entrou na ordem do dia do debate econômico e social. Os dados<sup>6</sup> mostraram que durante o curto período de vigência do Auxílio Emergencial (AE) houve uma redução da pobreza e um socorro importante às pessoas que tiveram perda parcial ou total de renda como decorrência do (necessário) isolamento social, notadamente em 2020, quando ainda nem havia vacinas disponíveis.

Os dados de rendimentos domiciliares do ano de 2020 (especialmente) e de 2021 revelam de forma inequívoca que o AE promoveu redução da desigualdade pessoal da renda domiciliar. O índice de Gini, por exemplo, caiu de 0,545 para 0,525 de 2019 para 2020 – uma queda expressiva para um intervalo de tempo tão pequeno. Os dados mostraram que o AE passou a representar

parcela importante da composição do orçamento familiar médio durante o curto tempo em que esteve vigente.

Portanto, as transferências sociais e o valor real do SM representam dois elementos decisivos para a redução não somente da pobreza como também da desigualdade de rendimentos pessoais. Certamente, o novo Bolsa Família revelará, nos dados de 2023, um papel importante para a redução das desigualdades, embora sua principal função seja combater a pobreza.

É preciso destacar, porém, que outras dimensões da desigualdade precisam ser avaliadas – e enfrentadas. A desigualdade medida pelas rendas do trabalho ou rendimentos originados por transferências sociais representa apenas parte da dimensão da desigualdade econômica. A literatura internacional mais atualizada revela a importância dos rendimentos decorrentes da posse de ativos financeiros ou não financeiros (rendas do capital) e também dos rendimentos dos altos executivos do setor privado para a compreensão da extensão, magnitude, características e resiliência da “hiperdesigualdade” que tem assolado o capitalismo contemporâneo (sendo o caso brasileiro um dos

mais significativos – embora pouco medido). Esses rendimentos não são captados de maneira metodologicamente qualificada por pesquisas domiciliares que dependam da declaração dos entrevistados, seja em pesquisas amostrais (como no caso brasileiro das Pnads) ou em Censos. Para aferir esses tipos de rendimentos, outros instrumentos de geração de estatísticas precisam ser levados em conta pelos pesquisadores, entre os quais principalmente dados dos sistemas nacionais de Receita Federal ou equivalente. Esta é uma demanda que os pesquisadores brasileiros precisamos empreender.

É necessário qualificar melhor o debate sobre a desigualdade econômica no Brasil. O debate dos anos 1970 se tornou possível graças à disponibilização de dados para o debate da época. No atual estágio do debate sobre o tema, conforme mostra a literatura internacional, o que se discute são os altos e altíssimos rendimentos, quer seja do trabalho ou de rendas do capital. Os chamados *top income debates*<sup>7</sup> revelam a necessidade de se investigar o comportamento, origem, evolução, composição e trajetória dos rendimentos dos ricos nos países desenvolvidos. No caso do Brasil, essa discussão é urgente e ajudaria a qualificar o debate necessário sobre a reforma tributária, para orientar medidas de taxação dos super-ricos, que têm no Brasil um verdadeiro paraíso fiscal.

Os pesquisadores do tema aqui no Brasil deveríamos aproveitar o atual momento brasileiro, em que as desigualdades são objeto de discussão política e social, depois da vitória de Lula, para demandar do poder público a construção de novos indicadores e a divulgação de dados da Receita Federal para que possamos ampliar e politizar a discussão sobre a desigualdade socioeconômica do país<sup>8</sup>.

A literatura internacional também ensina que momentos de maior efervescência política fazem surgir demandas por estatísticas públicas que atendam aos anseios e reivindicações dos movimentos sociais e dos estudiosos do tema.

Artigo de Goldfarb e Leonard (2005)<sup>9</sup> mostra que, nos anos 1960, no cenário de efervescência política que dominava os EUA, a crescente demanda social por servi-

ços e bens públicos no contexto da Guerra à Pobreza e da *Great Society*, durante o governo de Lyndon Johnson, gerou uma pressão social em favor da produção e divulgação de estatísticas públicas sobre indicadores sociais, destacando aspectos pessoais (gênero, racial, regional, microrregional etc.). A variedade e tamanho das amostras dos indicadores exibiam extensão suficiente para que pudessem ser colocados em debate diversos aspectos acerca da realidade socioeconômica dos EUA e de sua evolução ao longo dos anos.

Os ensinamentos do referido estudo deveriam inspirar nossos(as) pesquisadores(as) de temas sociais, ambientais e econômicos, bem como os próprios movimentos sociais, a demandar do Governo Lula a produção de bases mais amplas das informações já existentes e de novos indicadores que possam arejar o debate econômico e político do Brasil acerca das desigualdades de todos os tipos que assolam nossa sociedade<sup>10</sup>.

Nesse sentido, os excelentes corpos técnicos do IBGE e da Receita Federal estarão aptos, respectivamente, a produzir maior diversidade e dar mais transparência a dados e informações oficiais sobre os rendimentos dos mais ricos do Brasil – fomentando o debate político necessário para a construção de uma sociedade mais justa e mais civilizada.

\* É professor no Programa de Pós-Graduação em Economia da UFF, atualmente em licença para desenvolver o projeto de pesquisa “Pensamento econômico e social brasileiro e a questão das desigualdades”, no IEB/USP. É coorganizador de três livros: *A Economia Brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações* (com Victor Leonardo Araujo), em 2021; *Desigualdades: visões do Brasil e do mundo* (com João Hallak Neto e Fernando Gaiger Silveira), em 2022; e *Economia Brasileira: uma reconstrução necessária* (com Victor Leonardo Araujo), em 2023 – todos pela Editora Hucitec.

1 “Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico no Brasil”, em 1973.

2 Boa síntese desse pensamento político e acadêmico de oposição ao regime militar está reunida em artigos de livro organizado por Ricardo Tolipan e Arthur Tinelli, intitulado *A controvérsia sobre a distribuição de renda e desenvolvimento*, publicado pela Zahar em 1975. Ver também BARONE, R. S.; BASTOS, P. P. Z.; MATTOS, F. A. M.. *Capital humano ou capitalismo selvagem? Um balanço da controvérsia*

sobre distribuição de renda durante o ‘Milagre’ brasileiro. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 21, p. 1-25, 2017.

3 Artigo de Fernando Mattos, Pedro Paulo Bastos e Ricardo Barone, “Padrão de acumulação e distribuição de renda no Brasil: as reformas estruturais do Paeg (1964-1967) e seus efeitos distributivos”, primeiro capítulo do livro organizado por MARTINS, M. S. N. (Org.); CAMPOS, P. H. P. (Org.); BRANDAO, R. V. M. (Org.). *Política Econômica nos Anos de Chumbo*. 1. ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2018. No referido trabalho, mostramos que o valor real do salário mínimo teve queda de 42,5% entre fevereiro de 1964 e fevereiro de 1968.

4 Conforme mostraram os seguintes estudos, todos de autoria de Fernando Mattos: (a) *O debate sobre distribuição de renda ao longo do processo de desenvolvimento econômico do Brasil*. *Revista da ABET*, v. 16, p. 160-189, 2017; (b) *Avanços e dificuldades para o mercado de trabalho*. *Estudos Avançados (USP)*, v. 85, p. 69-85, 2015; (c) *Distribuição de Renda no Brasil: meio século de desigualdade (1960-2012)*. *Insight Inteligência*, v. 70, p. 94-109, 2015.

5 Mattos, F. A. M. e Cardoso Jr., J. C. *Novas evidências acerca da questão distributiva pós-Plano Real. Leituras de Economia Política* (Unicamp), Campinas/SP, v. 07, n.07, p. 29-55, 1999. Os autores mostram que, diante da valorização cambial e da mudança de preços relativos mencionada acima, a composição do mercado de trabalho, cuja base concentra elevada proporção de vendedores de bens e serviços em atividades informais, acabaria tendo um efeito positivo sobre o perfil distributivo, pois seus rendimentos subiriam mais do que os dos assalariados. No entanto, esse efeito se esvairia já entre 1997 e 1998, com a perda de dinamismo da economia, diante de um cenário de juros altos e problemas de balanço de pagamentos.

6 Todos os dados citados doravante foram publicados pelo IBGE em seus relatórios de Indicadores Sociais, divulgando informações captadas pelas pesquisas da Pnad Contínua feitas nos últimos anos.

7 ATKINSON, A. B., PIKETTY, T. (Eds.). *Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast between European and English-Speaking Countries*. Oxford University Press, Oxford, 2007; ATKINSON, A. B., PIKETTY, T. (Eds.). *Top Incomes: A Global Perspective*, vol. I and II. Oxford University Press, Oxford, 2009.

8 MATTOS, F.A.M. Por que é importante discutir desigualdade. *Revista de Economia (UFPR)*, v.42, n. 78, pp. 242-275, 2021.

9 GOLDFARB, R.S. e LEONARD, T.C. *Inequality of what among whom? Rival conceptions of distribution in the 21th century*. *Research in the History of Economic Thought and Methodology*, vol. 23-A, p. 79-123. Elsevier Ed.; 2005.

10 Cf. Mattos, F.A.M.; Hallak Neto, J.; Silveira, F.G. (org.). *Desigualdades: visões do Brasil e do mundo*. Editora Hucitec, 2022.



# O abismo social é a galinha dos ovos de ouro

Plínio de Arruda Sampaio Jr.\*

■ Com quase metade da riqueza nacional açambarcada pelo 1% mais rico da população e com apenas seis pessoas detendo patrimônio equivalente ao acumulado pelos 50% mais pobres, o Brasil figura como uma das sociedades mais desiguais do mundo<sup>1</sup>. Sem capacidade de inovação econômica para competir no mercado internacional e sem projeto político nacional para defender uma economia ancorada na ampliação sistemática da capacidade de consumo de sociedade, o padrão de acumulação de capital da economia brasileira baseia-se fundamentalmente em duas engrenagens que se reforçam reciprocamente para viabilizar a inserção cada vez mais especializada na divisão internacional do trabalho: a superexploração do trabalho e a pilhagem das riquezas naturais.

A presença de um expressivo contingente de trabalhadores que recebem remuneração inferior ao considerado mínimo para a reprodução da força de trabalho fica evidente na distância que separa o Salário Mínimo Necessário, calculado pelo Dieese com base nas referências estabelecidas pelo Decreto-Lei nº 399 de 1938 e pela Constituição de 1988, e o salário mínimo efetivamente pago no país, definido todo início de ano pelo presidente da República. Em agosto de 2023 a relação entre ambos era de 4,84 vezes.<sup>2</sup> Tendo como referência o Censo Demográfico de 2010, isso significa que apenas 15% dos ocupados dispõem de poder de compra igual ou superior ao Salário Mínimo Necessário (mesmo considerando todas as remunerações recebidas), ou seja, 85% dos trabalhadores brasileiros vive com menos do que o mínimo estabelecido pela própria legislação.

Posta em perspectiva de longa duração, a concentração de renda revela-se irreduzível. As conjunturas que poderiam indicar o contrário foram efêmeras e reversíveis.

Estudo de Miebach e Marquetti sobre a

distribuição funcional da renda entre 1947 e 2019 mostra que, não obstante a significativa ampliação das relações salariais, a divisão do bolo entre salário e lucro permaneceu praticamente inalterada, com a remuneração do trabalho flutuando, com discreto viés de alta, em torno da média histórica de 54.5% da renda nacional.<sup>3</sup>

A concentração pessoal da renda (entre indivíduos) também se revelou surpreendentemente rígida. A narrativa de que teria havido uma reversão na tendência secular à concentração de renda durante o primeiro ciclo de governos progressistas verificou-se enganosa. Pesquisa feita por Morgan aponta que, entre 2001 e 2015, a modesta redistribuição entre os 90% mais pobres não impediu que os mecanismos de concentração entre os 10%, 1% e 0,1% mais ricos continuassem operando a pleno vapor. No final do período, os 10% mais ricos aquinhoavam 55,3% da renda (54% no início); o 1% mais rico detinha 27,8% da renda (25% no início); o 0,1%, que contempla 142.500 mil pessoas, apropriava-se de 14,4% da renda (11% no início); e finalmente o 0,001%, apenas 1.425 indivíduos, ficou com 3,9% da renda, praticamente dobrando sua participação. A melhoria na posição dos 50% mais pobres, cuja participação aumentou de 11% para 12,3%, foi obtida às custas da redução na participação do segmento composto pelos 40% logo abaixo dos 10% mais ricos.<sup>4</sup>

À extrema desigualdade na distribuição da renda e da riqueza corresponde desigualdade equivalente em todas as esferas da vida social. Não deve causar surpresa que a intervenção do poder público nos mecanismos de apropriação e alocação da renda agrave as desigualdades sociais. O controle sobre o Estado exercido por burguesias ultraegoístas cristaliza-se numa estrutura particularmente regressiva de arrecadação e utilização dos recursos públicos, que deixa baixíssima margem de manobra para a



transferência de renda aos menos favorecidos e para a realização de políticas sociais voltadas à população carente.

Investigação do Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades, do Instituto de Economia da UFRJ, mostra que as famílias que pertencem à faixa dos 10% mais pobres têm uma incidência tributária de 26,4% sobre sua renda, enquanto as que se encontram entre os 10% mais ricos contribuem com 19,2%.<sup>5</sup> Se a comparação fosse feita entre as famílias que representam os 1% e 0,1% mais ricos, a regressividade seria ainda mais escandalosa. A raiz do problema reside no fato de que a baixíssima progressividade da tributação direta não compensa a altíssima regressividade da tributação indireta.

Ainda que os gastos sociais mitiguem parcialmente as desigualdades na distribuição de renda, os gastos públicos como um todo produzem exatamente o contrário. Além da regressividade na estrutura salarial do funcionalismo público, a falta de critério de equidade social na alocação dos gastos públicos fica evidenciada na absurda desproporção entre os recursos destinados aos gastos sociais, que beneficiam milhões de pessoas, e aqueles destinados aos subsídios, renúncias fiscais, bem como às despesas financeiras com a administração da dívida pública e da política monetária e cambial, dispêndios que favorecem exclusivamente os endinheirados. A regressividade do gasto público fica patente quando se constata que há mais de três décadas a despesa financeira do governo central tem sido equivalente, em média, a 3,5 vezes todo o gasto com saúde e educação.

O fracasso das políticas redistributivas dos governos progressistas é a prova cabal de que a desigualdade social não é uma patologia que possa ser superada pela decisão de administrações públicas mais sensíveis às necessidades da população. Buscar soluções técnicas e institucionais para contradições sociais e políticas é uma quadratura do círculo. Como indicado há décadas pela economia política latino-americana, a concentração da renda e da riqueza é uma tendência estrutural do subdesenvolvimento.



O abismo social é a galinha dos ovos de ouro da burguesia no Brasil. Sem enfrentar os pilares que o perpetuam, é impossível superá-lo. A perspectiva não dá margem para otimismo. A especialização regressiva da economia brasileira na divisão internacional do trabalho revitaliza o latifúndio, amplia o contingente da população economicamente ativa marginalizada do mercado de trabalho e aprofunda progressivamente a precarização do trabalho. O controle do Estado por plutocracias que romperam definitivamente todos os nexos morais com as classes subalternas deixa baixíssima margem de manobra para ações que possam efetivamente reverter a desigualdade estrutural que transformou o Brasil numa das sociedades mais desiguais do planeta.

\* É professor aposentado do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp) e editor da plataforma virtual *Contrapoder*.

1 Ver Godoi, M.S. "Concentração de renda e riqueza e mobilidade social", in: *Revista de Informação Legislativa (RIL)*, Brasília, Ano 59, n. 235, p. 61-74, jul/set 2022. Disponível em [https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/59/235/riL\\_v59\\_n235\\_p61](https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/59/235/riL_v59_n235_p61); e Souza, P.H.G.F. e Medeiros, M. "The concentration of income at the top in Brazil, 2006-2014". Working Paper, Nº

163, nov. 2017, Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth.

2 <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Mesmo no auge da política de recuperação do poder de compra do salário mínimo promovida pelo primeiro ciclo de governos petistas, a razão entre o Salário Mínimo Necessário e o salário mínimo efetivo nunca foi inferior a 3,8.

3 Tabela 12 do trabalho de Miebach, A.D. e Marquetti, A.A. "A distribuição funcional da renda no Brasil: 1947-2019". *Nova Economia*, v.32, n. 3, p. 585-615, 2022. Disponível em <https://www.scielo.br/j/heco/a/G6ltYFZHRjzPqktDyXgxdD/?format=pdf&lang=pt>. Registre-se que, durante a ditadura militar, mesmo com o crescimento acelerado do produto nacional e do emprego, a parcela dos salários ficou bem abaixo desse patamar histórico, atingindo entre 1970 e 1980 a média de 45% da renda nacional e o piso de apenas 42% em 1975.

4 Marc Morgan. "Extreme and Persistent Inequality: New Evidence for Brazil Combining National Accounts", *Surveys and Fiscal Data, 2001-2015*. WID. World Working Paper Series No. 201/12, August 2017.

5 Silveira, F.G., Palomo, T.R., Cornélio, F.M. e Tonon, M.R. "Previdência e assistências sociais, auxílios laborais e tributos: características redistributivas do Estado brasileiro no século XXI". Working Paper, n. 007, 26/01/2022, Made – Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades, Grupo de Economia do Setor Público, IE-UFRJ. Disponível em <https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/previdencia-e-assistencias-sociais-auxilios-laborais-e-tributos-caracteristicas-redistributivas-do-estado-brasileiro-no-seculo-xxi/>.



# A complexidade da desigualdade

Gláucia Campregher\*

■ Uma das coisas mais importantes que julgo ter aprendido ainda na graduação – logo depois de ter visto Ricardo em HPE (História do Pensamento Econômico) e quando estava vendo Marx em Economia Política e Kalecki em Macro – é que os salários não precisam cair pros lucros subirem (como acreditava Ricardo). Se a riqueza não é algo dado, a sua partição tem tudo a ver com como ela cresce (produzindo o que e pra quem), que tem tudo a ver com como as decisões de produção e investimento são tomadas (ou quem as toma preponderantemente e em que circunstâncias). Mas a ânsia do capitalismo na valorização o faria de fato precisar sempre crescer a produção e, particularmente, vendê-la a trabalhadores mais enriquecidos? Aprendi cedo que este era um modo de fazer as coisas, mas não o único...

Foi também na graduação que tive contato com as análises que se faziam para o Brasil, logo após o lançamento do censo de 1980, que se esforçavam por entender como e por que depois da década do “milagre econômico” e outras anteriores de crescimento, embora a pobreza diminuísse, o mesmo não se dava com a desigualdade. Resultado este que, anos depois, passado novo período de crescimento sob os governos petistas, foi novamente aventado pelo estudioso Thomas Piketty, destacando que de 2001 a 2015 os 10% mais ricos no Brasil absorveram mais de 60% da renda, enquanto os 10% mais pobres, pouco mais de 17%. Eu já era então mestre e doutora, mas não nesta seara... De modo que acompanhei, mais como cidadã que como economista, a resposta dada ao Piketty pela Tereza Campello, alertando ser uma simplificação focar estudos de desigualdade na distância entre o topo e a base da pirâmide social, deixando escapar o que ocorre dentro dos 90%<sup>1</sup>. Ou ainda a explicação do Marcelo Medeiros de que os

dados do imposto de renda dizem que a desigualdade é algo em torno de 10% maior do que o que se costumava observar via Pnads<sup>2</sup>. Ainda assim, quero crer que entendi o principal destes e tantos outros debates – que desigualdade inclui mas não se reduz à distribuição de renda e mesmo de propriedade, pois tem tudo a ver com como os estratos empobrecidos podem acessar certas condições (serviços públicos principalmente) que terão efeito sobre seu bem-estar geral e mobilidade social em particular, o que diminuiria na prática o fosso social.

Mas entendi também (talvez ajudada por meus estudos em metodologia científica) que não se trata de meramente adicionarmos camadas (sociopolíticas-históricas-culturais) ao econômico, mas ver como estas se entrecruzam, porque, ao final, não se trata de uma desigualdade, mas várias, com históricos diferentes e soluções diferentes. Isso é importante porque se quisermos mesmo mitigar a desigualdade como um todo, temos de não apenas somar políticas de renda a outras como também temos de selecionar que outras, com que desenho, a atingir que público e com que resultado esperado – no qual esteja incluso o de reforçar efeitos cruzados. O desenho deve ser algo priorizado. A título de ilustração, o livro *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*, organizado por Marta Arretche e publicado em 2015 pela Unesp<sup>3</sup>, conta que a desigualdade entre homens e mulheres diminuiu muito mais que entre os não brancos e os brancos, e que se esta diminuiu no sistema escolar, ficou restrita ao ensino fundamental. Marta destaca a importância do desenho das políticas de mitigação, mencionando o caso da baixa desigualdade de participação política no Brasil. Aqui, os pobres costumam ir votar não principalmente porque é obrigatório e permitido aos analfabetos, mas porque decisões do Executivo e Judiciário (diferentemente do que

ocorre em outros países) não exigem que os eleitores se registrem a cada eleição ou que percam o dia de trabalho.

Acredito que este tipo de reflexão carregue algum otimismo para a situação em que vivemos hoje de uma correlação de forças desfavorável aos “menos favorecidos”. Isso porque se o desenho, os detalhes de operação das políticas, é tão relevante, um funcionalismo qualificado pode atuar bastante positivamente. Ou seja, as políticas que já existem podem ser melhor desenhadas, com base em melhores análises quanto à sua eficácia, eficiência e efetividade (a bibliografia da área ensina as diferenças!) e levando em conta mudanças de circunstâncias, algumas devidas à própria existência da política. Sem aportes maiores de recursos e, principalmente, sem a atenção dos que, conscientemente ou não, são adeptos do darwinismo social e se fazem presentes no Estado só para lhe esvaziar a ação, muitos programas podem ser melhorados.

Mas, voltando à Economia mais pura e crua, que o dito acima não nos leve jamais à conclusão de que i) mais recursos não são necessários e ii) que estes só podem ser paridos por tributação. Mais recursos são necessários para tocar as políticas e programas que já existem e é preciso criar outros porque, em primeiro lugar, a nossa desigualdade é a maior do mundo e tem raízes estruturais que amarram as instituições sociais e as consciências individuais, justificando-a e perpetuando-a! Precisamos de muita ação dirigida para minar isso! Além disso, o “darwinismo econômico” é tão injustificado quanto o social: não faz sentido acreditar que a melhor política é aquela que sobrevive à falta de recursos.

Tampouco faz sentido pensar que recursos para financiar o combate à desigualdade teriam de vir da cobrança de impostos, mesmo que preferencialmente dos ricos. Primeiro porque, como já disse em outros artigos nesta publicação, o Estado não se financia com “nosso dinheiro”. Nós não pagamos impostos pra custear serviços. Nós pagamos impostos para validar a moeda nacional como aquilo que iremos usar como dinheiro. O que se troca nesse caso é trabalho-riqueza. Sempre que houver capacidade de trabalho

da população e capacidade produtiva (máquinas, equipamentos e recursos energéticos e outros) a ser utilizada para produzir riqueza, o Estado tem mais é que criar dinheiro e colocar em nossas mãos. Parir dinheiro do nada para melhorar a nossa saúde, educação, consciência política e até autoestima, além de nos fazer mais felizes, nos faria mais produtivos e mais consumidores. O dinamismo capitalista é outro quando a população de um país pode acessar um consumo mais sofisticado, elemento fundamental para a internalização do progresso técnico. Isso significa que, se nem sempre o crescimento econômico leva à redução da desigualdade, a redução da desigualdade leva a um crescimento não só maior como mais estável. (Se alguém tem alguma dúvida, que cheque a história do capitalismo durante os 30 anos dourados do pós-guerra).

Mas então tributar ricos não diminui a desigualdade? Não necessariamente. Como lembrei no início do texto, se a riqueza não é um todo conhecido, se não é um bolo de um dado tamanho, então não é verdade que pra alguém abocanhar mais o outro tenha que abocanhar menos. A taxaço pode induzir a maior produção disto ou daquilo, neste ou naquele lugar, e com esta ou aquela facilidade, o que pode interferir em oportunidades, remunerações, e mesmo na maior abundância deste ou daquele bem ou serviço, e isso pode afetar a desigualdade, mas só casado com outras medidas. O capítulo dos impostos é apenas um na imensa obra que produz, ou melhor mantém, os ricos, e mais ainda os muito ricos. Se estes têm um poder econômico muito grande – detendo empresas monopolistas ou quase –, sua capacidade de fazer preços os levará a repassar os aumentos de impostos, piorando a situação daqueles cuja taxaço incide quase que totalmente sobre seu consumo. Se seu poder político é muito grande – detendo bancadas inteiras no Congresso, um Judiciário parceiro e um Executivo que reza por sua cartilha (a neoliberal permanece intocada, ao menos na periferia), macro e microdecisões do Executivo, Legislativo e Judiciário continuarão a protegê-los. Continuarão, por exemplo, permitindo que algumas poucas famílias criem

fundações, empresas ou fundos que possibilitam que elas ajam como se pessoas não fossem, pouco adiantando tributá-las enquanto tais. Mesmo se conseguirmos agir num ponto nevrálgico da riqueza hoje, tributando as rendas financeiras, se não regularmos a mobilidade dos capitais, estes se evadem facilmente. Por fim, se os recursos arrecadados com estes impostos servirem ao propósito injustificado do déficit zero (como se o Estado fosse uma empresa que tem de dar lucro e seu dinheiro não fosse provido por ele próprio), ainda assim persistiria o discurso de defesa de menos Estado social, mantendo-se igual a desigualdade.

Dito isso, penso que o que mais nos cabe como economistas nesta discussão é não colocar nela mais travas que as que já existem. O rol de programas a serem mantidos e expandidos apenas aqueles entre nós que se dedicam mesmo ao tema podem dizer. A grande maioria de nós pode e deve defender a facilitação de recursos que devem servir, inclusive, à experimentação – algo que é exigido no enfrentamento de todo problema complexo. Uma ação ou programa que tenha tido pouco efeito (ao menos mais direto ou mais rápido) em tal aspecto da desigualdade pode ter grande efeito (ou ter um efeito mais indireto ou mais tardio) sobre este mesmo ou outros. (Empresas sabem bem disso...) Por suposto, estabelecer tetos e tirar pisos vai no caminho oposto...

*\* É professora do Departamento de Economia da Ufba.*

1 Aqui vai um resumo deste debate: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/186-noticias-2017/574119-os-governos-do-pt-reduziram-ou-nao-a-desigualdade>

2 Aqui artigo de Medeiros, Souza e Castro a respeito: <https://www.scielo.br/j/csc/a/KgSz4CP7xyVT3LJDvz8f3qf/?format=pdf&lang=pt>

3 Disponível em <https://centrodametropole.fflch.usp.br/pt-br/livros/trajetorias-das-desigualdades-como-brasil-mudou-nos-ultimos-50-anos-edicao-2015>





## Como o Novo Teto de Gastos amplia as desigualdades sociais e fragiliza a nossa já cambaleante democracia?

David Deccache\*

■ É lugar comum alegar que uma necessária reforma tributária progressista é importante para combater as desigualdades. Isso é uma obviedade. Ninguém poderia negar, especialmente depois de décadas de implementação concreta da doutrina do *trickle-down economics*, que prometeu que a redução dos tributos para os mais ricos geraria crescimento econômico e prosperidade para todos, mas que, empiricamente, apenas ampliou o poder financeiro e político dos super-ricos enquanto os pobres ficavam cada vez mais miseráveis.

Isso é especialmente sintomático no caso do Brasil, que levou as recomendações neoliberais ao extremo, por exemplo, em 1995, quando isentou de imposto de renda os ganhos obtidos pelas elites financeiras por intermédio do recebimento de lucros e dividendos advindos de partições em empresas. Um detalhe: a mesma elite financeira que ganha até hoje bilhões com a isenção do imposto de renda sobre parcela relevante dos seus ganhos (enquanto os trabalhadores arcam com alíquotas de até 27,5%) recebe outros tantos bilhões do Estado – sem nenhum limite fiscal ou risco de calote – por possuir títulos públicos remunerados por uma das mais altas taxas básicas de juros do mundo.

Neste sentido, o novo governo acerta ao retomar, por exemplo, a ideia inicialmente contida na Medida Provisória 608 de 2017, que buscou taxar os fundos exclusivos dos super-ricos (fundos financeiros fechados).

Entretanto, um detalhe que merece atenção é que um gestor de grandes fortunas, Ulisses Nehmi, presidente da gestora Sparta, revelou ao Valor Econômico<sup>1</sup> que não considera um grande problema a taxação dos fundos exclusivos, alegando que já havia uma insistência da parte dos gestores para que os milionários migrassem parte de suas fortunas para as chamadas debêntures incentivadas, títulos privados com isenção de imposto de renda:

*“A gente já fazia provocações a alguns family offices no passado para montar estruturas considerando títulos de infraestrutura, mas agora, com a possibilidade dos fundos exclusivos acabarem o interesse cresceu muito (...) é uma estrutura que já existe e pode até ser mais eficiente que fundos fechados, considerando a isenção de impostos”*

Curiosamente, o atual governo ampliou ainda mais os setores que podem faturar com essa generosa renúncia tributária que, inicialmente, contemplava o setor de infraestrutura, mas que passou a englobar operações de desestatização nas áreas da saúde, educação e, pasmem, sistema prisional. Sim, estamos dando incentivos tributários para os mais ricos que financiem o processo de privatização dos presídios brasileiros. Não se pode fechar uma janela e abrir outras potencialmente maiores.

Portanto, é urgente que o governo federal revogue, imediatamente, o seu Decreto nº 11.498/2023, que concede benefícios tributários para os financiadores das desestatizações de diversos setores.

De toda forma, é inegável que o governo acerta ao colocar na agenda a pauta da taxação dos mais ricos deste país. Porém, isso basta? Não.

Por um lado, não estão no horizonte reformas para reduzir a tributação paga pelos mais pobres no consumo. De outro, mesmo que a tributação dos mais ricos avance, dado o Novo Teto de Gastos (NTG), isso não servirá – ou servirá muito pouco – como contrapartida para maiores gastos sociais e investimentos públicos redutores das desigualdades. E este é exatamente um dos pontos centrais deste artigo: com o NTG, nenhuma reforma tributária, por mais milagrosa que seja, avançará significativamente na tão urgente redução das desigualdades sociais.

Como demonstraremos, o NTG é um motor estrutural e permanente das desigualdades sociais e, por consequência, fragiliza a nossa já cambaleante democracia. Claro, os impactos negativos do NTG vão muito além desses



dois elementos mencionados, contemplando, por exemplo, o aprofundamento da crise ambiental, do racismo, do machismo e de tantos outros problemas exaustivamente debatidos pelo campo progressista no Brasil, especialmente após a radicalização da austeridade fiscal a partir de 2015 e ainda mais enfaticamente depois do golpe de 2016.

Vale uma correção. Na verdade, o NTG é um duplo teto, que, somado a duras restrições dadas pelas radicais metas de superávit primário escolhidas pelo governo federal até 2026, constitui um arranjo perfeito para aqueles que propagam uma visão de mundo interesseira que visa a atacar o nosso embrionário Estado de bem-estar social, abrindo as portas para a mercantilização generalizada e acelerada de todas as esferas da reprodução social.

Dito isso, faremos um breve resumo das diretrizes do NTG. O primeiro teto imposto limita a taxa de crescimento dos gastos sociais e investimentos públicos do governo federal a apenas 70% do crescimento das receitas. Como as receitas crescem próximo do PIB, isso significa que os gastos primários do governo federal, em relação ao PIB, tendem a cair de forma permanente, ou seja, trata-se de uma política que visa à redução do tamanho do Estado em relação ao da Economia.

Voltando à caracterização do NTG, ainda há um segundo teto, que impõe, independentemente do crescimento das receitas, que a taxa de crescimento real dos gastos primários estará limitada a 2,5% ao ano. Significa que não adianta as receitas crescerem, por exemplo, 10% em um único ano, pois isso não garantirá uma expansão de 7% (regra do primeiro teto), mas apenas míseros 2,5%. Trata-se de uma taxa ridiculamente baixa que, na melhor das hipóteses, será bem menor que a metade da registrada nos primeiros governos do presidente Lula e se aproximará perigosamente das registradas nos governos Temer e Bolsonaro.

Para não restar dúvidas, se o NTG estivesse em vigor desde 2003, considerando-se um cenário otimista com crescimento permanentemente da taxa de gastos em 2,5%, teríamos um esmagamento total dos gastos primários do governo federal de R\$8,4 trilhões em valores atuais. Isso significa que hoje teríamos muito menos hospitais, universidades,

infraestrutura, servidores e serviços públicos e, obviamente, menos crescimento econômico e da renda dos trabalhadores, especialmente os mais vulneráveis.

Vale ressaltar que os tetos de gastos apresentados colocam em risco os atuais pisos constitucionais da saúde e da educação, conquistas históricas da classe trabalhadora e importantes redutores da desigualdade social. O risco ocorre porque ao passo que os pisos crescem acompanhando 100% da elevação das receitas, o conjunto de despesas primárias restringidas pelo NTG poderá crescer, no máximo, 70% das receitas. Matematicamente, a incompatibilidade é clara.

Tanto é assim que já foi anunciado pelo Secretário do Tesouro o plano de construção de uma PEC que revogue os atuais pisos e crie novas regras que reduzam a taxa de crescimento dos gastos mínimos com saúde e educação. O motivo? Para que os gastos nesses setores se subordinem e sejam compatíveis, não com os anseios democráticos, mas sim com o NTG.

Por fim, há a volta da centralidade das metas de primário e de todos os problemas decorrentes que já conhecemos. Se o duplo teto de gastos impõe uma fortíssima restrição na elaboração do orçamento, as metas de primário tendem a rebaixar ainda mais esse já limitado teto durante a execução orçamentária, impondo severos contingenciamentos fiscais em caso de frustração de receitas, que ocorre, especialmente, em momentos de desaceleração econômica, exatamente quando o governo precisaria fazer o exato oposto de cortar gastos: ampliá-los para reverter a desaceleração e o aumento do desemprego.

Já em 2024, os contingenciamentos decorrentes da “audaciosa” meta de primário – considerada demasiadamente dura até pelo relator do orçamento, o Deputado Danilo Fortes do União Brasil – podem ser enormes, prejudicando o planejamento e a gestão das instituições públicas federais. Perde-se em quantidade de recursos e na qualidade da alocação desses já escassos valores, como mensurado por Bastos, Deccache e Alves (2023) em uma análise detalhada do Ploa 2024.

Feito esse panorama geral, não restam dúvidas de que se trata de uma política fiscal de austeridade permanente. E qual a conse-

quência da austeridade para as desigualdades? Simples. Aumentam a desigualdade social. Isso se dá, ao menos, por três caminhos.

O primeiro impacto é na deterioração e mercantilização de serviços públicos como saúde e educação, o que leva os mais pobres a terem que recorrer cada vez mais ao setor privado, o que corrói a já baixa renda do trabalho e amplia o endividamento das famílias.

Em segundo lugar, ao reduzir a demanda e o crescimento da economia, a austeridade mantém o desemprego estruturalmente alto e precariza o mercado de trabalho, o que impacta a renda, especialmente, dos segmentos mais vulneráveis da população.

Por fim, reduz o potencial de crescimento de longo prazo, especialmente no caso do Brasil, onde a variável de ajuste fiscal tende a ser o investimento público. Isso implica piora da infraestrutura e queda da produtividade, comprometendo não só o presente, mas também o futuro. Algo que é agravado pela crise ambiental que exige vultuosos e urgentes investimentos em transição energética e recuperação ambiental, ambos duramente restringidos pelo NTG.

A conclusão é óbvia. Com o NTG, tudo o mais constante, teremos um aumento da nossa já insustentável desigualdade social. E sabemos o final dessa história: a desigualdade esgarça o tecido social, gera revolta e desesperança. E todos esses sentimentos têm sido capturados, globalmente, pela extrema direita, que oferece como resposta à frustração da população o caminho do ódio ao “outro”. A nossa resposta deve ser outra: combater a austeridade fiscal para melhorar a vida do povo, salvar a democracia e recuperar o meio ambiente. Esse é o único caminho para derrotar a extrema direita e salvar o futuro da humanidade.

## Referências:

BASTOS, P.; DECCACHE, D.; ALVES, J. *O novo regime fiscal restringirá a retomada do desenvolvimento em 2024? Nota técnica 22. Cecon-IE-Unicamp, 2023.*

\* É mestre (UFF) e doutorando em Economia (UnB) e assessor econômico do Psol na Câmara dos Deputados.

1 <https://valor.globo.com/financas/noticia/2023/09/19/debentures-de-infraestrutura-driblam-crise-de-credito.ghtml>



Maria Malta



Ian Horta

## O fim do teto de gastos? O novo arcabouço fiscal e a possibilidade de “incluir o pobre no orçamento” no novo governo Lula

Ian Horta\*  
Maria Malta\*\*

■ Em março de 2023, o ministro Fernando Haddad anunciou o Regime Fiscal Sustentável que se convencionou chamar de “Novo Arcabouço Fiscal” (NAF). Segundo ele, este arcabouço foi formulado para que a economia brasileira volte a ter credibilidade e estabilidade, substituindo o “teto de gastos” (EC 95/2016) do governo golpista de Temer. A formulação do novo arcabouço fiscal foi uma exigência do acordo de transição entre o governo Bolsonaro e o governo Lula que resultou na PEC da Transição (Emenda Constitucional nº126 de 21/12/2022). O NAF foi apresentado ao Congresso Nacional no dia 18 de abril, com o nome de Projeto de Lei 93/2023.

Politicamente, acabar com o “teto de gastos” foi um compromisso de campanha da chapa Lula-Alckmin, o que era coerente por conta das condenações que o Partido dos Trabalhadores (PT) fez à regra fiscal em vigor desde o governo golpista de Michel Temer. Denunciava-se seus absurdos lógicos: de um lado, impedia despesas em áreas sociais para cumprir os limites de gastos exigidos, e por outro, não tinha nenhum entrave aos gastos financeiros do Estado. O então candidato e o PT externaram sua preocupação com a responsabilidade social. “Colocar o pobre no orçamento” foi marca do discurso de campanha.

De acordo com seus formuladores, o NAF tinha o propósito de garantir a “estabilidade” e a “credibilidade” da economia brasileira para, assim, estabelecer o espaço apropriado para o investimento privado e desenvolvimento do país. É um regime de controle das contas públicas, que pretende se apresentar como anticíclico e apoiado na expansão das receitas, sem aumento de impostos ou con-

tingenciamento de gastos. Ficaria para a reforma tributária desfazer benesses para setores e empresas específicos. Apesar desta marca em sua apresentação pública, o próprio documento já possuía um limite instituído para o crescimento das despesas, atrelado ao crescimento das receitas, ou seja: um teto. Nossa questão aqui passa pela viabilidade deste processo e a custo de quem.

O NAF busca alcançar determinados resultados fiscais primários, a partir, idealmente, de um ajuste pelo lado das receitas e não das despesas, e foca na evolução do indicador dívida/PIB. Um estudo de Rossi (2019) evidencia quais são os principais elementos que atuam para o aumento da relação dívida/PIB, fazendo a comparação entre dois períodos, sendo um totalmente dentro de governos do PT e outro que deveria ser referido ao governo Dilma, porém, após 2016, com o Golpe de Temer, foi marcado por um aprofundamento da política fiscal restritiva. Neste estudo fica bastante nítido, com base nos dados do Banco Central, que o principal vilão para o aumento da dívida pública é o aumento das taxas de juros nominais. As taxas de juros nominais estão sob o controle do Banco Central, que, com sua autonomia, pode atrapalhar bastante o foco e a viabilidade no NAF. Então fica a dúvida: como um foco no controle dos gastos públicos, com o regime de metas primárias crescentes, ainda que submetido a uma lógica flexibilizada pelo aumento de receitas, vai possibilitar colocar o pobre no orçamento?

O NAF funciona a partir do atingimento de metas fiscais pré-estabelecidas no primeiro ano do governo, para serem cumpridas ao longo do ciclo governamental. Há, no entanto, bandas para o atingimento dessas metas, ou seja, um certo limite inferior e superior onde o resultado fiscal deve se man-



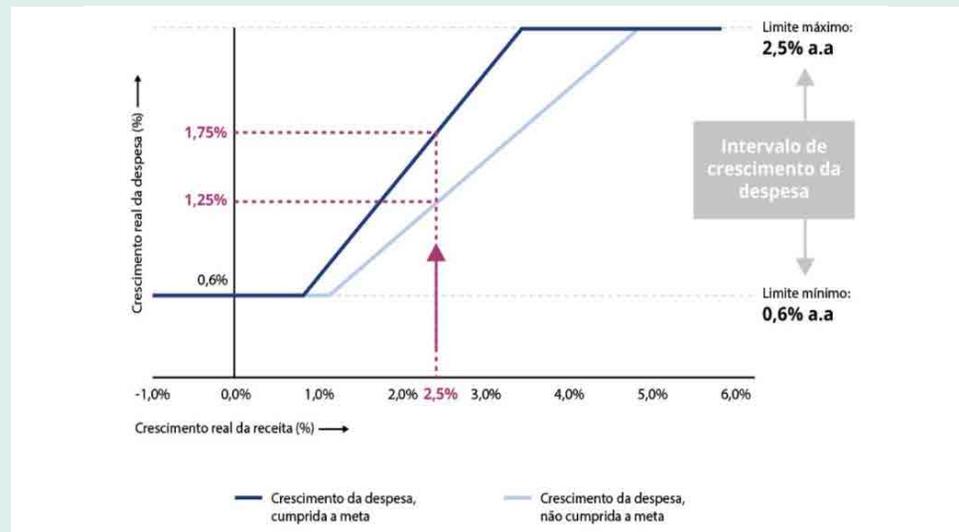
ter (conforme ilustra a figura 1). No caso, a proposta do governo é que as metas fiscais sejam crescentes (déficit de 0,5% sobre o PIB em 2023 até, em 2026, chegar ao superávit de 1%). Em todos esses casos, a banda de tolerância das metas é 0,25%.

Propôs-se, também, outras medidas de controle do crescimento do gasto público. Uma delas foi que o crescimento real anual das despesas primárias fosse limitado a 70% do crescimento de suas receitas no mesmo ano. Uma segunda trava foi posta no crescimento real das despesas, denominada pelo governo de anticíclica, sob a qual as despesas só podem crescer até o limite de 2,5% em relação às despesas do ano anterior, pois “isso evita gastos excessivos em momentos de maior crescimento econômico” (sic) (Ministério da Fazenda, 2023). Ao mesmo tempo, há um limite inferior de crescimento real de gastos primários em relação ao ano anterior de 0,6%, mesmo que as receitas não cresçam o suficiente no ano. Assim, também não seria possível impedir o crescimento do gasto em momentos de crise de arrecadação, e este duplo mecanismo seria, para o governo, anticíclico. Complementando seu perfil fiscalista, o NAF também prevê punições para resultados abaixo da banda inferior da meta: o crescimento das despesas se limitará a apenas 50% do crescimento das receitas (dado que esteja, ainda, acima do limite mínimo geral do crescimento das despesas, ou seja, de 0,6%), além de mecanismos de ajuste fiscal que incluem o impedimento de abertura de concursos públicos e de ganhos salariais reais para os servidores públicos.

Por outro lado, o NAF conta, ainda, com mecanismos de recompensa para os casos de atingimento de resultado fiscal acima das bandas da meta fiscal: neste caso, até 70% dos recursos excedentes, limitados a R\$25 bilhões, poderão ser utilizados para investimentos públicos e inversões financeiras, além de um montante mínimo de R\$70 bilhões, definido na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2023, que será corrigido pela inflação anualmente.

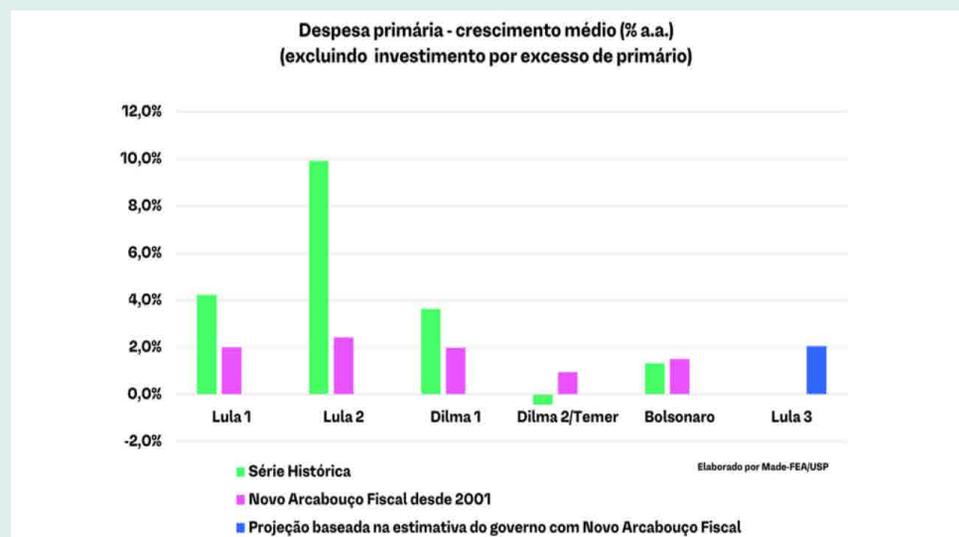
É nesse sentido que se deve questionar: já que há de fato uma meta fiscal a ser atingida pelo Governo Federal, quais despesas entram nessa conta? Conforme ver-

**Figura 1.: Projeção de crescimento da despesa primária mediante projeção de crescimento da receita primária**



Fonte: Novo Arcabouço Fiscal - Câmara dos Deputados ([camara.leg.br](http://camara.leg.br))

**Gráfico 1**



Fonte: Made-FEA/USP (2023)

são do relator na Câmara, Claudio Cajado, de 24/05/2023 (Brasil, 2023), estão incluídos no NAF, além das despesas primárias da União e de entes federais em geral, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – constitucional – e também o Piso da Enfermagem, conquista recente da categoria na forma de

auxílio federal para cumprir um mínimo salarial para estes profissionais. Por outro lado, após sua aprovação no Senado Federal, o Fundeb foi retirado da conta.

Existe a possibilidade de gastos com vinculação constitucional – saúde e educação – ultrapassarem o limite geral, ou seja, o aumento das despesas em 70% do aumento das receitas. Em razão disso, Rogério Ceron,

Marcelo Camargo/Agência Brasil



Secretário do Tesouro Nacional, declarou em agosto que se pretendia mudar as regras de gastos com saúde e educação a partir de 2025 para se adequar ao novo regime fiscal, visto que se estas crescerem mais que os 70%. É importante ficar alerta para estas questões pois, como Gilberto Maringoni chamou atenção em publicação no X de 5 de outubro de 2023, "(...) o Senado aprovou na quarta, 4, um dia antes do aniversário de 35 anos da Constituição de 1988, um projeto de lei que permite ao governo descumprir a exigência constitucional de destinar 15% da receita corrente líquida à Saúde". Há, portanto, uma disposição de abrir mão de políticas estruturadas de amparo universal à população brasileira, sem se dar conta do papel que estes gastos com saúde e educação possuem na renda e na qualidade de vida da população.

Há, ainda, a discussão da forma de financiamento das receitas para cumprir o resultado fiscal esperado sem afetar os gastos, como pretende o Governo Federal. O Ministro Haddad, no início do ano, promoveu uma série de medidas para aumentar o dinheiro nos cofres públicos, como a retomada do voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf). Esta medida, bem como a reforma tributária (cheia de "jabutis", para arregimentar apoios da bancada evangélica e da do agronegócio), em sua primeira fase (a que não continha os ajustes para maior progressividade dos impostos e contribuições), foram aprovadas no Congresso até o

momento em que escrevemos este artigo. Ao longo do ano, outras medidas foram tomadas em situações pontuais, como a criação de tributações específicas para casas de apostas no país. No entanto, conforme colocou Haddad (2023), não se pretende criar, em geral, novos impostos nem aumentar os já existentes. Entra a pergunta, então: como financiar as metas fiscais colocadas em voga pelo NAF?

É desse modo que questionamos a "inclusão do pobre no orçamento". Com a dinâmica do NAF observada e com a possibilidade de crescimento dos gastos estar atrelada ao atingimento de metas fiscais improváveis de serem alcançadas apenas com aumento de receitas, parece que o corte das despesas será o caminho. Projeta-se que o crescimento das despesas deste governo estará muito abaixo das taxas dos outros dois governos Lula, conforme o gráfico 1 elaborado pelo Centro de Pesquisa em Macroeconomia e Desigualdades (Made-FEA/USP).

Concluimos, assim, que o NAF é ainda um teto de gastos, porém nos parece mais sofisticado que seu antecessor. Seus supostos mecanismos anticíclicos, tanto para o teto quanto para o piso de despesas, serão insuficientes para ter o efeito anticíclico pretendido, dado nosso padrão histórico. Ademais, os movimentos para modificar sua vinculação constitucional dos gastos com saúde e educação de forma a priorizar o "equilíbrio das contas públicas" em relação aos gastos sociais com saúde e educação demonstram uma maior preocupação com a classe capitalista que com a classe trabalhadora.

Nosso estudo também nos leva a afirmar que tanto NAF como o teto de gastos são políticas do Novo Consenso Macroeconômico, provindo do arcabouço teórico novo-keynesiano. De "novo" os três têm o nome. O NAF se alia ao Banco Central "independente" e ao regime de metas de inflação. Neste tripé, o regime de metas de inflação define a taxa de inflação explicitamente que o Banco Central deve atingir, manipulando a taxa de juros. A política fiscal é mero apêndice para o controle das contas públicas, buscando, no processo, estabilizar a relação dívida/PIB, entendida pelo mercado como indicador da capacida-

de de "solvência do Estado" e, portanto, levam ao "equilíbrio" macroeconômico e aumentam a "confiança dos agentes".

A pergunta de "como incluir o pobre no orçamento", nesse sentido, tem uma dura resposta: no contexto do NAF, essa inclusão se mostra impossível. Se aqui não é o espaço para uma crítica mais aprofundada daquilo que não é novo, é propício dizer que acreditamos que uma sociedade que possa de fato contemplar toda a humanidade não pode ser alcançada nos marcos do capital, necessitando de uma superação do atual estado de coisas em direção a um futuro a ser construído a partir de e para aqueles que produzem.

## Referências:

- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar nº 93-B, de 24 de maio de 2023. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2284827&filename=REDACAO%20FINAL%20PLP%2093/2023](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2284827&filename=REDACAO%20FINAL%20PLP%2093/2023). Acesso em 18 de junho de 2023.
- HADDAD, Fernando. Haddad afirma que não irá criar 'novos tributos e nem aumentar atuais'. Band. 06 de abril de 2023. Disponível em: <https://www.band.uol.com.br/economia/noticias/haddad-afirma-que-nao-ira-criar-novos-tributos-e-nem-aumentar-atuais-16594085>. Acesso em 17 de junho de 2023.
- Ministério da Fazenda, Novo arcabouço fiscal/ regra fiscal, <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/abril/arquivo/18-04-23-perguntas-e-respostas-arcabouco-fiscal.pdf>. Acesso em 16 de outubro de 2023.
- MADE. NPE 36: Quais os efeitos do novo arcabouço fiscal sobre a trajetória de gastos públicos? Uma análise preliminar. Universidade de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/npe-036-quais-os-efeitos-do-novo-arcabouco-fiscal-sobre-a-trajetoria-de-gastos-publicos-uma-analise-preliminar/>. Acesso em 18 de junho de 2023.
- MARINGONI, Gilberto. Corte na Saúde: estão tirando o pobre do orçamento. Disponível em <https://x.com/Maringoni50/status/1710001726076375481?t=4OuPnwLVMUBWLSQb96CVHQ&s=08>.
- ROSSI, Pedro; Por que cortar gastos não é a solução para o Brasil ter crescimento vigoroso? 14 de setembro de 2019. Disponível no link: <https://pedrorossi.org/por-que-cortar-gastos-nao-e-a-solucao-para-o-brasil-ter-crescimento-vigoroso/>

\* É pesquisador do Laboratório de Estudos Marxistas (Lema) e mestrando em Economia pelo PPGE-UFF.

\*\* É pesquisadora e coordenadora do Laboratório de Estudos Marxistas (Lema) e professora associada do IE/UFRJ.

# Progressividade tributária já!

Luiz Fernando de Paula\*

■ O governo brasileiro propôs ao Congresso Nacional duas medidas que alteram a tributação de aplicações no exterior: taxaço de fundos exclusivos fechados pertencentes a pessoas físicas de alta renda residentes no Brasil; e taxaço de fundos *offshore*, localizados em geral em paraísos fiscais. A Medida Provisória que taxa os investimentos em fundos exclusivos teve, durante sua tramitação no Congresso, seu texto anexado ao projeto de lei que taxa os fundos *offshore* (Projeto de Lei 4173/23). O governo estima que tais ativos totalizem mais de R\$ 1 trilhão e que apenas 12 mil brasileiros têm aplicações nos fundos exclusivos.

Os ativos no exterior pertencentes a brasileiros não sofrem tributação periódica, pois os rendimentos e lucros são mantidos por anos no exterior e só pagam imposto quando entram no Brasil. A proposta do governo tem dois objetivos: i) isonomia fiscal, uma vez que os fundos de investimentos domésticos estão sujeitos a pagamento semestral de imposto de renda de acordo com uma tabela progressiva (que varia de 15 a 22,5% do rendimento); ii) compensar a perda de arrecadação fiscal devido ao aumento na isenção do imposto de renda para pessoa física de R\$ 1.903,98 para R\$ 2.650,00, equivalente a dois salários mínimos. Além destes objetivos, contribuirá para uma maior progressividade da estrutura tributária brasileira.

Atualmente os mais ricos no Brasil têm mecanismos que permitem reduzir substancialmente o imposto que pagam sobre suas rendas de capital, como é o caso da isenção de pagamento de imposto sobre dividendos para pessoas físicas, além da regra dos fundos exclusivos e *offshore* de só pagarem imposto sobre seus rendimentos quando entram no Brasil, o que permite a tais fundos postergarem o pagamento do imposto, diferindo-o até uma eventual repatriação dos recursos. Neste último caso, o capital investido no exterior é tributado apenas quando resgatado e remetido ao Brasil, podendo ser

mantido por anos no exterior.

A carga tributária que incide sobre os mais pobres no Brasil é maior do que carga que incide sobre o 1% mais rico. Ou seja, os pobres pagam relativamente mais imposto do que os ricos, como atestam vários estudos acadêmicos. Isto contribui para o Brasil ser um dos países mais desiguais no mundo. Segundo relatório da Pnud/ONU de 2019, trata-se do sétimo país mais desigual do mundo – atrás apenas da África do Sul, Namíbia, Zâmbia, República Centro-Africana, Lesoto e Moçambique.

A proposta do governo encaminhada ao Congresso Nacional estabelece uma cobrança anual com uma alíquota de 15% do IRPF para renda no exterior de pessoas físicas entre R\$ 6 mil e R\$ 50 mil por ano, e 22,5% para renda superior a R\$ 50 mil, a mesma alíquota máxima aplicada em aplicações financeiras de curto prazo no Brasil. Já a pessoa física com renda no exterior até R\$ 6 mil por ano está isenta de pagar o imposto.

A nova regra se aplica a resultados apurados pelas entidades controladas a partir de 1º de janeiro de 2024, caso a proposta do governo seja aprovada pelo Congresso Nacional. O governo propôs uma alíquota reduzida de 10% para os contribuintes que atualizarem seus bens e direitos no exterior para o valor de mercado em 31 de dezembro de 2023, mas o relator do projeto na Câmara, Deputado Pedro Paulo, reduziu a alíquota para 6%.

O Ministério da Fazenda estimou arrecadar R\$ 3,8 bilhões em seu projeto original com a taxaço dos fundos exclusivos em 2023, podendo alcançar até 2026 cerca de R\$ 24 bilhões, e R\$ 7 bilhões ao ano no caso da taxaço aos fundos *offshore*. A medida tem ainda como objetivo auxiliar a difícil meta de zerar o déficit público primário em 2024.

Há uma discussão no Brasil se a taxaço desses fundos seria ineficaz, sustentando-se que a experiência internacional mostraria que impostos sobre riqueza líquida levariam a uma fuga de capitais do país, podendo resultar numa queda da arrecadação tributária por parte do governo. Ademais, es-



taria desestimulando, com a tributação, indivíduos inovadores, geradores de riqueza para a sociedade, resultando assim em menor crescimento da renda e emprego. Deste modo, o governo brasileiro estaria indo na contramão das medidas adotadas por vários países que revogaram recentemente seus impostos sobre a riqueza dos “super-ricos”<sup>1</sup>.

Arminio Fraga, ex-presidente do Banco Central do Brasil, em artigo no jornal Folha de S. Paulo de 12/09/2023, esclarece que há uma confusão entre imposto sobre a riqueza, como no caso do imposto sobre grandes fortunas, e o imposto sobre a renda de capital (que depende do rendimento gerado pela aplicação em um ativo financeiro), que é o caso do que está sendo proposto pelo governo. Ou seja, há uma confusão elementar (ou será má-fé?) entre um imposto sobre estoque e um imposto sobre fluxo!

Cabe esclarecer que o fundo *offshore* nada mais é do que uma estratégia de acumulação de riqueza financeira na qual o investidor usa uma engenharia financeira para evitar pagar imposto. Já o fundo fechado é dinheiro que está no exterior, ou seja, que deixa de investir no Brasil. Portanto, a tributação neutraliza o incentivo tributário para se deixar o dinheiro fora do país<sup>2</sup>.

A arrecadação fiscal do governo federal teve uma queda real (descontada a inflação) de 4,14% em agosto de 2023 em relação a agosto de 2022, sendo a terceira redução mensal consecutiva. Esses dados têm preocupado os analistas, uma vez que o ajuste fiscal proposto pelo Ministério da Fazenda, de zerar o déficit primário em 2024 e obter um superávit de 0,5% do PIB em 2015 e 1,0% do

PIB em 2016, depende crucialmente do aumento das receitas por parte do governo.

Deste modo, a aprovação de um conjunto de propostas do governo no Congresso Nacional – no qual incluem a taxa sobre fundos exclusivos e *offshore* – é fundamental para que o governo logre êxito para alcançar suas metas fiscais, tanto no ano que vem como nos subsequentes.

Uma das propostas do governo que está sendo avaliada no Senado é permitir a repatriação de ativos e bens no exterior de brasileiros que não tinham sido declarados para Receita Federal, pagando um imposto de renda de 14% e uma multa de 90% sobre o valor a ser pago (inicialmente a multa proposta pelo governo era de 150%), conforme proposta aprovada em setembro na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado.

Este conjunto de medidas contribui para tributação dos contribuintes de maior renda, melhorando assim a progressividade tributária no país e conseqüentemente a distribuição de renda, diminuindo assim o custo para sociedade brasileira do processo de reorganização das contas públicas.

Contudo, esta agenda não pode parar aqui. É preciso corrigir outras distorções tributárias, incluindo a volta da tributação de lucros e dividendos sobre pessoa física (de preferência conjugada com uma diminuição da alíquota nominal que incide sobre o lucro real das empresas) – apenas Brasil e Estônia não tributam lucros e dividendos distribuídos a acionistas no mundo –, além de eliminar ou reduzir a isenção do juros sobre capital próprio (JCP), que, sendo pago como remuneração pelo empréstimo de recur-

sos aos acionistas, funciona como alternativa à distribuição de lucro. Ademais, devem ser aumentadas as alíquotas marginais máximas do imposto de renda de pessoa física, que são baixas na comparação internacional, menores mesmo que dos EUA e do Chile<sup>3</sup>.

Concluindo, é imperativo que os super-ricos passem a pagar mais impostos como proporção de sua renda em relação àqueles pagos pela classe média, dando assim sua justa contribuição para o bem-estar da sociedade brasileira, tal como fazem na maioria dos países<sup>4</sup>. Jayme Ros, em seu livro publicado pela Oxford University Press, *Rethinking Economic Development, Growth and Institutions*, encontrou, numa amostra de 87 países para o período 1970-2008, uma relação inversa entre crescimento do PIB *per capita* e o índice de Gini de concentração de renda, controlando para uma série de variáveis institucionais e geográficas. Ou seja, países com maior desigualdade na distribuição de renda são precisamente os países que crescem menos.

\* É professor do IE/UFRI, coordenador do Geep/lesp-Uerj e pesquisador associado ao Observatório do Sistema Financeiro (OSF/IE-UFRI).

1 Ver artigo de João Camargo, “Ser rico não é pecado”, Folha de S. Paulo, 12/09/2023.

2 Conforme entrevista de Manoel Pires, Folha de S. Paulo, 01/10/2023.

3 Conforme artigo de Marc Morgan, “Desigualdade de renda, crescimento e tributação da elite no Brasil”. In Afonso, J.R. et al (org.), *Tributação e Desigualdade*. Belo Horizonte, Letramento, 2017.

4 Para um aprofundamento ver o artigo de Luiz F. de Paula e José L. Oreiro, “Ser rico não é pecado, mas deve pagar imposto!”, *Jornal GNN*, 08/09/2023.

## ELEIÇÕES

# Economistas do Corecon-RJ elegem conselheiros para triênio 2024/2026

■ Os candidatos a conselheiro do Corecon-RJ da chapa Novos Desafios foram eleitos com 469 votos para mandatos no triênio 2024/2026. Os eleitos para o 2º terço são Antônio dos Santos Magalhães, Luis Gustavo Vieira Martins e Fernando D’Angelo Machado, como conselheiros efetivos, e Juliana Duffles Donato Moreira, Flávia Vinhaes Santos e Gilberto Caputo Santos, como conselheiros suplentes.

Os economistas aprovaram na eleição a consulta dos nomes de Antônio dos Santos Magalhães para presidente e José Antonio Lutterbach Soares para vice-presidente. A consulta precisa ser ratificada pelo Plenário do Corecon-RJ. Na votação, os economistas também escolheram José Antonio Lutterbach Soares como delegado-eleitor efetivo e Flávia Vinhaes Santos como delegada-eleitadora suplente.