

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

SERGIO LUIZ DE MORAES PINTO

**PROPOSTA E AVALIAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA CONTRA A
DESIGUALDADE ECONÔMICA NO BRASIL:
A SOCIEDADE DE PARTICIPANTES**

SÃO PAULO
2006

SERGIO LUIZ DE MORAES PINTO

**PROPOSTA E AVALIAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA CONTRA A
DESIGUALDADE ECONÔMICA NO BRASIL:
A SOCIEDADE DE PARTICIPANTES**

Tese apresentada à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getulio
Vargas como requisito para obtenção do título de
Doutor em Administração Pública e Governo.

Campo de Conhecimento:
Finanças Públicas.

Orientador: Prof. Doutor George Avelino Filho

SÃO PAULO
2006

Pinto, Sergio Luiz de Moraes.

Proposta e Avaliação de uma Política Pública Contra a Desigualdade Econômica no Brasil: A Sociedade de Participantes. / Sergio Luiz de Moraes Pinto – 2006.

272 f.

Orientador: George Avelino Filho.

Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Renda – Distribuição - Brasil. 2. Brasil – Política econômica. 3. Políticas públicas – Brasil - Avaliação. 4. Justiça distributiva. 5. Programas de sustentação de renda – Brasil. I. Avelino Filho, George. II. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 330.564(81)

SERGIO LUIZ DE MORAES PINTO

**PROPOSTA E AVALIAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA CONTRA A
DESIGUALDADE ECONÔMICA NO BRASIL:
A SOCIEDADE DE PARTICIPANTES**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Campo de Conhecimento:
Finanças Públicas.

Data da Aprovação:
____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. George Avelino Filho (Orientador)
FGV – EAESP

Prof. Dr. Fernando L. Abrucio
FGV – EAESP

Prof. Dr. Peter K. Spink
FGV – EAESP

Prof. Dr. Robert H. Wilson
University of Texas at Austin – LBJ

Prof. Dr. Marcos F. Gonçalves da Silva
FGV - EEESP

SÃO PAULO
2006

AGRADECIMENTOS

“Deus quer, o homem sonha, a obra nasce”.

Fernando Pessoa

Dizia nosso poetinha maior, Vinicius de Moraes, que a vida é a arte do encontro. Este trabalho nasceu destes encontros. Quando pré-adolescente trabalhei brevemente no Serviço de Auxílio aos Necessitados (SAN) do Colégio Santa Cruz. Eu, de família da classe média, sentia que aqueles meninos da favela atrás da escola eram muito semelhantes aos meus colegas de classe alta do colégio, embora as roupas e aparência. Havia os inteligentes, os esforçados, os acomodados, os brigões, os companheiros, e assim por diante. Mas eu já sabia que o destino de cada um, por melhor ou pior que fossem suas qualidades individuais, estaria inexoravelmente ligado ao seu grupo de origem. Com a certeza de que nascemos iguais, mas em um país cujo destino de cada um está traçado, em grande parte, de acordo com o berço, indagava se haveria algo a ser feito para diminuir a desigualdade de oportunidades brutal que enfrentamos.

Este desassossego está na raiz deste trabalho, e, agradeço primordialmente a Deus, e a Nossa Senhora, intercessora, terem permitido me dedicar a este tema que sempre me incomodou.

O encontro seguinte foi com o José Américo, primeiro colega da prefeitura que se afastou para fazer seu doutorado na GV. Por meio dele conheci toda a legislação pertinente à licença para fazer o curso, e lhe agradeço, junto com meu chefe na época, Fábio Remesso, o incentivo para vir a GV, bem como à Prefeitura de São Paulo por possibilitar este afastamento.

Na GV, os encontros foram abundantes e profícuos. Agradeço muito ao Prof. George Avelino por ter me dado o mais irrestrito apoio a toda minha atividade discente, mais do que seria inerente aos seus papéis de orientador, professor e coordenador no curso. Outros professores, quer pelas aulas que eu admirava, quer pelas conversas fora de aula, tornaram minha estadia na GV um dos meus períodos mais prazerosos. Junto ao Avelino, Marcos Fernandes, Maria Rita, Fernando Abrucio, Ciro Biderman, Wilton Bussab, Izidoro Blikstein, Peter Spink, Giacometti, Cecília Forjaz, e Fernando Garcia, são pessoas nas quais admiro a capacidade intelectual, o esforço e a disponibilidade. Além destes, com quem convivi em sala de aula, há os com quem compartilhei seminários, ou papos diversos, que também agradeço. Os colegas foram muitos e excelentes. Cito apenas, para não me estender demais, os com quem compartilhei trabalhos, Teresa Navarro, Fernanda Meirelles, Paula Pedroti, Antônio

Gelis, Luiz Henrique e Rita de Cássia, esta, a grande mediadora entre este simples engenheiro e nossa língua mãe.

Por meio da GV encontrei a Universidade do Texas, onde fui muito bem acolhido. Agradeço ao Prof. Bob Wilson, que me abriu as portas, pelos meses de convivência em Austin e pela amizade. A Joe Potter, com quem aprendi a apreciar a demografia e usar seu ferramental. Junto ao Joe, Chandler Stolp, com quem dei os primeiros passos em avaliação de políticas públicas. Ao Paulo Paiva, que me ajudou a entender melhor o Brasil e a América Latina, junto com Raul Madrid. A Tom Pullum e Dan Powers, que além dos cursos abriram inúmeras *office hours* para resolver meus problemas com o Stata, e que revisaram parte dos programas que usei neste trabalho. A Starling Pullum, pelas aulas quase particulares de SAS, e ao Mirowsky pelo SEM. Junto a eles, agradeço ao Ernesto Amaral, doutorando da demografia, petista desarrazoado, e que me introduziu ao GIS. Entre os colegas, estão Luiz Fujiwara, doutorando de políticas públicas e embaixador da GV em Austin, cujo único defeito é ser corintiano, e Carlos Batista, intelectual irrepreensível e amigo.

Também na Universidade do Texas encontrei o Prof. James Galbraith, grande economista e um dos principais nomes do cenário mundial no estudo da desigualdade econômica, criador e coordenador do University of Texas Inequality Project, UTIP. Agradeço por ter me aceito em seus cursos de macroeconomia e sobre desigualdade, superpovoados pelos alunos da LBJ, e pela confiança ao me aceitar como co-autor em dois congressos, que geraram um artigo publicado nas páginas da UTIP. Junto ao Prof. Galbraith, sua orientanda do doutorado, se especializando em desigualdade na América Latina, Laura Spagnolo, com quem compartilhei alguns trabalhos, e que admiro como estudiosa, pelo esforço, perseverança e entusiasmo.

Agradeço também ao Prof. Bruce Ackerman, de Yale, e um dos autores do livro seminal para este trabalho, tanto pelo seu incentivo para eu testar sua idéia no Brasil quando conversamos, quanto pelos artigos e apoio enviados posteriormente por *e-mail*.

A arte do encontro levou a amigos inestimáveis, especialmente Wendy Hunter e Kurt Weyland, Jennifer Potter, Kristine Hopkins, Cristina Martes e Ronaldo Macedo. Sem eles, minha vida não seria tão rica.

Finalmente quero agradecer aos que estiveram na retaguarda deste trabalho. De um lado, na parte financeira, a CAPES, que me concedeu bolsa cobrindo a mensalidade da GV, além de me proporcionar a possibilidade de participar dos programas BCSP e Vilmar Faria na Universidade do Texas. Do outro lado, na parte emocional, agradeço minha família que me acompanhou em todo trajeto. Meus pais, Tércio e Coraly, pelo apoio constante e ilimitado;

Alexandre, irmão, amigo, e quebrador oficial de galhos; Meire, companheira de muitos anos; e aos meus filhos, dos quais sacrifiquei dezenas de finais de semana para percorrer esta jornada, Paulo, Cris e Pedro. Este, santista, compartilha algumas poucas alegrias com o pai.

Recentemente estive em duas festas no mesmo dia. Uma do meu filho Pedro, no Colégio Santa Cruz, e outra, de um orfanato com o qual trabalho no Jardim Peri, periferia pobre de São Paulo. O antigo desassossego, descrito no primeiro parágrafo, continua o mesmo. A expectativa de vida daquelas crianças, com certo desvio padrão, já está escrita. Espero que este trabalho abra a discussão para que um dia a desigualdade de oportunidades no Brasil não seja tão grande.

RESUMO

Este trabalho propõe e avalia *ex-ante* uma política pública, denominada Sociedade de Participantes, para reduzir a desigualdade econômica no Brasil. Para tanto, inicialmente se discute os efeitos da desigualdade no tecido social e no desenvolvimento econômico de um país. Em seguida, apresenta os conceitos básicos de justiça distributiva, contrapondo os ideais da direita liberal e os da esquerda distributiva, e sustentando que a política proposta equilibra os desejos destas duas correntes. O passo seguinte é a quantificação do fenômeno econômico em pauta, a desigualdade, sendo então apresentada uma metodologia inédita no Brasil, que permite analisar a contribuição para a desigualdade de cada setor econômico e unidade geográfica da federação. Também são expostas medidas éticas de desigualdade, até agora não discutidas em nossa literatura, que possibilitam avaliar o bem-estar de uma população. A proposta é então discutida detalhadamente, sendo analisadas as políticas semelhantes que estão sendo implantadas em outros países, levantando-se os prós e contras em relação à política de renda mínima garantida e dialogando-se com as críticas contra a política proposta existentes na literatura. Para a avaliação *ex-ante* da Sociedade de Participantes é necessário um ferramental específico, que inclui conceitos de microsimulação e demografia, discutidos na etapa seguinte. Para sua implementação discute-se também uma mudança no sistema tributário nacional, fortemente embasado em tributos indiretos com características regressivas, e a adoção de um imposto sobre riquezas, que é quantificado no estudo. Finalmente, são apresentados os resultados, simulados entre 2008 e 2080, da avaliação *ex-ante* da Sociedade de Participantes, na qual se conclui que ela é altamente efetiva para combater a desigualdade e a pobreza endêmica no Brasil.

Palavras-chave: Desigualdade econômica, medidas de desigualdade, avaliação de políticas públicas, avaliação *ex-ante*, justiça distributiva, exclusão social, renda mínima, microsimulação, tributação, imposto sobre riqueza, demografia, janela de oportunidades.

ABSTRACT

This dissertation proposes and evaluates *ex-ante* a public policy, the Stakeholder Society, looking for reduce the economic inequality in Brazil. First, it discusses the effects of economic inequality in a country social tissue and in the economic growth. Second, the basic concepts of distributional justice are discussed; comparing the ideals from the right libertarianism and the left egalitarianism, and asserting that the public policy proposed meets both ideals. Following this theoretical discussion, different inequality measures are presented, including an entirely novel methodology that allows capturing in fine detail the contribution to inequality of the changing position of every major economic sector and every geographic region. The ethical inequality measures are also explained and applied to Brazil. The dissertation then discusses the Stakeholder Society proposal. It is compared to similar public policy debated and adopted in other countries and to the basic income proposal. The dissertation also dialogue with the basic capital critics in the present political science literature. The next step is to explain demographic concepts used to evaluate the public policy proposal. Microsimulation modeling is employed in the analysis, and its main ideas are also debated. The Brazilian tax structure is based in a regressive indirect taxation, and, to implement the Stakeholder Society, a new structure with a wealth tax is proposed. The wealth tax is also detailed in the study. The results of the public policy proposal are simulated between 2008 and 2080. They suggest that the Stakeholder Society would be very efficient to reduce inequality and finish endemic poverty in Brazil.

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 – Curva de Kuznets	28
Figura 2.2 – Elasticidade da Pobreza Calculada por Bourguignon	32
Figura 4.1 – Índice de Gini.....	85
Figura 4.2 – Desigualdade no Brasil por Unidade da Federação	101
Figura 6.1 – Desenvolvimento de Políticas Públicas	157
Figura 6.2 – Modelo de Microsimulação	163
Figura 6.3 – Pirâmide Populacional Brasileira (Anos Selecionados).....	174
APÊNDICE A	
Figure 1 – Evolution of the Gini Coefficient.....	232
Figure 2 – Tax Burden in Brazil.....	241
Figure 3 – Tax Burden in the US.....	241

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1 – Brasil: Crescimento, Gini e Pobreza	33
Gráfico 2.2 – Crescimento e Desigualdade no Brasil, 1975/ 1990.....	34
Gráfico 4.1 – Curva de Lorenz – Brasil – PNAD 2004.....	86
Gráfico 4.2 – Curva de Lorenz por Grande Região – PNAD 2004.....	87
Gráfico 4.3 – Theil – Evolução Histórica.....	92
Gráfico 4.4 – Contribuição ao Índice de Theil por Setor – 1996 a 2003.....	96
Gráfico 4.5 – Theil – Efeitos da Variação de Empregos e Salários	97
Gráfico 4.6 – Contribuição ao Índice de Theil por Estado - 1996 a 2003.....	99
Gráfico 4.7 – Theil vs Inflação.....	102
Gráfico 4.8 – Theil vs Desemprego (%).....	102
Gráfico 4.9 – Theil vs Renda Média.....	103
Gráfico 4.10 – Evolução do Índice de Atkinson	107
Gráfico 4.11 – Renda Média e Gini (1992 - 2004).....	109
Gráfico 4.12 – Índice de Sen – (1992 – 2004)	109
Gráfico 4.13 – Índice de Atkinson (2) por Unidade da Federação.....	111
Gráfico 4.14 – Índice de Gini por Unidade da Federação	111
Gráfico 4.15 – Renda Média por Unidade da Federação	111
Gráfico 4.16 – Índice de Sen por Unidade da Federação	111
Gráfico 4.17 – Evolução dos Quartis.....	116
Gráfico 6.1 – Distribuição por Faixas Etárias	181
Gráfico 6.2 – Razão de Dependência	181
Gráfico 6.3 – Inverso da Razão de Dependência.....	182
Gráfico 6.4 – Carga Tributária Brasileira : 1947 a 2005	185
Gráfico 6.5 – Composição da Receita Tributária	187
Gráfico 6.6 – Tributação por Decil da População	187
Gráfico 7.1 – Curva de Lorenz – 2025	208
Gráfico 7.2 – Curva de Lorenz – 2030	209
Gráfico 7.3 – Curva de Lorenz – 2040	209
Gráfico 7.4 – Curva de Lorenz – 2050	210
Gráfico 7.5 – Curva de Lorenz – 2080	210

LISTA DE QUADROS

Quadro 5.1 – Programas de Transferência Condicional de Recursos em Outros Países.....	137
Quadro 6.2 – Alteração da Estrutura Tributária Brasileira.....	184

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1 – Índice de Gini: Distribuição de Renda ou Despesas por Domicílio, Média Decendial por Região	26
Tabela 2.2 – Índice de Gini: Distribuição de Renda ou Despesas por Domicílio, Média Decendial por País.....	27
Tabela 2.3 – Renda Familiar e Expectativa de Vida no Brasil.....	27
Tabela 4.1 – Distribuição de Empregos e Salários no Brasil por Setor de Atividade.....	95
Tabela 4.2 – Índice de Atkinson –Domicílios – Brasil (1994 – 2004) com Diferentes ϵ	106
Tabela 4.3 – Índice de Sen – Domicílios – Brasil (1992 – 2004).....	108
Tabela 4.4 – Índices de Atkinson e Sen – Domicílios – 2004.....	110
Tabela 4.5 – Índice de Gini – PNAD Domicílios.....	114
Tabela 4.6 – Porcentagem de Renda apropriada por Quantil	115
Tabela 5.1 – Taxa de Fecundidade Total e Renda Familiar, Brasil 2000	153
Tabela 5.2 – Taxa de Fecundidade Total e Escolaridade da Mulher, Brasil 2000	153
Tabela 6.1 – Redução da Taxa de Fecundidade Total no Brasil (Real e Projetada)	169
Tabela 7.1 – Projeção de Dispêndios Entre 2008 e 2050 – (Apêndice C)	255
Tabela 7.2 – Projeção de Recebimentos	196
Tabela 7.3 – Renda vs Escolaridade	199
Tabela 7.4 – Índice de Gini – Indivíduos	202
Tabela 7.5 – Evolução da Desigualdade – Cenário 4	203
Tabela 7.6 – Índice de Gini e Razões de Percentis por Cenário (Indivíduos).....	205
Tabela 7.7 – Porcentagem da Renda apropriada por Quantil	206
Tabela 7.8 – Índice de Atkinson – Indivíduos – Cenário 4 (2025–2080) com Diferentes ϵ	207
Tabela 7.9 – Índice de Sen – Indivíduos – Cenário 4 (2025–2080)	208
Tabela 7.10 – Riqueza Privada.....	213
Tabela 7.11 – Concentração de Renda e Riqueza nos Estados Unidos.....	214
Tabela 7.12 – Projeção de Dispêndio e Alíquota	215

APÊNDICE A

Table 1- Comparison of GDP Growth Rates.....	231
Table 2- Impact of Taxation and Government Transfers in the Gini Coefficient.....	239
Table 3 – Tax Burden in the US and Brazil.....	240

APÊNDICE B

Table 1 – Tax burden per Income Decile	250
Table 2 – The proposals.....	250
Table 3 – Comparing the Proposals.....	251

SUMÁRIO

1. Introdução	17
2. Devemos nos Preocupar com a Desigualdade Econômica?	23
2.1 A Desigualdade Econômica é Prejudicial?	24
2.2 A Importância de Ser Razoavelmente Igual	36
3. Tópicos Selecionados em Justiça Distributiva	43
3.1 Da Lei Mosaica ao Iluminismo.....	46
3.2 O Iluminismo Europeu	50
3.3 Utilitarianismo	53
3.4 Marxismo.....	55
3.5 Libertarianismo.....	57
3.6 Rawls e Sen.....	60
3.7 Dworkin	64
3.8 A Transmissão da Desigualdade e a Oportunidade	72
4. Medindo Desigualdade.....	80
4.1 Desigualdade de Pagamentos no Brasil Calculada pelo Índice de Theil.....	84
4.1.1 Metodologia e Dados para Medir a Desigualdade: O Índice de Gini e a PNAD	85
4.1.2 A Estatística T de Theil.....	88
4.1.3 Análise Histórica.....	90
4.1.4 Análise Decomposicional	93
4.1.5 A Desigualdade e as Variáveis Econômicas	99
4.1.6 Para Além do Índice de Gini.....	103
4.2 Medidas Éticas de Desigualdade	104
5. A Sociedade de Participantes.....	117
5.1 A Questão da Exclusão Social.....	118
5.2 A Participação pelo Patrimônio	121
5.3 The Child Trust Fund.....	125
5.4 Nossa Proposta.....	127

5.5 Capital Inicial ou Renda Mínima?	132
5.6 Mais Críticas	145
6. Conceitos Básicos de Microsimulação, Demografia e Tributação.....	155
6.1 Avaliando Políticas Públicas	156
6.2 Microsimulação: Avaliando <i>Ex-ante</i>	162
6.3 Demografia Econômica: Uma Janela de Oportunidades	167
6.4 Tributação: Mudar para Distribuir e Crescer	182
7. Simulando a Implantação da Sociedade de Participantes e uma Alteração no Sistema Tributário	194
7.1 A Microsimulação da Implantação da Sociedade de Participantes.....	194
7.2 Quantificando o Imposto de Solidariedade.....	211
8. Conclusão	217
Referências	220
Apêndice A – Economic Inequality and Taxation in the US and Brazil: A Comparative Analysis	228
Apêndice B – A Microsimulation Example: Reducing Inequality through Taxation.....	247
Apêndice C – Tabela 7.1 – Projeção de Dispendios Entre 2008 e 2050	255

1. Introdução

Este trabalho propõe e avalia *ex-ante* uma política para reduzir a desigualdade econômica no Brasil sob a forma de renda, riqueza, recursos e oportunidades. Nossa questão básica é se esta política proposta, que denominamos Sociedade de Participantes, é viável para ser implantada no Brasil e quais serão seus efeitos para a desigualdade e para a economia do país.

Esta questão básica englobará três discussões: desigualdade econômica, avaliação de políticas públicas e metodologias para esta avaliação específica. A primeira questão é o valor que embasa o objetivo da proposta, ou seja, a redução da desigualdade econômica no Brasil. Será realmente necessário desenvolver uma política pública para reduzir a desigualdade? Se o país eliminar a pobreza estrutural, ainda haveria por que se preocupar com a desigualdade? Enfim, a desigualdade econômica é prejudicial para um país? A segunda temática é a necessidade de avaliação de políticas públicas. Avaliar custa caro, e se os recursos para aplicar nos programas sociais são escassos, implica deixar de atender pessoas necessitadas. Será, então, que vale a pena restringir a abrangência de um projeto para destinar verbas para sua avaliação? O terceiro tema ligado à proposta deste trabalho é a pouca divulgação de metodologias para a avaliação de políticas públicas. É necessário desenvolver, adaptar e divulgar métodos de avaliação de políticas, bem como capacitar pessoas para aplicá-los. Se o desenho da política incluir desde seu início sua avaliação, é possível ampliar a eficiência e eficácia da implantação, e, portanto, sua abrangência, ao mesmo tempo em que se reduz o custo da avaliação. Neste caso, avaliações *ex-ante* constituem importantes ferramentas.

A questão da desigualdade econômica é o pano de fundo para o desenvolvimento deste trabalho. O Brasil não é um país pobre, mas é um dos países com pior distribuição de renda do mundo. Esta grande desigualdade econômica dificulta o crescimento econômico do país, aumenta o número dos que vivem na pobreza, retarda a redução dos pobres quando o país cresce, diminui a coesão social, gera violência, aumenta a criminalidade e ainda traz um enorme custo de oportunidade pelo não aproveitamento do potencial de trabalho de milhões de desempregados, principalmente jovens. Além disso, esta má distribuição é acompanhada de uma forte desigualdade de oportunidades, ligada ao diferente acesso que cada brasileiro tem à educação e ao trabalho. Este quadro leva à baixa mobilidade dentro da sociedade, à conseqüente transmissão intergeracional da pobreza e à exclusão social.

Apenas políticas redistributivas de renda, como o Bolsa Família, não poderão romper este ciclo. Estas políticas de transferência de recursos são importantes salva-vidas em um mar

conturbado, mas geralmente não propiciam a reconstrução da vida de quem as recebe, pois mal cobrem suas necessidades básicas. Dão o peixe, mas a pessoa continua sem a vara, linha e anzol. A desigualdade e a exclusão social não constituem apenas uma questão moral, mas também trazem custos econômicos, como veremos ao longo do trabalho. É necessário nivelar as oportunidades e aumentar a competitividade dos mais pobres no mercado de trabalho, ampliar o volume de empregos e reduzir o desemprego estrutural para que o país volte a crescer e para se criar uma sociedade mais justa.

A pobreza não é apenas uma questão de rendas, mas também de não se possuir ativos, como uma casa, educação, poupança, as ferramentas necessárias para executar seu trabalho ou a posse de um pequeno negócio na área urbana ou terra na zona rural. Capacitar as pessoas para a aquisição de ativos pode mudar suas vidas no longo prazo, e interromper a transmissão intergeracional da pobreza, fazendo com que estas pessoas e seus filhos sejam menos dependentes de políticas de transferência de rendas. A propriedade dá ao indivíduo segurança, independência e liberdade; propicia acesso ao crédito bancário e permite que a pessoa exerça sua criatividade e progrida. O desafio é projetar programas que promovam a justiça social sem criar ineficiências na economia e que sejam exequíveis politicamente.

A Sociedade de Participantes é uma política pública com três objetivos. Primeiro, possibilitar a redistribuição de renda e riqueza visando diminuir a desigualdade econômica no Brasil. Segundo, aumentar a oportunidade e a competitividade dos menos favorecidos no mercado de trabalho, buscando diminuir a desigualdade de oportunidades e romper a transmissão intergeracional de desigualdade. Terceiro, ampliar o consumo interno do país e conseqüentemente a produção e o volume de empregos, para oferecer a cada membro da sociedade a possibilidade de realizar seu potencial, reduzindo assim a exclusão social e propiciando o crescimento econômico.

Nossa proposta é que cada criança, nascida a partir de 01 de janeiro de 2008, terá uma conta bancária aberta em seu nome, na qual será feito um depósito de R\$ 790. Na data de seu aniversário, anualmente, será feito um novo depósito de R\$ 790, até ela completar dezoito anos, totalizando dezenove depósitos. Quando o jovem completar dezoito anos, considerando que talvez ele ainda não esteja maduro suficientemente para receber o total investido (que estará entre R\$ 27.000 e R\$ 40.000, dependendo do cenário projetado de rentabilidade no período), ele poderá sacar os juros mensais da aplicação por um período de três anos, até completar vinte e um anos, quando então terá a posse completa do total depositado. Para tanto, o jovem deverá ter terminado o ensino médio e não estar cumprindo pena prisional. Caso contrário, o jovem permanecerá recebendo os juros da aplicação até cumprir estes dois

requisitos, mas não entrará na posse do principal. O curso médio deverá ser remodelado para melhorar sua qualidade e incluir disciplinas sobre como utilizar este capital inicial, além de formar os alunos para viverem em uma sociedade de participantes, com noções de ética e cidadania. Com este capital inicial o jovem poderá concluir o ensino superior, montar um pequeno negócio, comprar um imóvel próprio, equipamento industrial ou agrícola, fazer uma aplicação financeira, ou destiná-lo a qualquer outro uso. Esta proposta pode ser financiada por uma reestruturação do gasto público do país, e por uma reforma tributária que diminua os impostos indiretos sobre consumo, geralmente regressivos, e implemente um tributo sobre grandes riquezas, sem aumentar a carga fiscal global.

Economicamente, a posse mais democrática de ativos propicia maior crescimento para o país, enquanto que, politicamente, esta proposta atende aos anseios distributivos da esquerda, pela justiça social propiciada pela distribuição de ativos e melhoria do nível de vida da população, e às premissas da direita liberal, de que a pessoa deve progredir graças ao seu esforço individual, com autonomia e responsabilidade, permitindo que a desigualdade e a exclusão social sejam combatidas pelo trabalho e mérito de cada um.

A idéia de dar um capital inicial para o jovem iniciando sua vida nasceu com Thomas Paine, um dos pais da nação norte-americana, em 1797, e voltou a ser proposta na década de 1990 pelos professores Bruce Ackerman e Anne Alstott, da Universidade de Yale, no livro *The Stakeholder Society*. Hoje, diversos países possuem programas para a formação de ativos pela população carente. Tanto Estados Unidos quanto Inglaterra desenvolveram projetos universais de programas de formação de ativos. No primeiro, estas propostas, denominadas *Children's Saving Account* ou *Young Adult's Fund*, foram defendidas pelos dois candidatos nas eleições presidenciais de 2002, mas não foram levadas adiante pelo governo Bush. Na Inglaterra, também de uma promessa de Blair na campanha das eleições gerais de 2001, nasceu o *Child Trust Fund*, implementado em 2003.

Para se propor uma política pública de forma responsável é necessário avaliá-la *ex-ante*. Nossa proposta foi testada por meio de modelos econométricos de microssimulação na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2005, incluindo técnicas de projeção demográfica da população, e o resultado indica uma queda superior a 35% no índice de Gini, e a eliminação da pobreza endêmica no Brasil.

No entanto, a avaliação de políticas públicas envolve um amplo espectro de profissionais, e muitos conflitos. Avaliar é, simplesmente, verificar a congruência entre objetivos e resultados. É um processo técnico, mas de conteúdo e resultados políticos. Primeiro, avaliar implica estabelecer valores, conforme a própria etimologia da palavra. E

valores implicam um posicionamento ideológico sobre o que será avaliado. Segundo, pessoas não gostam de serem avaliadas. Desde os políticos que apoiaram a proposta, passando pela burocracia que a desenvolveu, até os que a implantaram e conduzem, muitos poderão ter sua suscetibilidade ferida com os resultados de uma má avaliação. Avaliar muitas vezes leva a conflitos políticos com quem está no poder. Terceiro, conforme já notamos, avaliar é caro. Por outro lado, avaliar implica aprender e possibilita ser mais eficiente e eficaz na condução de políticas. A avaliação permite rastrear e controlar gastos e resultados. Se uma política pública é desenvolvida para resolver um problema da agenda do país, somente a avaliação permitirá saber se esta política está no caminho certo.

A avaliação de políticas públicas usa ferramentas de diferentes campos do conhecimento. O aprendizado propiciado pela avaliação de uma política pode apontar não só para o aperfeiçoamento desta, como também para a necessidade do desenvolvimento de outras políticas para resolver novos problemas e aproveitar oportunidades. Neste trabalho, conceitos micro e macroeconômicos e modelos econométricos são complementados por conhecimentos da sociologia e demografia. A demografia aponta que o Brasil hoje está entrando em uma janela de oportunidades, na qual a queda da razão entre a população em idade economicamente inativa para a potencialmente ativa abre perspectivas ímpares de desenvolvimento, se esta oportunidade for bem explorada por meio de políticas públicas. O avanço da pesquisa nestas áreas é suplementado pelo progresso na computação. Hoje, os recursos computacionais permitem integrar grandes bancos de dados demográficos e modelos econométricos, para obter informações e simular a implantação de políticas.

Para discussão dos temas apresentados, esta tese está dividida, além desta introdução, em seis seções, mais a conclusão. A segunda parte discute se a desigualdade é prejudicial para um país. De um lado, alguns autores ponderam que o problema a ser resolvido é o da pobreza, e para outros, a desigualdade pode até ser benéfica para o crescimento da economia. Por outro lado, outros defendem que a má distribuição de renda traz os problemas que descrevemos no início desta introdução. Nossa conclusão, detalhada ao longo desta seção, é que ambos os lados têm, em parte, razão. O problema está na dosagem da desigualdade. A busca de uma sociedade totalmente igualitária traduziu-se na experiência mal sucedida dos países comunistas durante o século XX. A desigualdade em excesso conduz ao quadro de esgarçamento do tecido social e prejuízo ao desenvolvimento econômico descrito anteriormente.

Se a desigualdade é boa ou ruim dependendo da dosagem, a terceira parte discute conceitos de justiça distributiva, que norteiam como uma sociedade deve distribuir os recursos

escassos e transferíveis entre seus membros, que tem necessidades e desejos diferentes. A questão é ponderar quanto uma sociedade deve ser redistributiva, e quanto cabe a cada indivíduo buscar seu bem-estar por meio de seu esforço pessoal. O embate central deste capítulo é ideológico e está entre os ideais da direita liberal e os da esquerda distributiva.

Para estudar um fenômeno econômico é necessário quantificá-lo, e a mensuração da desigualdade não é algo aceito sem discussão pela literatura. O quarto capítulo discute algumas medidas de desigualdade, e propõe um modelo inédito no Brasil, usando o índice de Theil nos dados do Cadastro Central de Empresas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, com informações sobre número de empregados e salários fornecidos pelas próprias empresas. Esta metodologia permite captar com detalhes a contribuição de cada setor econômico e cada região do país para a desigualdade de pagamentos, analisando a posição relativa de cada setor e região no correr do tempo. Também neste capítulo discutimos algumas medidas éticas de desigualdade, que se preocupam não apenas com a distribuição de recursos, como também com o bem-estar da população que detém estes recursos.

A parte cinco discute detalhadamente a política pública da Sociedade de Participantes, o tema central de nosso trabalho, já esboçada nesta introdução. Inicialmente este capítulo debate a questão da exclusão social, para então defender a participação na sociedade, por meio da posse de ativos, como uma forma de eliminar a pobreza e reduzir a desigualdade. Também são apresentadas as propostas e experiências da política em tela em outros países, para então detalhar sua implantação no Brasil. Dado a semelhança de propósitos da Sociedade de Participantes com a política de renda mínima, este capítulo compara as duas e explica por que defendemos a primeira. Finalmente esta seção busca compilar na literatura as críticas de filósofos, cientistas políticos, economistas e outros pensadores contra a política da sociedade de participantes, e dialogar com estes autores sobre cada um dos óbices levantados.

Para avaliarmos *ex-ante* a implantação da Sociedade de Participantes no Brasil usamos diferentes técnicas. O capítulo seis discute o ferramental usado, incluindo conceitos de microsimulação, demografia e tributação. A microsimulação realizada consiste em analisar os efeitos da implantação da política considerando o que ocorre em cada uma das unidades que compõe a PNAD realizada pelo IBGE. A partir de modelos econométricos simulam-se alterações nos indivíduos e mede-se o efeito destas na distribuição de renda e nos índices de desigualdade da população. Como nosso horizonte vai desde a implantação da política em 2008, até a medição da posição final da sociedade em 2080, é necessário usar técnicas de projeção demográfica para prevermos como variará o tamanho e a estrutura da população neste período.

Finalmente, o capítulo sete traz os resultados da simulação da implementação da sociedade de participantes no Brasil e uma sugestão de mudanças na estrutura tributária tornando-a mais progressiva, diminuindo a desigualdade e gerando recursos para a implantação da política proposta.

Complementando o trabalho, o Apêndice A apresenta uma análise comparativa entre a estrutura tributária no Brasil e nos Estados Unidos e discute a relação desta estrutura com a desigualdade econômica nos dois países. O Apêndice B, por meio de um exercício de microssimulação, analisa cinco propostas para reduzir a desigualdade no Brasil devida à excessiva tributação indireta, que penaliza principalmente as camadas mais pobres da população, propondo o ressarcimento do tributo pago por estas camadas. Por fim, o Apêndice C apresenta a previsão de dispêndios da Sociedade de Participantes entre 2008 e 2050.

2 – Devemos nos Preocupar com a Desigualdade Econômica?

“Nenhuma sociedade pode ser fluorescente e feliz, se a grande maioria de seus membros forem pobres e miseráveis”.

Adam Smith

“Let a uniform minimum be secured to everybody by all means (...) It may sound noble to say, ‘Damn economics, let us build up a decent world’ – but it is in fact merely irresponsible. With our world as it is, with everyone convinced that the material conditions here and there must be improved, our only chance of building a decent world is that we can continue to improve the general level of wealth”.

Hayek

"Equality is a popular but mysterious political ideal".

Ronald Dworkin

Neste capítulo discutimos os resultados da desigualdade econômica em uma sociedade. Alguns autores defendem que ela é nociva para a coesão social e para o desenvolvimento econômico, enquanto outros a defendem como uma forma de aumentar a poupança agregada e assim o crescimento do país, e ainda há os que defendem que não há relação entre desigualdade e crescimento econômico. Na teoria econômica, o ótimo de Pareto não é alterado com a distribuição de renda, mas Keynes defendia que o repasse de renda dos mais ricos para os mais pobres, permitindo a estes aumentarem seu consumo, eleva o nível de demanda agregada, e, portanto o de emprego e o crescimento do país. John Kenneth Galbraith, conforme veremos a seguir, afirmou, na década de 1950, que a desigualdade perdera seu interesse como questão econômica. Entretanto, o tema voltou à agenda algumas décadas depois, trazendo conflito entre economistas e pesquisadores sobre a importância, ou não, de uma boa distribuição de renda para uma sociedade. A derrocada do regime comunista soviético acrescentou novos elementos no debate dos que buscam atender as demandas de uma boa distribuição conjugada a uma estratégia de desenvolvimento econômico, melhorando o bem-estar de toda sociedade. É este conflito, entre o tamanho, o crescimento e o momento da distribuição da torta, que iremos discutir a seguir.

2.1 A Desigualdade Econômica é Prejudicial?

Vamos imaginar inicialmente uma nação na qual o Estado detém os meios de produção e está altamente compromissado com a igualdade. Todos os trabalhadores, independente da atividade e do grau de formação (o ensino é fornecido gratuitamente pelo Estado), recebem aproximadamente a mesma remuneração, moram em casas semelhantes (que pertencem ao Estado), possuem o mesmo plano de atendimento médico-hospitalar (de muito boa qualidade, fornecido pelo Estado), além de receberem uma cesta básica mensal.

Podemos imaginar também outro país, no qual os meios de produção pertencem à iniciativa privada, mas no qual o Estado também é altamente compromissado com a igualdade. Os trabalhadores de alta renda são fortemente tributados, e o Estado redistribui esta arrecadação sob a forma de serviços de educação, saúde, moradia, segurança, e todos os demais necessários, pois se trata de um *welfare state* exemplar. O Estado também provê os menos favorecidos com um sistema de complementação de renda, além de seguro desemprego para os que não trabalham, no qual se incluem drogados, marginalizados da sociedade e pessoas que não conseguem se adaptar a nenhum tipo de emprego.

Seriam estes os modelos de igualdade que idealizamos? Qual o resultado destes sistemas para a economia como um todo destes países? Qual o incentivo que os trabalhadores do primeiro país têm para aumentar sua produtividade? E qual o incentivo que os trabalhadores mais capacitados do segundo país têm para não emigrarem? E mais, estão estes Estados exercendo justiça? É justo remunerar por igual pessoas que exercem atividades, e, portanto, esforços diferentes? É justo tributar fortemente pessoas com alta renda para remunerar quem não trabalha?

Mas vamos incluir um terceiro país em nosso processo imaginativo. Este novo país tem uma renda média alta, mas fortemente concentrada na camada dos 10% mais ricos da população, o que o coloca entre os países com pior distribuição de renda nos levantamentos internacionais. A carga tributária também é alta, e por ser concentrada em impostos sobre o consumo, atinge ricos e pobres igualmente. O Estado, voraz fiscalmente, tem uma estrutura tributária que onera ricos e pobres igualmente, e executa um esquema pífio de distribuição. O ensino público é de péssima qualidade e o serviço de saúde fornecido pelo Estado deixa muito a desejar. Isto se reflete na mortalidade infantil, muito mais alta nos estratos mais pobre, e na expectativa de vida, muito mais alta para os mais ricos. As crianças de alta renda freqüentam escolas privadas de boa qualidade, o que as conduzirão para as melhores universidades e

empregos do país, enquanto as mais pobres praticamente não têm expectativa de melhorar sua vida.

Assim, se os dois primeiros países elencados não correspondem ao ideal de justiça distributiva que será proposto neste trabalho, tanto menos corresponde o terceiro. A desigualdade econômica pode ser comparada, em termos de dosagem, a algumas características das pessoas, como ambição ou vaidade. Uma pessoa sem ambição não se esforça e não atinge bons resultados, enquanto uma pessoa extremamente ambiciosa pode vir a prejudicar o que estão a sua volta e a sua própria saúde. Uma pessoa sem vaidade pode tornar-se desleixada e deixar de lado mesmo sua higiene pessoal, enquanto outro, muito vaidoso pode torna-se narciso. Um país que tente eliminar totalmente a desigualdade entre seus cidadãos pode vir a matar o incentivo ao trabalho dos mais produtivos. E, conforme afirma Dworkin (2000, p. 2), não pode ser encarada seriamente uma plataforma política que proponha que o governo constantemente tire das formigas para dar às cigarras: “It is no value at all: there is nothing to be said for a world in which those who choose leisure, though they could work, are rewarded with the produce of the industrious”. Outro país, que deixe a desigualdade florescer abundantemente e não interfira no mercado, pode ser extremamente injusto com sua população menos favorecida que não tem oportunidade e recursos para melhorar de vida. Desta forma, não existe uma resposta única à questão se a desigualdade é prejudicial para a economia de um país e para o bem-estar de seus cidadãos. Depende de sua dosagem.

Fundamental é que a questão da desigualdade nunca pode ser enfocada independente da questão da eficiência da economia e da capacidade de crescimento econômico da nação. Conforme será discutido ao longo deste trabalho, uma grande desigualdade afeta negativamente a eficiência e o crescimento da economia, todavia um projeto mal idealizado de distribuição tem os mesmos efeitos deletérios.

A América Latina é a região do mundo com a maior desigualdade econômica, e o Brasil é o país com a pior distribuição de renda da região. Para o nível de renda média desta região, esta desigualdade significa um número grande de pobres e miseráveis nestes países. A Tabela 2.1 compara a América Latina com outras regiões do mundo, usando o conhecido índice de Gini para medir desigualdade, enquanto a Tabela 2.2 mostra o Brasil comparado com outros países da América Latina.

Apesar de ter um dos piores índices de Gini do mundo, com a exceção de alguns países da África sub-sahariana, a qualidade de vida dos cidadãos brasileiros melhorou ao longo das últimas décadas. De acordo com o IBGE, o analfabetismo caiu de 65,1% em 1900 para 13,6%

em 2000, a mortalidade infantil de 162,4/1000 em 1930 para 30,1/1000 em 2000, a expectativa de vida subiu de 34 anos em 1900 para 71 anos em 2000, e a renda per capita cresceu de R\$ 516,00 em 1901 (em valores de 2000) para R\$ 6.056,00 em 2000. Entretanto, o índice de Gini em 2003 (0,55) era maior que em 1960 (0,50), após ter atingido um pico no final da década de 1980. Assim, podemos indagar: se os indicadores sociais estão melhorando, e o país está alcançando algum crescimento econômico, o nível, i.e., a dosagem, de desigualdade do Brasil é prejudicial?

**Tabela 2.1 – Índice de Gini: Distribuição de Renda ou Despesas por Domicílio,
Média Decendial por Região**

Região	1960s	1970s	1980s	1990s	Média
América Latina e Caribe	.532	.491	.498	.493	.498
África Sub-Sahariana	.499	.482	.435	.470	.461
Norte e Meio Este da África	.414	.419	.405	.380	.405
Este da Ásia e Pacífico	.374	.399	.387	.381	.388
Sul da Ásia	.362	.340	.350	.319	.351
Países de Alta Renda	.350	.348	.332	.338	.343
Europa do Este	.251	.246	.250	.289	.266

Fonte: Deininger and Squire 1996

Esta desigualdade persiste ao longo do tempo, e perpassa por todos os aspectos da vida do brasileiro, desde os indicadores sociais, que mostram uma maior expectativa de vida para as camadas mais ricas da população, conforme mostra a Tabela 2.3 a seguir, até o acesso destes cidadãos a serviços públicos, ativos ou crédito bancário. Outros indicadores, como mortalidade infantil, educação e acesso à distribuição de água tratada e ao saneamento básico também mostram uma forte diferença entre ricos e pobres. Outrossim, há indícios que esta desigualdade aumenta a violência urbana e a criminalidade¹, afetando a coesão social e pondo em perigo a estabilidade democrática. De acordo com o IBGE, 1% dos brasileiros mais ricos detêm quase a mesma fatia do PIB que os 50% mais pobres, sendo que 20% dos mais pobre recebe apenas 2% deste PIB. A distribuição de serviços e bem-estar entre a população segue a má repartição da renda.

¹ Mendonça et al (2003).

**Tabela 2.2 – Índice de Gini: Distribuição de Renda ou Despesas por Domicílio,
Média Decendial por País**

País	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Argentina	.394	.366	.410	.400	.431	.463	.522
Bolivia	.530	.525	.520	.516	.486	.530	.578
Brasil	.576	.603	.578	.562	.596	.590	.590
Chile	.460	.470	.532	.549	.579	.565	.571
Colombia	.520	.520	.545	.512	.513	.571	.576
Costa Rica	.444	.452	.450	.420	.461	.460	.465
R. Dominicana	.455	.450	.441	.433	.505	.487	.497
El Salvador	.465	.484	.400	.424	.448	.513	.532
Mexico	.577	.579	.540	.506	.550	.544	.546
Peru	.550	.570	.493	.494	.492	.486	.494
Uruguai	.428	.450	.424	.412	.424	.427	.446
Venezuela	.477	.436	.428	.452	.538	.469	.476

Fontes: Furquim and Garcia (2003) & De Ferranti et al (2004)

Tabela 2.3 – Renda Familiar e Expectativa de Vida no Brasil

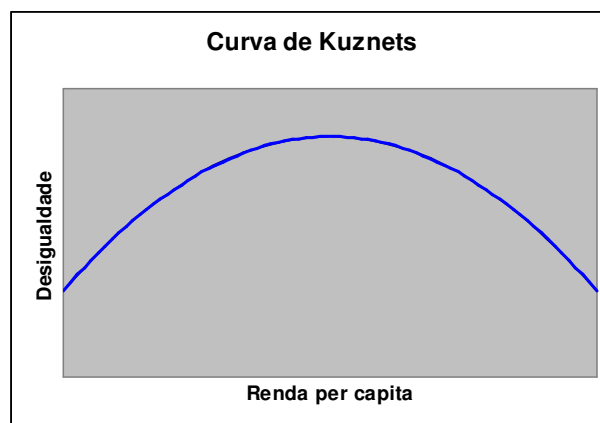
Renda Familiar per capita (sal. mínimo)	< 1/4	1/4 – 1/2	1/2 – 1	1 – 3	3 – 5	5 – 10	> 10	Total
Expectativa de Vida ao Nascer (anos)	67,20	71,40	71,40	75,27	79,43	81,10	80,40	71,02

FONTE: Carvalho e Garcia (2004) [apud Rios-Neto (2006)]

Embora a preocupação por parte dos pensadores clássicos com a desigualdade inicialmente se devesse à questão do bem-estar da população, como veremos no próximo capítulo, os primeiros economistas, como Adam Smith e Ricardo, já se preocupavam com a relação entre desigualdade e desenvolvimento econômico. Durante a década de 1950, este debate foi reavivado nos trabalhos de Kaldor (1956) e Kuznets (1955). A razão capital-trabalho de Kaldor era conduzida ao equilíbrio por meio das diferentes taxas de poupança entre os capitalistas e trabalhadores. A hipótese de Kuznets propõe um crescimento da desigualdade em um primeiro estágio do desenvolvimento, e distribuição de renda em um momento posterior. A conhecida curva de Kuznets com o formato de um U invertido deriva desta hipótese. O comportamento da curva de Kuznets pode, em parte, ser explicado pelas

mudanças estruturais em uma economia em desenvolvimento. No início do processo de crescimento, quando a população tem renda baixa, a atividade econômica está centrada em setores tradicionais, de crescimento lento. Em um determinado momento, alguns indivíduos passam a exercer atividades em setores mais avançados, de crescimento mais rápido, que proporcionam maior remuneração. Esta parcela da população com maior renda destaca-se das demais e, como reflexo do início do crescimento da economia, há um aumento da desigualdade. Nestes setores mais modernos, dependendo da formação e habilidades do trabalhador, há uma maior diferença de remuneração quando comparado ao que ocorria nos setores mais tradicionais. Este quadro explica o primeiro tramo da curva de Kuznets, em que o crescimento econômico leva a um aumento da desigualdade. Na segunda fase, os setores mais tradicionais, menos pressionados pela oferta de mão-de-obra (pois uma parcela da população migrou para os outros setores) e com uma renda maior da economia como um todo que aumenta o consumo e portanto a demanda, passa a remunerar melhor seus trabalhadores. A possibilidade de ascensão incentiva a expansão da educação pela sociedade como um todo, e o aumento da força de trabalho bem treinada. Tudo isto leva a uma maior distribuição da renda, explicando a parte descendente da curva de Kuznets.

Figura 2.1



Na segunda metade da década de 1950, Robert Solow propôs seu modelo neoclássico de crescimento, que veio a predominar nas décadas subseqüentes, mas este modelo não contemplava desigualdade. A função de produção depende do capital e trabalho, tornando o crescimento função do capital, tecnologia e acumulação de capital humano. Assim, por algumas décadas a desigualdade foi deixada de lado no debate econômico. James K. Galbraith (2001, p.3)² afirma: “As early as 1957, John Kenneth Galbraith observed that ‘few things are

² James Galbraith cita *The Affluent Society*, Boston: Houghton Mifflin, 1958, p. 82.

more evident in modern social history as the decline of interest in inequality as an economic issue”.

No início da década de 1970 começou a arrefecer o forte crescimento da renda que se seguira a Segunda Grande Guerra nos países desenvolvidos. Esta reviravolta causou um preocupante crescimento da desigualdade econômica, principalmente nos Estados Unidos. A volta deste tema na questão social trouxe novos estudos na área econômica. Para os países em desenvolvimento, a preocupação principal era a relação entre crescimento, pobreza e desigualdade. A partir do início da década de 1990 começaram a se realizar estudos econométricos, em parte pela equipe econômica do Banco Mundial, relacionando crescimento econômico e desigualdade, buscando saber se a desigualdade retarda ou acelera o crescimento, e por sua vez, se o crescimento aumenta ou diminui a desigualdade. Em um estudo envolvendo setenta países, Alesina e Rodrik (1994) afirmam: “A crude distinction between economics and politics would be that economics is concerned with expanding the pie while politics is about distributing it. In this paper we analyze the relationship between the two. We focus on how an economy’s initial configuration of resources shape the political struggle for income and wealth distribution, and how that, in turn, affects long-run growth. Our main conclusion is that inequality is conducive to the adoption of growth-retarding policies”.

Muitos outros autores pesquisaram a questão por meio de estudos comparando países ao longo do tempo. Alguns trabalhos apontam um cenário macroeconômico no qual a redistribuição acelera o crescimento econômico. Neste quadro, políticas que redistribuem a riqueza têm um efeito positivo no desenvolvimento dos países. Bénabou (2000) apresenta uma relação positiva entre redistribuição e crescimento em regressões envolvendo países do este asiático e latino-americanos. Em outro estudo enfocando os efeitos da desigualdade de riqueza e renda no crescimento Bénabou escreveu: “If industrialization requires a sufficiently large domestic market to make increasing returns technologies profitable, excessive concentration of wealth may represent an obstacle to growth. The relevant constraint, however, is the absolute economic weight of the middle class” (Bénabou, 1996, p. 37). Também Bowles e Gintis (1998), analisando a relação entre desigualdade e crescimento econômico de países industrializados entre 1979 e 1992, concluem que países com melhor distribuição de renda possuem maiores taxas de crescimento econômico. Eles afirmam: “We do not conclude that equality *per se* promotes high level of economic performance. But a more modest inference seems inescapable: under favorable institutional circumstances egalitarian outcomes are not incompatible with the rapid growth of productivity and other

valued macroeconomic outcomes (...) egalitarian redistributive policies can be productivity enhancing.” (op. cit., p. 13 e 15).

Alguns autores acreditam que desigualdade é positivamente relacionada com crescimento econômico: “Some economists, perhaps influenced by Keynes’s *General Theory*, believe that individual saving rates rise with the level of income. If true, then a redistribution of resources from rich to poor tends to lower the aggregate rate of saving in an economy. Through this channel, a rise in inequality tends to raise investment (if the economy is partly closed). In this case, more inequality would enhance economic growth at least in a traditional sense”. (Barro, 1999, p.6)

Outros autores propõem que não há uma relação direta entre desigualdade e crescimento, mas algumas políticas que trazem desenvolvimento podem aumentar a desigualdade. Garcia et al (2003) afirma: “Econometric results suggest that there is no direct ‘causal’ relation between inequality and growth. Economic reforms seem to be the proper mechanism which explains both growth and inequality trends. The impact of these policies on the productivity of physical capital was greater than that on labor. In other words, capital remuneration has increased relatively more than other factors. The relative growth of productivity – and, therefore, of remuneration – caused by reforms may have favored income concentration to a certain degree, as confirmed by econometric evaluation”. Portanto, as reformas econômicas neo-liberais podem trazer crescimento, bem como aumentar a desigualdade de renda. Estas conclusões poderiam conduzir-nos de volta à hipótese elaborada por Kuznets, citada anteriormente, na qual desigualdade e crescimento se relacionam conforme uma curva no formato de um U invertido. O crescimento nos países com renda per capita baixa causa um aumento da desigualdade, e posteriormente, após o aumento desta renda, este crescimento levará a uma redução desta desigualdade. Entretanto, não há indício de que países com renda per capita mais alta estejam reduzindo a desigualdade.

A controvérsia entre os diversos autores não permite uma conclusão final sobre a relação entre desigualdade e crescimento, pois esta relação depende, conforme exposto no início deste capítulo, da dosagem da desigualdade e, conforme a hipótese de Kuznets, do estágio de desenvolvimento em que está o país. No entanto, os estudos citados, envolvendo países latino-americanos, permitem concluir que, levando em conta o estágio de desenvolvimento destes países e seu nível de desigualdade, a má distribuição de renda é prejudicial ao desenvolvimento econômico. Entretanto, não há prova econométrica de que a redução da desigualdade favorece o desenvolvimento. Políticas distributivas podem criar ineficiências econômicas e distorções com o efeito oposto. Os resultados controversos das

regressões econométricas indicam que há muita especificidade do país na relação entre crescimento e desigualdade, e que generalizações não são possíveis. Galbraith (2002) afirma que a dificuldade em se obter resultados concretos e significativos está na qualidade do banco de dados criado por Deinenger e Squire para o Banco Mundial. Este banco de dados é o resultado da reunião de pesquisas domiciliares de diversos países realizadas após a Segunda Grande Guerra, com intervalos temporais longos e erráticos, utilizando metodologias diferentes. “The World Bank’s data set is not reliable, not consistent, and not representative of the world economy. Only a handful of countries report regular income inequality data. Outside of this handful (the U.S., UK, Sweden, Japan, Taiwan), the data set is based on estimates that are highly inconsistent through time, simply because social science researches operating at widely separated intervals on a subject as complex and sensitive as income inequality – and without coordinating their efforts, for the most part – are unlikely to come up with estimates that can be sensibly compared. The new consensus finding, of no relationship between changes in inequality and changes in growth, may either be due to the fact that no such relationship exists, or to inadequacies and inconsistencies of the data set” (Galbraith 2002, p. 14). Na parte quatro apresentamos uma nova metodologia para estimar a desigualdade criada por Galbraith, que não é baseada em pesquisas domiciliares, e aplicamos esta metodologia ao Brasil.

Por outro lado, não há controvérsia que a redução da pobreza pode ser obtida pelo crescimento econômico e distribuição de renda. Um dos efeitos perversos da alta desigualdade é que para o nível de renda média no Brasil, ela traz uma grande proporção da população vivendo abaixo da linha de pobreza, qualquer que seja o critério para traçar esta linha. Mas a literatura aponta outro efeito ainda mais pernicioso: há fortes evidências que a desigualdade diminui a elasticidade de redução da pobreza com o crescimento. Isto é, a redução da pobreza em um país com uma má distribuição é menor do que em outro com uma distribuição melhor, se os dois alcançarem o mesmo crescimento econômico. É evidente que, mesmo com uma elasticidade constante, como a porção mais pobre da população recebe uma proporção do PIB inferior à recebida pela mais rica, sua participação no crescimento da economia também é menor. Ravallion (2001, p.7) afirma: “Finding that the share of income going to the poor does not change on average with growth does not mean that growth raises the incomes of the poor as much as for the rich. Given existing inequality, the income gains to the rich from distribution-neutral growth will of course be greater than the gains to the poor. For example, the income gain to the richest decile in India will be about four times higher than the gain to the poorest quintile; it will be 19 times higher in Brazil. The fact that, on average, the rich will

tend to capture a much larger share of the increment to national income from growth than the poor is directly implied by the empirical results in the literature”. E acrescenta (idem, p.10): “Even ignoring extreme values, the 95 percent confidence interval of the last estimate of the growth elasticity implies that a one percent rate of growth in average household income or consumption will bring anything from a modest drop in the poverty rate of 0.6 percent to a more dramatic 3.5 percent annual decline (...) since even small changes in overall distribution can matter greatly to how much the poor share in growth”.

Bourguignon (2003) estima a elasticidade da pobreza com o crescimento para alguns países, concluindo que um maior crescimento econômico está associado com uma redução mais rápida da pobreza caso a caso, indicando uma diferente elasticidade para cada país. Ele afirma (p.5): “the growth elasticity of poverty is a decreasing function of the development level of a country and of the degree of inequality of the income distribution”. A figura 2.1 reproduz a relação entre a desigualdade, linha de pobreza em função da renda média e elasticidade encontrada por Bourguignon.

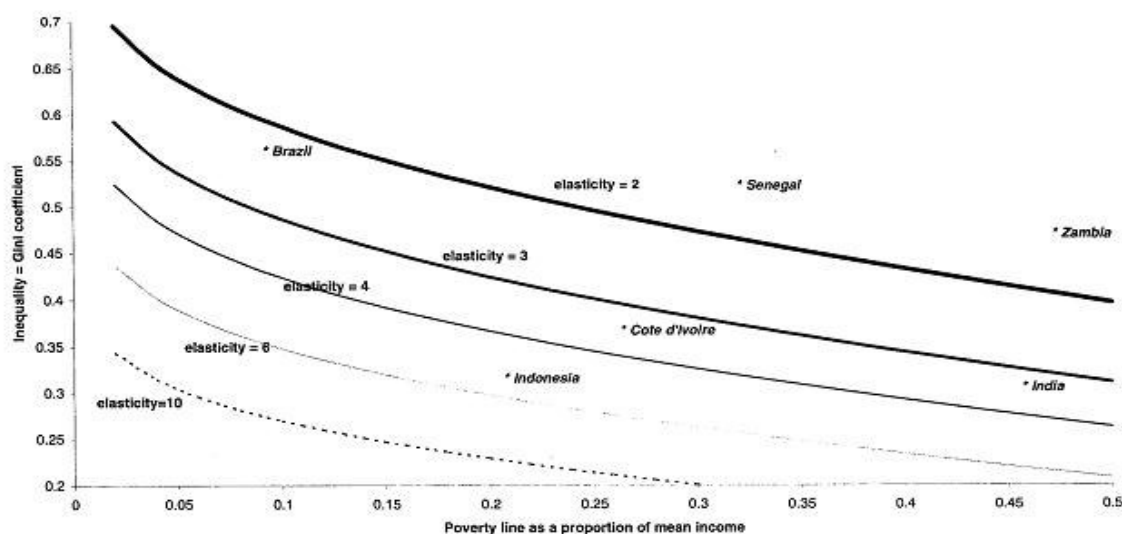
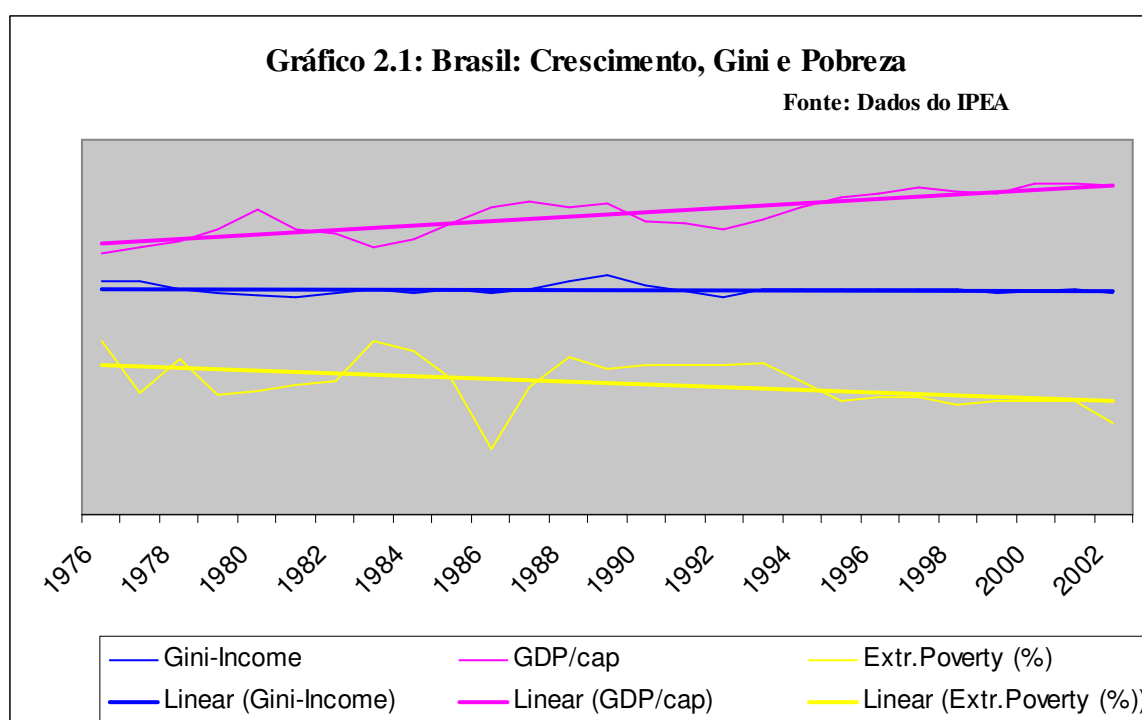


Figura 2.2 – Elasticidade da Pobreza Calculada por Bourguignon (como função da renda média e da desigualdade de renda)

Desta forma, se o Brasil reduzisse a desigualdade econômica, poderia diminuir mais rapidamente a pobreza com o mesmo crescimento da renda per capita que vem obtendo. De acordo com Bourguignon³, a elasticidade da pobreza em relação ao crescimento econômico

³ Apud Cogneau (2003, p.2)

no Brasil é aproximadamente dois. Portanto, o país deve aumentar em 25% sua renda per capita para reduzir pela metade, i.e., em 50%, a pobreza. Os dados do IPEA informam que o Brasil tinha um PIB per capita de R\$ 6.976,76 em 1976, e de R\$ 8.774,53 em 2002, considerando os valores em Reais de 2003. Assim, houve um crescimento de 25,8% no período. Em 1976, o Brasil tinha 23,12% da população vivendo em extrema pobreza, valor este que se reduziu a 12,16% em 2002. Desta forma, o país praticamente reduziu pela metade a população vivendo abaixo da linha de extrema pobreza (de 23,12% para 12,16%), aumentando sua renda per capita um pouco mais de 25% (de R\$ 6.976,76 para R\$ 8.774,53). Estes dados confirmam a estimativa de Bourguignon. Note-se que o índice de Gini no Brasil praticamente não se alterou neste período. O país apresenta uma elasticidade de redução da pobreza em relação ao Gini de aproximadamente dez. Assim, um decréscimo de cinco pontos percentuais no Gini também reduziria a pobreza pela metade, ou seja, o decréscimo de 5 pontos percentuais vezes a elasticidade 10 equivale a redução de 50% da pobreza.

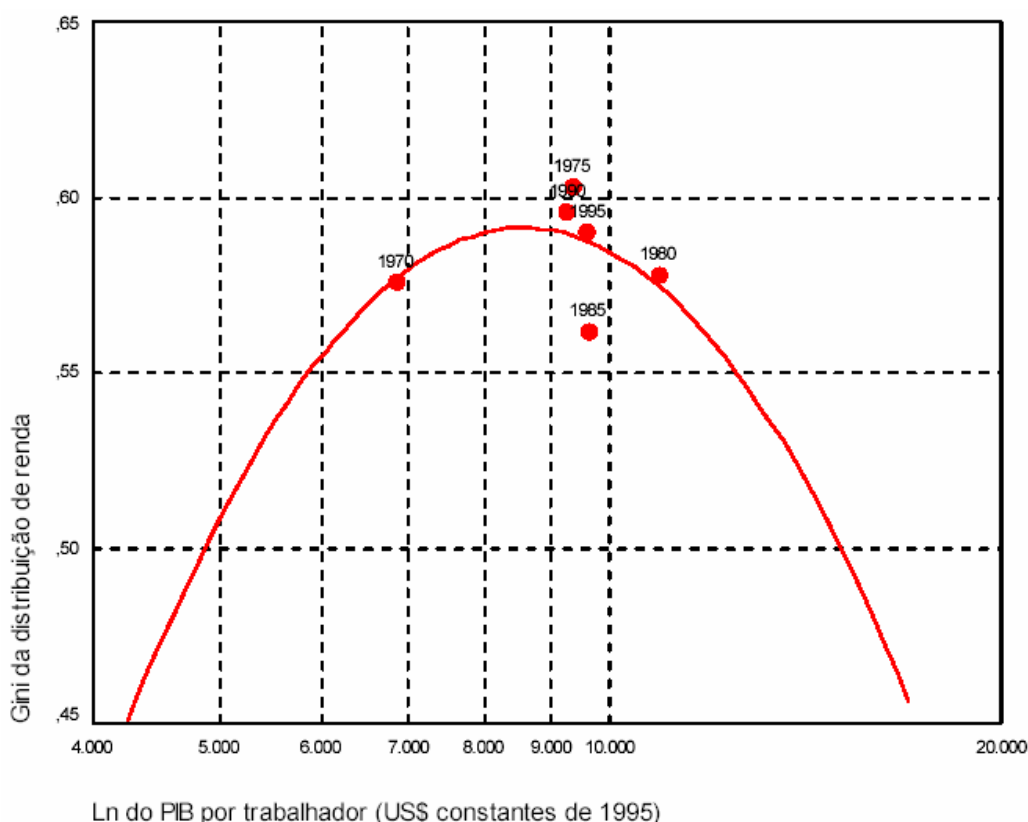


O Gráfico 2.1 apresenta a relação entre crescimento econômico, o índice de Gini e a redução da pobreza extrema no Brasil entre 1976 e 2002. O gráfico mostra que, enquanto o Gini permaneceu aproximadamente constante, o país teve um crescimento de 25% da renda per capita e reduziu pela metade a pobreza. Estes dados também sugerem que não há uma relação entre crescimento e desigualdade, pois esta não se alterou com o aumento da renda per

capita. Esta não variação pode ser explicada de duas formas. Primeiro, o Brasil poderia estar na parte de inflexão da Curva de Kusnetz, como sugere o Gráfico 2.2. Segundo, o Brasil melhorou seus indicadores sociais neste período. A mortalidade infantil diminuiu, a expectativa de vida aumentou, o tamanho médio das famílias pobres e a taxa de analfabetismo decresceram, enquanto a porcentagem de crianças matriculadas nas escolas cresceu. A melhora dos índices sócio-demográficos deveria refletir em uma redução da desigualdade. Desta forma, estes números levam a indagar se o crescimento econômico do Brasil não está aumentando a desigualdade, e neutralizando os efeitos do desenvolvimento social.

Gráfico 2.2: Crescimento e Desigualdade no Brasil, 1975/1990

(Fonte: Garcia, 2004⁴)



Assim, permanece a questão se a desigualdade econômica é prejudicial, pois mesmo com um alto índice de desigualdade, que persiste ao longo do tempo, o Brasil tem melhorado a qualidade de vida de seus cidadãos. No entanto, os estudos descritos acima indicam que, mantendo todas as demais condições constantes, a pobreza poderia ser menor, e seria reduzida mais rapidamente, se houvesse melhor distribuição de renda, pois uma menor desigualdade

⁴ Aula 14, Transparência 6.

levaria a uma maior elasticidade de redução da pobreza com o crescimento econômico. E, embora as pesquisas na literatura sejam controversas quanto à relação crescimento econômico e desigualdade, para o nível de renda média brasileira, e de desigualdade, há mais suporte para a posição que a desigualdade prejudica o crescimento. Fora do campo estritamente econômico, conforme foi apontado no início deste capítulo, alta desigualdade pode trazer instabilidade política, o que em parte explica a relação entre má distribuição e pequeno crescimento econômico. Também pode diminuir a qualidade de vida das camadas mais pobres da população e afetar a coesão social trazendo o aumento da violência e criminalidade, aspectos estes que serão discutidos na parte cinco deste trabalho, no qual será abordada a questão da exclusão social. No entanto, estes fenômenos, além de consequências sociais, geram custos e diminuem a produtividade e a eficiência econômica. As estruturas para manter uma sociedade altamente desigual são custosas. A desigualdade no acesso a uma educação de qualidade gera uma mão de obra menos produtiva. Os gastos com segurança pelo setor público e privado são mais altos, e a intranquilidade social também aumenta os custos do mercado, pois as pessoas precisam de uma remuneração mais alta para compensar o risco de viver em uma sociedade mais violenta, além da necessidade de cada um investir na sua própria segurança. As empresas precisam investir mais em treinamento da mão de obra mal formada e em supervisão e segurança internas, devido ao baixo nível de cooperação que se desenvolve entre patrões e empregados. A tensão neste relacionamento também leva a um maior gasto em manutenção de equipamentos e uma menor produtividade devido a horas paradas e problemas correlatos. Estes fatores, normalmente não considerados nos estudos econométricos entre desigualdade e crescimento, são variáveis latentes para explicar por que países com sociedades mais igualitárias e com menos conflito entre capital e trabalho possuem uma melhor performance econômica, conforme mostra Bowles (1998, p. 12 – figura 2). Analisando a correlação positiva entre igualdade e produtividade, o autor conclui (p. 13): “We do not conclude that equality per se promotes high levels of economic performance. But a more modest inference seems inescapable: under favorable institutional circumstances egalitarian outcomes are not incompatible with the rapid growth of productivity and other valued macroeconomic outcomes”.

Depreende-se do que foi apresentado até aqui que a redução da pobreza deve se basear não somente no crescimento econômico, mas também na redistribuição de bens. A distribuição de renda ajuda a redução da pobreza em três formas diferentes. Primeiro, de uma forma direta, pois o pobre é quem está recebendo a renda distribuída. Segundo, porque a distribuição de renda aumenta a elasticidade de redução da pobreza com o crescimento

econômico. Terceiro, porque uma menor desigualdade propicia um maior crescimento econômico. Desta forma, o Brasil deve desenvolver políticas de redistribuição para reduzir a desigualdade. No entanto, deve-se cuidar para que estas políticas não introduzam ineficiências ou distorções na economia, o que prejudicaria o crescimento do país.

2.2 A Importância de Ser Razoavelmente Igual

“Neither income nor wealth should be too highly unequal. () More equal societies have less unemployment, fewer poor, less crime and better public services; they are on the whole more prosperous and stable and more peaceful places to live. () A sufficient degree of wealth equality is thus necessary for any collection of individuals properly to be considered as a society in the first place, and for such a society to function as a democracy”.

James K. Galbraith

James K. Galbraith discute em seu artigo “The Importance of Being Sufficiently Equal” (2002) as razões conceituais e de interpretação de dados do suposto dilema entre equidade e eficiência econômica.

A primeira deficiência conceitual é a visão dos livros textos de economia sobre mercado, salários, lucro e emprego. Segundo a teoria microeconômica o salário deve ser igual ao produto marginal do trabalho, que reflete a produção adicional por cada unidade extra de trabalho, mantendo os demais insumos fixos. Para a empresa maximizar seu lucro, o valor do produto marginal do trabalho deve ser igual a seu preço. Qualquer fator que interfira artificialmente nos mecanismos do mercado competitivo, que deve produzir uma quantidade eficiente no sentido de Pareto, introduzirá uma ineficiência na economia. No entanto, conforme veremos no próximo capítulo, a eficiência de Pareto não contempla distribuição de renda ou justiça econômica. Pagar um salário superior ao produto marginal do trabalho impede que a alocação eficiente de Pareto seja alcançada, produzindo uma ineficiência na economia, ou um ônus equivalente à perda de peso morto (*deadweight loss*) descrita nos livros acadêmicos. Como uma empresa não pode aceitar pagar um preço de insumo superior ao produto marginal, tentar reduzir a desigualdade de renda por mecanismos artificiais de elevação de salários leva ao desemprego, pois a empresa terá que dispensar os que insistirem

em um aumento salarial, o que reduzirá a produção e a riqueza da nação. A economia clássica afirma que o volume de emprego é determinado pelo equilíbrio entre a oferta de mão-de-obra e sua demanda no mercado de trabalho. Salário é o preço no qual ocorre o equilíbrio das duas curvas, e, se houver um aumento da oferta de mão-de-obra, aumenta a demanda, e o mercado atinge um novo ponto de equilíbrio com um salário mais baixo. Assim, para a economia clássica, não existe desemprego estrutural, há apenas pessoas que não aceitam trabalhar no salário de equilíbrio, ou que saíram de um emprego e estão buscando outro melhor. Portanto, mesmo argumentos morais em prol de uma melhor distribuição não fazem sentido, pois se, por um lado, a redução da desigualdade em curto prazo é moralmente sadia, por outro lado, se a sociedade aguardar, e não usar de subterfúgios para fazer esta distribuição, aumentará a riqueza geral e o bem-estar de todos no longo prazo. O mesmo argumento pode ser usado contra programas de transferência de recursos para distribuição de renda, como, por exemplo, o Bolsa Família. Estes programas são estruturados sob um sistema de arrecadação baseado em impostos sobre consumo ou renda. Estes tributos têm um custo social, i.e., a diminuição da produção, visto que aumentam o preço pago pelos consumidores, o que reduz o consumo, e diminuem o valor recebido pelos produtores. Desta forma, gera-se novamente um ônus devido a estes tributos que financiam o programa de transferência de renda, equivalente à perda de peso morto (*deadweight loss*), citada anteriormente. Novamente não cabe aqui o argumento moral, pois se todos aguardarem, a sociedade, mais eficiente no curto prazo, será mais rica no longo prazo, o deverá se traduzir em um aumento do bem-estar para todos seus membros. Galbraith argumenta que a deficiência conceitual está na base adotada para desenvolvimento dos modelos da microeconomia. O dilema eficiência-equidade depende da premissa adotada de um mercado competitivo perfeito, o que não existe na realidade, e sob outras estruturas de mercado, produção e eficiência podem crescer com a queda da desigualdade. (“The theoretical idea of the efficiency-equity trade-off depends on the competitive market assumption. But there are no perfectly competitive markets in real life, and under any other market structure, output and efficiency may increase instead of fall when equality increases” (Galbraith 2002, p.5)).

A segunda deficiência conceitual do debate sobre desigualdade está no equilíbrio entre poupança e investimento. Na economia clássica a Lei de Say afirma que a oferta cria sua própria demanda. Isto implica que toda poupança seria necessariamente investida, aumentando a produção, pois a oferta de dinheiro poupado se equilibra com a demanda de investimento no mercado de capitais em uma determinada taxa de juros. Desta forma, um país irá se desenvolver quando a renda é concentrada na mão daqueles que não a consumirão por

inteiro, pois a poupança assim gerada permitirá os investimentos necessários ao crescimento. Tal fato justificaria a concentração de renda, pois a sociedade que adviria deste modelo no longo prazo seria mais rica e melhor para todos, compensando o sacrifício inicial.

O modelo econômico keynesiano se contrapõe tanto ao conceito exposto há dois parágrafos atrás sobre o volume de empregos ser determinado pelo equilíbrio entre oferta e demanda no mercado de trabalho, quanto ao exposto no parágrafo anterior sobre o equilíbrio entre poupança e investimento. Keynes afirmou que o volume de empregos é determinado pelo volume de produção, e este pela expectativa de vendas que os empresários têm e de acordo com o capital e tecnologia disponíveis. A expectativa de venda é determinada pelo volume de gastos do mercado, i.e., o nível de demanda agregada. Assim, a poupança inibe o crescimento ao invés de incentivá-lo. Quando a renda é concentrada em uma determinada classe, incentivando a poupança, em detrimento do consumo de outras classes, está se diminuindo o tamanho do mercado, e, portanto, a expectativa de venda, a produção e o nível de emprego. Uma melhor distribuição de renda possibilita o consumo de todos, e o aumento do consumo, mesmo em detrimento da poupança, aumenta a produção com a conseqüente redução do desemprego.

Furtado (1992) aponta o crescimento do mercado interno como uma das principais causas para o extraordinário desenvolvimento do Brasil antes da década de 1980. Esta expansão do mercado possibilitou a fixação de empresas no país e o aumento de produção interna. O autor argumenta que a formação do mercado interno ainda constitui-se na melhor opção como *motor* do crescimento (op.cit., p.32). O autor também defende o bem-estar da população, mesmo se houvesse prejuízo da eficiência da economia: “Um sistema econômico nacional não é outra coisa senão a prevalência de critérios políticos que permitem superar a rigidez da lógica econômica na busca do bem-estar coletivo” (Furtado 1992, p.30). Os livros textos de economia afirmam que o ótimo de Pareto não é afetado pela distribuição de renda, no entanto, a teoria keynesiana fornece os fundamentos para se afirmar que uma sociedade com maior equidade ficará mais rica e propiciará maior bem-estar para seus membros. Desta forma, políticas públicas contra desigualdade, a partir do momento em que incentivam o consumo, aumentam a produção, diminuem o desemprego e possibilitam o crescimento da riqueza da sociedade, aumentando o bem-estar de todos. Galbraith, em seu livro *Created Unequal* (1998), mostra que há uma forte correlação entre desigualdade e desemprego, trabalhando com dados a partir de 1924 nos Estados Unidos. Na parte 4, trabalhando com dados a partir de 1980, mostramos que também no Brasil a correlação entre desigualdade e desemprego é estatisticamente significativa. Galbraith (2002, p .10) afirma que: “Inequality

produces unemployment. Unemployment produces inequality. Measures that reduce inequality also reduce unemployment, and measures that reduce unemployment also reduce inequality”.

A terceira deficiência no atual debate econômico sobre desigualdade está na qualidade dos dados nos quais se embasam as principais pesquisas econométricas. Conforme a argumentação discutida no tópico anterior, Galbraith (2002, p. 14) não considera o banco de dados sobre desigualdade criado por Deinenger e Squire para o Banco Mundial confiável, consistente e representativo da economia mundial, o que leva a resultados não conclusivos sobre a relação entre desigualdade e crescimento econômico. Ao trabalhar com desigualdade de pagamentos medida pelo índice de Theil, processo que será discutido na parte 4, em nove países da América Latina, entre eles o Brasil, Galbraith encontra uma clara correlação negativa entre desigualdade e crescimento. Calmon et al (2001), usando a mesma metodologia, mostram a análise econométrica deste estudo para o Brasil e o México, encontrando evidências de que a hipótese de Kuznets, sobre o relacionamento entre desigualdade e crescimento, se confirma nos dois países. Estudos realizados em outros países, reunidos no livro “Inequality and Industrial Change” (editado por Galbraith & Berner, 2001), chegam a resultados semelhantes. Assim, com dados mais confiáveis é possível demonstrar que a hipótese de Kuznets, questionada pelos novos estudos de economistas do Banco Mundial, se mantém. O crescimento econômico ao longo prazo é bom para reduzir a desigualdade, e a redução da desigualdade está associada com maior crescimento.

Até aqui podemos concluir que a distribuição de renda em um país deve ser uma meta das políticas públicas, pois propiciará um maior crescimento econômico, menor desemprego, e um aumento do bem-estar de todos os cidadãos. No entanto, os maiores obstáculos à distribuição são políticos e não econômicos. Teoricamente é possível desenvolver programas que possibilitem a distribuição de rendas sem prejudicar a eficiência da economia, e mesmo incentivando esta eficiência e o aumento da riqueza do país. Mas os obstáculos políticos também são ligados à desigualdade, principalmente de riquezas. O poder político está intimamente ligado à concentração de riquezas. As campanhas eleitorais têm custos astronômicos, e seu financiamento está alicerçado em classes que controlam o capital. No Brasil não é possível fazer uma campanha para presidente, governadores em diversos estados, senadores e deputados, usando somente a contribuição de membros do partidos, ou de pessoas da classe média, que têm baixíssima liquidez. Somente os que detêm uma substancial parcela de ativos poderão fazer doações substanciais a campanhas eleitorais. Estes podem ser empresas ou associações de empresas. No entanto, estas doações são feitas na expectativa de

retornos futuros, que ocorrem na figura do poder político atuando favoravelmente à demanda dos que fizeram estas doações. E, certamente, mesmo que a distribuição de rendas seja favorável a todos no longo prazo, aumente o consumo, e, portanto a produção e o lucro das grandes empresas, no curto prazo ninguém aceita que a renda a ser distribuída seja a sua. Bowles e Gintis (1998) notam que um governo pode manter uma estrutura econômica ineficiente se esta favorecer os que estão ligados ao poder: “Governance structures may endure because they are favored by powerful groups for whom they secure a large slice of a given pie, not because these structures foster the growth of the pie itself” (op. cit., p. 5)

Uma desigualdade acentuada determina em uma sociedade quem é rico e quem é pobre, e define claramente quais as políticas que são de interesse de um grupo e do outro. Esta identificação trazida pela desigualdade leva os que detêm a riqueza a usufruírem também do poder político, pois cria uma identidade de grupo com interesses comuns que tem recursos econômicos para eleger representantes para defender seus interesses. As classes média e pobre não têm liquidez financeira para participar do processo político, e a representação por meio de sindicatos e outras entidades comuns nem sempre é efetiva. No Brasil mesmo partidos da esquerda quando chegam ao poder político não têm poder real para criar políticas sociais efetivas que reduzam a desigualdade, se estas afetarem o capital dos que detêm a riqueza. Conforme veremos nos próximos capítulos, os ricos constituem uma pequena parcela da população, mas com grande poder político, ou por estarem diretamente representados nos três poderes, ou por serem os grandes contribuintes das campanhas eleitorais para o executivo e legislativo. Este fenômeno não é exclusivo do Brasil, Galbraith (2002) faz ilações semelhantes entre a relação poder político e riqueza nos Estados Unidos, notando que (p. 21): “It follows generally that one cannot expect for a group organized along sectarian lines and distinguished by great wealth to have a larger interest in mind. Wealth entails separation, separation entails special interest, special interest entails conflict – or at least the risk of conflict – with the common well-being”.

A influência excessiva de um determinado grupo no aparato de governo, com seus interesses particulares crivados por uma grande desigualdade, pode levar a altos custos para a eficiência econômica do país. Tanto o Estado, como o setor privado, são obrigados a gastar mais em segurança para conter os danos devidos a uma baixa coesão social trazida pela má distribuição econômica. Conforme afirmam Bowles e Gintis (1998), desde os custos de supervisão em empresas até os de segurança pública aumentam nesta situação, além do custo de oportunidade pelo baixo nível de cooperação e confiança existente nas sociedades muito desiguais. Outro ponto a ponderar, segundo estes autores, é a auto preservação da

desigualdade que perpassa gerações nas sociedades com uma grande concentração de riqueza. Nestas sociedades os grupos interessados se associam e impedem uma tributação redistributiva que diminua a transmissão intergeracional da desigualdade, que se acentua pela redução de oportunidades para as camadas mais pobres.

A distribuição da arrecadação e do gasto público no Brasil apresentada pelos relatórios do Ministério da Fazenda mostra que o percentual da renda destinada ao pagamento de tributos entre os decís mais pobres e mais ricos da população é bastante próximo, ao redor de vinte e cinco por cento. Por outro lado, o gasto público está mais direcionado para as classes mais ricas, e não possibilita uma redução efetiva da desigualdade. Amsberg et al (2000) mostram que apenas 13% do gasto social do governo se destinam ao quintil mais pobres da população. No Apêndice A comparamos o sistema tributário e de gastos públicos enquanto redutores da desigualdade no Brasil e nos Estados Unidos. Conforme a Tabela 2 do Apêndice A, o índice de Gini da renda inicial, antes da dedução de tributos e acréscimo das transferências, nos Estados Unidos é de 0,53; enquanto no Brasil é de 0,64. Adicionando as transferências governamentais, os Estados Unidos reduzem sua desigualdade em 10 pontos percentuais ou 18,9% ($0,10/0,53$), sendo o novo índice de Gini 0,43; enquanto no Brasil a redução é de 6 pontos percentuais ou a metade da redução nos EUA, 9,4% ($0,06/0,64$), com um novo Gini de 0,58. Isto mostra que os gastos públicos sob a forma de transferências no Brasil são poucos efetivos para reduzir desigualdades. Depois dos impostos diretos o índice de Gini cai para 0,38 nos Estados Unidos e 0,56 no Brasil. Finalmente, após a tributação indireta, o resultado final do Gini é 0,41 para os Estados Unidos e 0,61 para o Brasil. Assim, a política tributária e de transferência de rendas governamentais permitem a redução da desigualdade nos Estados Unidos em 23%, i.e., de 0,53 para 0,41; enquanto no Brasil, mesmo com uma carga tributária superior à norte-americana, estas políticas reduzem a desigualdade em menos de 5%, de 0,64 para 0,61 (dados de 1998). Immervoll et al (2003, p.1), do qual parte dos dados para a análise feita no Apêndice A foi retirada, afirma. “Despite raising an amount of taxes that represents nearly 37% of the country’s GDP and spending over half of this revenue on social programmes, the Brazilian government has not been able to significantly alleviate inequality and poverty”. Desta forma, se a tributação e os gastos públicos constituem-se o centro do debate ideológico dos países, o resultados destas políticas no Brasil mostram claramente que as classes que detêm a riqueza estão ganhando a disputa política. “Still, the tendency of those with concentrated wealth is to continue to provide for themselves” (Galbraith 2002, p. 22).

No entanto, o agravamento da desigualdade gerado pela própria desigualdade não ocorre somente pelo domínio das ações da esfera pública na área de distribuição de renda e tributação pelos que detêm a riqueza. Enquanto em outros países uma das formas de reduzir a desigualdade econômica é por meio da educação, reduzindo assim a diferença de oportunidades entre ricos e pobres, no Brasil, a educação amplia e transmite a desigualdade entre gerações. A falta de educação e de acesso à tecnologia leva a pessoa a exercer atividades mais mal remuneradas. A desigualdade na oportunidade de se educar, principalmente na qualidade de ensino oferecida, faz com que as pessoas cheguem ao mercado de trabalho com capacidades diferentes, o que implicará um aumento na desigualdade de remuneração. Em um estudo seminal sobre desigualdade de renda no Brasil, Langoni (1973) concluiu que um dos seus principais determinantes é a diferença de escolaridade entre os membros da força de trabalho. No entanto, o ensino público fundamental e médio no Brasil é de má qualidade, seus alunos estão sempre entre os piores colocados em testes de avaliação, e o empresário brasileiro sabe que terá de investir muito em seu treinamento ao contratá-los. A má qualidade do ensino público básico faz com que as famílias que podem pagar optem por escolas privadas, de melhor qualidade. Estas crianças poderão entrar nas melhores universidades, geralmente públicas, e receberão melhores salários quando chegarem ao mercado de trabalho, perpetuando assim a desigualdade entre gerações. Este fenômeno ocorre desde o Império, quando as elites não se interessaram em implantar uma rede pública de ensino, evitando assim a tributação advinda de tal ato, optando por mandar seus filhos para escolas privadas, muitas vezes na Europa. Ao compararmos o Brasil com outros países, vemos que, por exemplo, nos Estados Unidos a educação pública tem, na média do país, a mesma qualidade que a privada, e é oferecida a todos, junto com transporte gratuito para a escola e alimentação para alunos provindos de famílias carentes. No Canadá e na Europa, principalmente nos países nórdicos, onde a igualdade é altamente valorizada, o ensino público é de boa qualidade e praticamente não existem escolas privadas. Assim, enquanto nestes países a educação é uma importante ferramenta para melhorar a distribuição de renda, no Brasil ela faz o oposto, exacerba a desigualdade. A falta de oportunidades limita a mobilidade social meritocrática, agravando a questão da desigualdade.

Mas, antes de continuar a discutir a desigualdade no Brasil, vamos ver quais são as principais linhas teóricas que discutem a questão da justiça distributiva hoje, e como este pensamento foi formado ao longo da história.

3 - Tópicos Seleccionados em Justiça Distributiva

“Equal concern is the sovereign virtue of political community – without it government is only tyranny – and when a nation’s wealth is very unequally distributed, then its equal concern is suspect.”

Ronald Dworkin

“Um sistema econômico nacional não é outra coisa senão a prevalência de critérios políticos que permitem superar a rigidez da lógica econômica na busca do bem-estar coletivo”

Celso Furtado

Neste capítulo vamos apresentar brevemente as principais linhas que discutem justiça distributiva hoje, e como estes pensamentos foram formados ao longo da história, com o objetivo de embasar o trabalho a ser desenvolvido e estabelecer uma linguagem comum. Entender como o pensamento contemporâneo foi formado possibilita compreender melhor as correntes pró e contra a distribuição de renda hoje, como cada uma se justifica. Entretanto, não se pretende fazer uma exaustiva revisão da volumosa literatura que ocupa a atenção de grandes filósofos políticos, economistas, sociólogos e outros estudiosos contemporâneos.

Uma análise histórica permite entender melhor o pensamento atual, mas ela deve ser contextualizada para ser corretamente compreendida. A idéia de indivíduo no mundo antigo é distinta da de hoje, bem como a de sociedade e de justiça. Estes conceitos variam com a época, geografia e cultura. O cidadão grego, pilar da sociedade, era o homem adulto livre pertencente ao corpo político de sua cidade e tinha direitos e deveres, dos quais decorriam as bases da justiça. Este conceito excluía mulheres, estrangeiros, escravos e crianças destes direitos. Segundo Vernant (1988), a privatização da existência, que culminou com o individualismo atual, nasceu da religião judaico-cristã, se expandiu com o crescimento do cristianismo e veio a se firmar no mundo ocidental a partir do século XVII. Enquanto na antiguidade clássica havia uma indissociabilidade entre indivíduo e comunidade, o texto bíblico mostra Abrão ser retirado de seu meio e receber um novo nome, Abraão, reforçando o contorno bem marcado do indivíduo. Outras personagens bíblicas participam do mesmo processo, como Simão, que se torna Pedro no Novo Testamento. Assim, o indivíduo se firma na sua relação de oposição com o social, formando o conceito atual.

A teoria de justiça distributiva, i.e., como uma sociedade deve alocar seus recursos escassos e transferíveis a indivíduos com demandas e preferências diferentes, é discutida há cerca de três milênios. O Talmude e a Bíblia recomendam um pagamento justo ao trabalhador, Aristóteles e Platão apontam a justiça como a principal virtude do homem. A

discussão seguiu ao longo dos séculos, com destaques aos filósofos e economistas do Iluminismo aos dias atuais. É justo então perguntar se, após três mil de discussão, o problema não está resolvido, haverá uma solução? A primeira questão é que durante 95% deste período este problema esteve a cargo da religião, que sempre procurou minorar o sofrimento dos mais desfavorecidos, mas não eliminar a pobreza, como será visto na primeira parte deste capítulo. A segunda questão consiste em saber o que é resolver o problema. Não há acordo sobre o que deve ser resolvido pela justiça distributiva, i.e., o que deve ser justamente distribuído e quem deve participar do bolo, conforme veremos mais à frente.

O primeiro ponto é que se Aristóteles e Platão consideravam a justiça como uma virtude pessoal, aqui ela será considerada, seguindo a linha do filósofo contemporâneo John Rawls, um dever fundamental das instituições sociais e da sociedade. Kolm (1996, p. 3) afirma que justiça é a resposta para o que deve ser feito em uma sociedade na qual pessoas tem diferentes desejos ou interesses que se opõem e não podem ser satisfeitos completamente. Esta justiça é para com o indivíduo, e é baseada nas demandas e preferências deste indivíduo cuja liberdade de escolha deve sempre ser respeitada. No entanto, esta justiça para com o cidadão é um dever fundamental da sociedade, na qual, conforme nota Sen (2000, p. 34), o indivíduo é público e agente das ações econômicas, sociais e políticas. Esta sociedade tradicionalmente se constitui em uma nação, com um mercado e um governo, que são os atores na distribuição dos recursos existentes entre seus cidadãos em um determinado momento. Há também a preocupação com a distribuição de recursos entre as nações e entre gerações, em um momento em que a desigualdade entre países ricos e pobres cresce e questões ambientais levam a questionar os recursos que serão legados às próximas gerações. Estas questões não estão no escopo deste trabalho, mas a complexidade da distribuição entre nações é apresentada por Galbraith (2002, p.26): “International lines exist, in part, to preserve inequality. But with global economic relations, the question of inequality must be deal with across national frontiers. Here, the essence of the issue is convergence. And the essence of convergence is, simply, more rapid economic growth in poor than in rich nations. To achieve this, in a sustained basis over decades, must become the task of a new international development architecture, including a new system of international financial stabilization and control. This is no simple matter, but clearly necessary, as the existing system of free global capital market has failed”.

A teoria de justiça distributiva trata da distribuição dos bens que são escassos e transferíveis. Se os bens forem abundantes, compreende-se que todos tenham acesso e não é necessário se discutir a distribuição. Se não forem transferíveis, como saúde, felicidade ou

inteligência, não há como discutir distribuição objetivamente. Os bens econômicos podem ser públicos (puros ou mistos) ou privados. Bens públicos, como segurança e o sistema judiciário, deveriam estar à disposição de todos, e, portanto a distribuição destes bens não é a mesma coisa que distribuição de renda ou riqueza. A teoria de justiça distributiva inclui não apenas a distribuição de bens privados com também o diferente acesso dos cidadãos a bens públicos.

Conforme Sen (1992) nota, todas as teorias de justiça distributiva são a favor da justa distribuição de um determinado bem. Uma das mais importantes sobre a qual falaremos é a de John Rawls, que prega a igualdade na distribuição de bens primários, como renda, riqueza e oportunidades. No entanto, mesmo teorias consideradas não igualitárias, como a de Robert Nozick, busca total igualdade na liberdade de posse, aquisição e transferência de bens. Outro enfoque, o utilitarianismo, prega que todos tenham igual tratamento para maximizar sua função de utilidade, e ainda, o *welfarismo*, busca maximizar o bem-estar (*welfare*) de cada um. O problema é que a igualdade na distribuição de um bem pode resultar na desigualdade de outros. Podemos citar dois exemplos. Primeiro, duas pessoas recebendo o mesmo recurso, por exemplo a mesma renda, provavelmente não terão o mesmo bem-estar, pois elas podem ter necessidades e gostos diferentes. Segundo, para que uma parcela da população receba recursos, outra deverá ser tributada, i.e., maior igualdade na distribuição de bens implica menor liberdade na posse de bens, cerceada pela tributação.

Mesmo que se acorde quanto a que bens devem ser distribuídos, resta ainda decidir quanto destes bens deve ser colocado à disposição de cada indivíduo e quem terá direito de participar desta distribuição. A igualdade proposta por Nozick leva a desigualdade nos bens valorizados por Rawls, e para se obter maior igualdade dos bens primários proposta por Rawls, os direitos buscados pelos libertários deverão ser cerceados. A questão da desigualdade volta-se então à filosofia política, ao embate entre igualdade e liberdade e nas palavras de Norberto Bobbio, direita e esquerda, no qual a direita enfatizaria a liberdade e a esquerda a igualdade.

A discussão é intensa, e o mesmo argumento na questão da distribuição pode ser utilizado pelas duas pontas do espectro político em defesa de seus ideais. Por exemplo, a defesa da propriedade privada, de Locke a Nozick, está baseada na justiça da aquisição, pois algo é meu por que eu o fiz, ou adquiri com meu dinheiro, ou me foi dado. O maior crítico da inviolabilidade da propriedade privada, Marx, usa o mesmo argumento para explicar por que o resultado da produção deve ser totalmente creditado à classe trabalhadora, i.e., por que o trabalhador o fez, ele produziu.

Conforme afirmamos, este capítulo busca fazer uma breve revisão destas idéias e discussões e estabelecer uma linguagem comum para todo este trabalho. Alguns autores, cuja contribuição ao debate sobre distribuição é importante, mas que não embasam a proposta a ser apresentada na parte 5 desta tese, serão estudados brevemente. Outros, especialmente Dworkin e Rawls, importantes para nossa proposta, serão analisados com mais detalhes.

3.1 Da Lei Mosaica ao Iluminismo

“Remota itaque iustitia quid sunt regna nisi magna latrocinia?”
Santo Agostinho

A religião judaico-cristã e o pensamento grego-romano formam as bases da civilização ocidental, e para entendermos as questões contemporâneas sobre justiça distributiva precisamos estudar como este conceito se desenvolveu do mundo antigo até hoje.

No antigo Oriente Médio, governantes sumérios, babilônios, assírios e persas, entre outros, compilavam e publicavam códigos legais preocupados com a justiça e valores religiosos. A lei de talião, “olho por olho, dente por dente”, tinha entre seus objetivos proteger o homem livre pobre do nobre, ao proibir que se tomasse uma vida por um olho, ou que o nobre pagasse em dinheiro por crimes cometidos. O código da bíblia israelita, principalmente o Livro das Alianças, se baseia nos códigos legais existentes na época, adaptado às características peculiares da religião israelita⁵, tendo, especialmente a legislação social deuteronomica, um forte caráter humanitário. A lei bíblica, embasada no princípio da santidade da pessoa, não permite que crimes contra a propriedade sejam punidos com a pena capital. Mesmo os escravos hebreus deveriam ser libertados após sete anos, e ainda deveriam receber recursos para seu sustento. No entanto, não há evidências históricas que estes preceitos humanitários fossem sempre seguidos na prática. Outra preocupação da lei do Torah é proteger o pobre, a viúva, o órfão e o estrangeiro. O pobre poderia comer o que brotasse espontaneamente da terra no ano em que o solo deve descansar: “Durante seis anos, semearás a terra, mas no sétimo a deixarás repousar, e os pobres de seu povo comerão o seu produto. Farás o mesmo com tua vinha e o teu olival” (Ex. 23:10a, 11b). Os pobres deveriam ser cuidados e suas dívidas perdoadas a cada sete anos (Dt. 15:1-11). A sobra das colheitas deveria ficar para os pobres: “Quando segares a messe no teu campo e deixares por

⁵ Conforme Seltzer(1990), Povo Judeu, Pensamento Judaico I, Biblioteca Enciclopédica Judaica, Vol. 1, pg.59.

esquecimento algum feixe, não voltarás para levá-lo. Deixa-lo-ás para o estrangeiro, o órfão e a viúva” (Dt. 24: 19).

Após o Pentateuco, na segunda parte da bíblia israelita os profetas também protegem os destituídos. Amós condena duramente os que oprimem os fracos e maltratam os pobres, e dá um valor inédito à justiça social na determinação do destino da nação israelita (Am. 4: 1; 2: 6-7; 3: 10). Igualmente Isaías busca justiça para com o pobre ao afirmar: “julgará os fracos com equidade, fará justiça aos pobres da terra” (Is. 11: 4a) ou ao prescrever “romper as cadeias injustas, desatar as cordas do jugo, repartir seu alimento com o esfamado, dar abrigo aos infelizes sem asilo” (Is. 58: 6a, 7a). No entanto, esta preocupação com o pobre demonstra o cuidado para com sua subsistência e para que ele receba justiça, que na sinonímia poder político e riqueza, era controlada pelos ricos. Não se propõe a erradicação da pobreza, nem se entende que isto seja possível: “nunca faltarão pobres na terra” (Dt 15: 11a).

O Novo Testamento cristão segue a mesma preocupação humanitária da bíblia israelita. Jesus convive com os pobres, e seus apóstolos criam comunidades em que tudo era colocado em comum, eliminando a propriedade privada, e desenvolvendo, com outros grupos judeus da época, uma experiência pioneira comunista, no sentido primeiro da palavra: “ninguém dizia que eram suas as coisas que possuía, mas tudo entre eles era comum. Repartia-se então a cada um deles conforme a sua necessidade” (At. 4: 32b, 35b). No cristianismo a preocupação existe para com o pobre, que deve ser cuidado, e para com o rico, que deve ser salvo. A problemática desta salvação, algo mais difícil que um camelo passar pelo buraco de uma agulha⁶, está na colocação, por parte do rico, de sua atenção nos bens materiais, substituindo o verdadeiro Deus pela riqueza: “não podeis servir a Deus e à riqueza” (Mt. 6: 24b). Também não está nos planos expostos na bíblia cristã a eliminação da pobreza: “pobres vós tereis sempre convosco” (Mt. 26: 11a). Os bens materiais, tanto no cristianismo primitivo, como no catolicismo hoje, são meios para a salvação da alma, e não fins em si próprios. As comunidades monásticas que se seguiram não buscavam eliminar a pobreza, ou repartir os bens materiais, e sim viverem na pobreza para terem melhor condição de adorar a Deus, com menos preocupações materiais. Outras ordens que surgiram mais tardes, desde os franciscanos no século XII, até os padres operários no século XX, oferecem grande solidariedade para com os pobres, mas não planos para eliminação da pobreza.

⁶ Há uma discussão entre os exegetas do significado desta afirmação. Para alguns, agulha é o nome de uma porta estreita na muralha de Jerusalém, para outros, é que a palavra camelo deveria ter sido traduzida por um fio grosso. De toda forma, esta asserção é vital na formação da consciência ocidental quanto à injusta distribuição de bens. O importante é que o evangelho cristão não exclui o rico da salvação, mas alerta fortemente a todos contra o perigo da excessiva preocupação com os bens materiais: “pois que aproveitará ao homem ganhar o mundo inteiro, se vier a perder a sua alma?” (Mc. 8: 36).

A Revolução Industrial causou uma profunda alteração nas estruturas sociais, e uma nova relação entre capital e trabalho, que causou o surgimento de imensas massas operárias depauperadas. A atividade caritativa da igreja começa a ser questionada, e logo se conclui que, mais do que caridade é necessário justiça na distribuição de bens. Este questionamento, iniciado pelo pensamento marxista, acaba sendo encampado pela própria doutrina social da Igreja Católica a partir da encíclica *Rerum Novarum* de Leão XIII, em 1891. Desta forma, estas duas doutrinas opostas, marxismo e cristianismo, concordam que a caridade não pode mais ser aceita como uma forma de se subtrair à justiça, permitindo aos ricos apaziguarem sua consciência enquanto espoliam os pobres. No entanto, este período histórico assiste não só ao surgimento de uma nova ordem social, como também a um novo ordenamento político, com a separação entre Estado e Igreja. Esta continua atuando na formação ética dos cidadãos, buscando influenciar os que exercem cargos públicos por meio da promoção dos valores morais na consciência dos que servem na política. No entanto, a justiça social passa a ser uma função do Estado, e a atividade caritativa da Igreja atende somente a casos particulares. Em sua primeira encíclica, *Deus Caritas Est*, o papa Bento XVI afirma: “A justa ordem da sociedade e do Estado é dever central da política. Um Estado que não se regesse segunda a justiça reduzir-se-ia a uma grande banda de ladrões, como disse Santo Agostinho uma vez: “*Remota itaque iustitia quid sunt regna nisi magna latrocinia?*”. () A justiça é o objetivo e, conseqüentemente, também a medida intrínseca de toda política. () Isto significa que a construção de um ordenamento social e estatal justo, pelo qual seja dado a cada um o que lhe compete, é um dever fundamental que deve enfrentar de novo cada geração. Tratando-se de uma tarefa política, não pode ser encargo imediato da Igreja” (p. 46s, 49).

Voltando ao mundo antigo, e ao berço da formação do pensar contemporâneo, mais preocupado com a harmonia social do que com a vida espiritual está Platão. Na República, Platão idealiza uma comunidade na qual os governantes não possuem propriedade privada, que causa dissenso entre as pessoas, e as impede de trabalhar para o bem comum. Como a propriedade privada é um importante incentivo para as pessoas, ela é aceita na classe dos trabalhadores e nas classes mais baixas. Para o bem-estar social, e para manter a estrutura social coesa, ele prega que não exista grande desigualdade entre as classes que compõe a república. Para Platão, a desigualdade gera violência e diminui o sentimento de integração entre os membros de uma comunidade.

Os dois principais pilares que formam o pensamento do mundo moderno ocidental começam a se fundir durante a Idade Média. Tomás de Aquino propõe que o direito à propriedade privada deva estar sujeito a obrigações quanto à subsistência dos pobres. Na

Suma Teológica, afirma que uma pessoa com a vida em risco não é obrigada a respeitar a propriedade de outro. Alguém desfalecendo devido à fome pode comer as frutas de um pomar privado sem que isso constitua furto. No entanto o autor defende a propriedade privada e afirma ser o furto um pecado mortal. Aquino, usando argumentos originados de Aristóteles e da bíblia, afirma que todas as coisas materiais pertencem a Deus, que nos concede um natural domínio sobre todos estes bens, e com isso o direito à propriedade. Somente a extrema necessidade se contrapõe a este direito, permanecendo o enfoque de proteção ao pobre originado na bíblia judaico-cristã. Ao mesmo tempo em que defende a propriedade privada, admoesta o rico a ajudar os necessitados, repartindo seus bens. Assim, Tomás de Aquino também segue o Novo Testamento (“Exorto aos ricos deste mundo a que não sejam orgulhosos nem ponham suas esperanças nas riquezas. Que pratiquem o bem, se enriqueçam de boas obras, sejam generosos e comunicativos” 1Tm 6: 17a, 18).

A fusão do pensamento grego-romano e judaico-cristão influenciou o agir da sociedade ocidental moderna. Das leis de pobreza da Inglaterra no século XVII, quando a igreja administrava os recursos do Estado para socorrer os pobres, às Santa Casas de Misericórdia que se proliferaram por todo Brasil, e até hoje prestam assistência aos necessitados, se encontram inúmeras instituições de caridade católicas, protestantes e judaicas buscando aliviar a situação dos pobres. No entanto, esta cultura assistencialista tem uma outra face na qual a pobreza não pode ser eliminada por tratar-se de um mal natural, e até benéfica, pois mantém o pobre trabalhando, o preserva de grandes ambições materiais e desenvolve a humildade, purificando-o espiritualmente. Assim, não há necessidade de políticas para eliminar a pobreza, pois estas políticas seriam inúteis (pois pobres sempre os teremos conosco), prejudicariam a salvação dos pobres pela humildade e sofrimento e dos ricos pela benemerência, além de afetar a produção econômica, pois a pobreza força o pobre a trabalhar e o possibilita ficar longe da bebida e de outros vícios, nesta visão.

Outros autores deste período pré-iluminismo propuseram sistemas onde a propriedade era posta em comum. Thomas More volta à idéia de Platão de eliminar a propriedade privada, mas para toda a sociedade e não apenas para seus dirigentes. Para o autor, a desigualdade entre ricos e pobres gera violência e corrupção, esgarça o tecido social e, portanto deve ser eliminada em uma comunidade utópica. Abolindo a propriedade privada, elimina-se a causa da ambição e dos conflitos políticos. Segundo Parijs (1995, p. 45s), a primeira proposta de uma renda mínima na literatura foi feita na Utopia de Thomas More, para reduzir a pobreza e

a criminalidade⁷. No entanto, nesta, como em outras utopias, não há escassez de bens a serem repartidos, e, portanto não há necessidade de justiça distributiva.

Neste momento da história surge o Estado Nacional, e começa-se então a discutir o seu papel junto à sociedade. Se os autores antigos recomendavam o cuidado com pobres e já alertavam contra os perigos de uma grande desigualdade econômica nas comunidades, pouco se falava de uma ação por parte dos governantes para minorar este problema. Com o surgimento do Estado, passa-se a ser discutido qual seu papel em relação às desigualdades criadas por outra instituição, não menos importante, que também passou a ser debatida no mesmo período, o mercado.

3.2 O Iluminismo Europeu

Após uma rápida visão do pensamento dos antigos sobre desigualdade econômica chegamos ao iluminismo europeu, no qual está a raiz da discussão atual sobre distribuição de bens. Durante os séculos XVII e XVIII, progressos científicos e políticos propiciaram ao homem sonhar com a eliminação da pobreza. Preocupados com a questão da propriedade privada, do papel do Estado, e se neste se encaixa a tributação com finalidade de redistribuição econômica, grandes filósofos como Hobbes, Rousseau, Locke, Hume e Kant escreveram sobre o tema. Como veremos a seguir, na segunda metade do século XX se intensifica o debate iniciado no Iluminismo sobre justiça na distribuição, liberdade e equidade.

Um dos principais expoentes da discussão sobre desigualdade no Iluminismo foi Rousseau. O autor coloca este como um dos temas centrais, em seu Discurso Sobre a Origem das Desigualdades: “O primeiro que, cercando um terreno, se lembrou de dizer: *Isto me pertence*, e encontrou criaturas suficientemente simples para o acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Que de crimes, de guerras, de assassinatos, que de misérias e de horrores teria poupado ao gênero humano aquele que, desarraigando as estacas ou atulhando o fosso, tivesse gritado aos seus semelhantes: Guardai-vos de escutar este impostor! Estais perdidos se vos esqueceis de que os frutos a todos pertencem e de que a terra não é de ninguém!” (Rousseau, 1971, p. 175). No entanto, suas idéias foram logo contrapostas por outros pensadores da época. Voltaire, ponderando que o esforço do trabalho pode ser

⁷ “Take, for example, what may well be the first case for a minimum income, the one uttered by Thomas More’s (1516: 44-5) Raphael: ‘Instead of inflicting these horrible punishments, it would be far more to the point to provide everyone with some means of livelihood, so that nobody’s under the frightful necessity of becoming first a thief and then a corpse.’” (Parijs, 1995, 45s)

recompensado pela propriedade, escreveu “What! He who has planted sown and enclosed some land has no right to the fruit of his effort!... Behold the philosophy of a beggar who would like the rich to be robbed by the poor” (Rousseau, 1984, p.180).

John Locke foi um dos primeiros grandes defensores da propriedade privada, justificada pela adição do trabalho do proprietário: “Though the water running in the fountain be everyone’s, yet who can doubt that in the pitcher it is his only who drew it out? His labour hath taken it out of the hands of Nature where it was common (...) Nor was this appropriation of any parcel of land, by improving it, any prejudice to any other man, since there was still enough, and as good left. So that, in effect, there was never the less left for others because of his enclosure for himself. For he that leaves as much as another can make use of does as good as take nothing at all” (Locke, 1992, p.131s). A defesa da propriedade privada leva à questão da tributação com todo seu entorno político, e Locke se posiciona que o Estado, no caso o rei, só pode instituir tributos com a autorização do parlamento que representa o povo. Não apenas outros pensadores, como Adam Smith, escreveram em defesa da propriedade privada, como, segundo nota em uma edição moderna do livro de Rousseau, o próprio autor na Enciclopédia de Diderot escreveu posteriormente: “It is certain that the right to property is the most sacred of all the rights of citizens and more important in certain respects than liberty itself” e “We must remember here that the basis of the social contract is property, and its first stipulation is that everyone be assured of the peaceful enjoyment of what belongs to him” (Rousseau, 1984, p.180). A defesa enfática da propriedade por Rousseau faz com que o autor expresse toda a intensidade do dilema político entre a tributação e a liberdade dos proprietários cerceada pelo Estado que tributa, ao afirmar que esta é a cruel alternativa entre deixar o Estado perecer ou violar o sagrado direito da propriedade.

Adam Smith também exerceu um importante papel na discussão sobre distribuição neste período. Ele defende uma melhor situação para os menos favorecidos para o bem da sociedade como um todo: “Dever-se-á considerar esta melhoria da situação das camadas mais baixas da sociedade como uma vantagem ou como um inconveniente para a sociedade? A resposta é tão óbvia que salta a vista. Os criados, trabalhadores e operários dos diversos tipos representam a maior parte de toda grande sociedade política. Ora, o que faz melhorar a situação da maioria nunca pode ser considerado como um inconveniente para o todo. Nenhuma sociedade pode ser fluorescente e feliz, se a grande maioria de seus membros forem pobres e miseráveis” (Smith, 1996a, p.128s). Mas sua proposta é principalmente de uma melhor distribuição de renda por meio de melhores salários para os trabalhadores, de onde advém a riqueza das nações: “Assim como a remuneração generosa do trabalho é o efeito da

riqueza crescente, da mesma forma é causa do aumento da população. Queixar-se disso equivale a lamentar-se sobre a causa e o efeito necessário da prosperidade máxima da nação” (idem, p. 131) . A partir destas afirmações o autor escocês passa a estudar as causas das desigualdades de remuneração, encontrando-as na própria natureza dos empregos (agradáveis ou desagradáveis, fáceis ou difíceis, o nível de dispêndio e confiança necessários e finalmente a probabilidade de sucesso) e nas oriundas da política, que pode limitar a concorrência em uma atividade e incentivá-la em outra ou criar obstáculos a livre circulação de mão de obra e capital. No entanto, para aumentar a produtividade e a capacidade de participação dos trabalhadores o Estado deve propiciar-lhes educação: “A educação das pessoas comuns talvez exija, em uma sociedade civilizada e comercial, mais atenção por parte do Estado” (Smith, 1996b, p.245), que deveria ensinar no mínimo a ler, escrever e o básico de geometria e mecânica. Desta forma, os trabalhadores poderiam auferir melhores salários, melhorando sua condição de vida e a sociedade como um todo. Reconhecendo a maior responsabilidade dos ricos para com a sociedade, Smith também propõe uma maior tributação destes na locação imobiliária e nos pedágios das estradas, o que poderia diminuir o pedágio dos que transportam alimentos, e conseqüente o preço destes produtos (idem, p. 199s). Assim o autor, um dos pilares do liberalismo, propõe a redução da desigualdade por meio do mercado, respeitando a “avareza e ambição dos ricos” interessados em manter seus privilégios, e realçando a importância do Estado para manter a ordem instituída: “Esta desigualdade de fortuna dá, portanto, certa relevância àquele governo civil indispensavelmente necessário para a preservação da própria sociedade. () O governo civil, na medida em que é instituído para garantir a propriedade, de fato o é para a defesa dos ricos contra os pobres, ou daqueles que têm alguma propriedade contra os que não possuem propriedade alguma” (idem, p. 191s).

Hoje, capitalismo e socialismo poderiam ser contrastados pela questão de quem detém a propriedade dos bens e dos meios de produção. No capitalismo, a propriedade pertence a pessoas físicas ou jurídicas. No socialismo, a propriedade pertence ao Estado, seja no nível nacional ou local, e a administração é feita pelos representantes do povo. Praticamente todas as sociedades hoje admitem a propriedade pública e a privada, e diferença está na composição da economia dividida entre estes dois bens. A discussão em relação à justiça distributiva é quanto o Estado pode se apropriar do bem privado para distribuir entre seus cidadãos, quanto esta distribuição pode privilegiar determinados grupos, e quanto grupos privados podem se defender de serem afetados pelo Estado em relação a suas decisões econômicas. Assim, o debate iniciado no Iluminismo orienta toda a discussão posterior sobre desigualdade, e na segunda metade do século XX se intensifica este debate. Conceitos como

utilitarianismo e liberalismo são ampliados, novas idéias de contratos sociais são propostas, e novas correntes surgem, debatendo equidade e liberdade. Segundo Kolm (1996, p. 5), uma teoria de justiça nada mais é do que racionalidade aplicada à questão de justiça, e justiça será o resultado da aplicação desta teoria. Vamos fazer uma breve revisão das idéias destas novas correntes.

3.3 Utilitarianismo

O utilitarianismo clássico tem raízes no século XIX, com pensadores como John Stuart Mill e Jeremy Bentham entre outros. Bentham propôs um dos primeiros programas de bem-estar (*welfare*) na Inglaterra, enquanto John Stuart Mill defendia os programas governamentais para ajudar os pobres. Estas raízes geraram diversos ramos com diferentes tendências, mas respeitando uma base de análise de custo-benefício para se alcançar o máximo de felicidade para o maior número possível de pessoas. Durante os séculos XIX e XX os utilitarianistas se dividiram entre os que propunham o socialismo como a melhor forma de atingir este propósito, e os que defendiam a livre economia de mercado. Como existem muitos livros escritos sobre o tema, a intenção aqui é apenas expor alguns conceitos que serão usados posteriormente. Conforme John Stuart Mill (1979) o correto é escolher o que traz o bem maior, ou maior utilidade: “ ‘Utility’ or the ‘greatest happiness principle’ holds that actions are right in proportion as they tend to promote happiness; wrong as they tend to produce the reverse of happiness. By happiness is intended pleasure or the absence of pain.” A função do governo é maximizar a soma das utilidades, i.e., prazeres menos sofrimentos, de cada indivíduo para que a sociedade atinja a máxima felicidade. Entre as diversas críticas na literatura, destaca-se a falta de uma definição mais consistente de felicidade, e o que ela significa para a sociedade como um todo, e o fato da justiça ser definida pelo fim a ser alcançado, fazendo com que o bem final seja superior ao que é certo, o que violaria o conceito de justiça. Pode o bem maior aceitar o linchamento de um suposto criminoso para satisfazer uma multidão indignada com o crime?

O principal problema teórico seria valorar a função utilidade de cada indivíduo, para se efetuar a soma proposta. Esta função pode ser entendida em termos ordinais, i.e., podemos colocar as situações em ordem de preferência, pois o indivíduo reconhece que uma situação é preferida em relação à outra. Entretanto, esta função não pode ser entendida em termos cardinais, pois não é possível valorar cada circunstância, i.e., atribuir um valor para cada situação, para cada indivíduo. Kolm (1996, p.406) nota que o utilitarianismo no sentido

estrito, no qual se deve valorar felicidade, moral e problemas sociais, não tem sentido. No entanto, ao se ampliar o sentido de utilidade, ou aplicá-lo a casos específicos, é possível se valorar a utilidade e buscar sua soma, o que vem sendo feito pela teoria econômica. O autor chama estas teorias de utilitarianismo metafórico, ou utilitarimorfismo (*utilitaromorphisms*), realçando que na segunda metade do século XX se desenvolveram pelo menos dez teorias utilitarimorfistas.

Uma delas, a teoria do bem-estar social (*social welfare*), propõe o uso da função *welfare* substituindo a utilidade. Se expresso como utilidade, o *welfare* padeceria dos mesmos problemas de valoração. No entanto, se *welfare* for expresso como renda, isto permitiria sua expressão cardinal e operações matemáticas. Mas bem-estar ou felicidade dependem da renda e de outras variáveis ligadas às necessidades do indivíduo, como saúde, liberdade, segurança e outros diferentes aspectos pessoais e sociais que compõem a qualidade de vida. Certamente dois indivíduos com a mesma renda não terão obrigatoriamente a mesma quantidade de bem-estar, mas é mais fácil quantificar renda do que os demais aspectos pessoais que compõem o bem-estar. Neste caso, uma política de maximização do *welfare* passa a ser uma política de maximização da renda nacional e um critério de eficiência da economia. Os teoremas fundamentais do *welfare* econômico dizem que todo equilíbrio competitivo é um ótimo de Pareto, e que um ótimo de Pareto pode ser alcançado como um equilíbrio competitivo após uma apropriada distribuição inicial de recursos, e ao posterior estado desta distribuição. No entanto Pareto ao definir a condição ótima estava preocupado com eficiência da economia, e não com distribuição de recursos. Conforme afirma Pareto (1971): "We will say that the members of a collectivity enjoy *maximum ophelimity* in a certain position when it is impossible to find a way of moving from that position very slightly in such a manner that the ophelimity enjoyed by each of the individuals of that collectivity increases or decreases. That is to say, any small displacement in departing from that position necessarily has the effect of increasing the ophelimity which certain individuals enjoy, and decreasing that which others enjoy, of being agreeable to some, and disagreeable to others." Nesta definição o conceito de satisfação econômica de Pareto, *ophelimity*, está intimamente ligado ao de utilidade. A situação em que ninguém pode melhorar sua posição sem piorar a de outro membro da sociedade traz o máximo de eficiência àquela sociedade, mas não está relacionada com questões de distribuição. A soma da função *welfare* será maximizada por um critério de eficiência, sem se preocupar com a relação entre as parcelas da soma.

O utilitarianismo traz, portanto, uma dose de individualismo, ao considerar a felicidade de cada um, e coletivismo ao considerar sua soma. No entanto, ao considerar a

soma total é necessário não se esquecer de como as parcelas estão distribuídas, pois se deve analisar se é mais justo um valor maior mal distribuído, ou uma distribuição mais equilibrada de um total menor. É considerada uma teoria justa, enquanto cada indivíduo entra nesta soma com peso igual. Mill (1979, p. 54/57) descreve as situações de injustiça que devem ser evitadas na busca do bem maior, como respeitar os direitos morais e legais de cada um, evitar favoritismos, ou tratar as pessoas de forma desigual. A justiça tem a utilidade de preservar a segurança e os direitos de cada um, e é mais uma parcela na somatória proposta. O problema está quando há oposição entre o bem maior e a liberdade individual, e a possibilidade de alguns serem prejudicados para um maior benefício de outros e o crescimento da soma total de felicidade.

Embora suas falhas, o utilitarianismo clássico estabeleceu dois pilares sobre os quais se erigiram outras teorias de justiça distributiva, inclusive a de Rawls que veremos posteriormente. Primeiro, ele reconhece a importância da felicidade e do bem geral como parte da justiça distributiva. Segundo, o utilitarianismo provê um método concreto para tomar decisões, no qual estes elementos devem sempre ser considerados. Este ponto deve embasar a tomada de decisões na formulação de políticas públicas.

As duas linhas seguintes que iremos discutir diferem quanto à relação entre o bem-estar geral e a liberdade do cidadão. A primeira, o Marxismo, prioriza o coletivo em relação ao indivíduo. A segunda, o Libertarianismo, já não coloca o bem-estar geral acima de tudo, e, preocupada com os regimes totalitaristas de direita e esquerda que surgiram no início do século 20, provindos de teorias desenvolvidas no século anterior, coloca como o bem maior a liberdade do indivíduo.

3.4 Marxismo

Dentre as teorias de distribuição, certamente a mais conhecida e debatida é a de Karl Marx. Existem muitos livros escritos sobre o assunto, e nosso objetivo aqui é dar uma visão geral do tema, devido sua importância. O *motto* adotado por Marx é que cada um deve contribuir conforme sua capacidade e receber conforme sua necessidade. Este ideal não é possível em uma economia capitalista, por que sua base é a exploração da classe trabalhadora, e para tanto é necessário constituir uma sociedade comunista.

A base da teoria de exploração é que o trabalhador quando produz recebe só uma parte do valor que ele acrescenta ao produto, o restante é apropriado pelo proprietário dos meios de produção. Por meio das idéias de valor do trabalho, provindas de Adam Smith e David

Ricardo, Marx demonstra em seu livro “O Capital”, no qual ele analisa o capitalismo, que o trabalhador recebe apenas parte do valor que ele cria. O valor das horas pelo qual ele não é remunerado passa a integrar o lucro do capitalista. Como os trabalhadores não detêm os meios de produção, nem terra, nem capital, sua única opção é vender sua mão de obra para sobreviver, e neste processo ele é explorado. Para Marx, a relação entre patrão-empregado no capitalismo não altera para o trabalhador o vínculo que havia entre o senhor feudal e o camponês.

Todos os pensadores do Iluminismo, conforme vimos, concordavam que o fruto do trabalho deve pertencer a quem o exerceu. Esta é a argumentação de John Locke na defesa da propriedade privada. Adam Smith afirma: “The produce of labour constitutes the natural recompense or wages of labour” (Smith, 1996a). Marx demonstra matematicamente que o valor acrescido pelo trabalhador ao produto é superior ao valor do salário recebido. Portanto, o trabalhador não está recebendo o que ele produz, rompendo com um princípio básico da justiça distributiva. No entanto, Marx não aceita que o trabalhador seja compensado desta perda por meio de uma distribuição de renda ou de consumo, ele requer uma completa distribuição dos meios de produção, i.e., antes da renda ou dos bens de consumo, devem ser redistribuídos os bens de produção. A dúvida é se a distribuição dos meios de produção por meio da luta de classes e ação coletiva leva a distribuição dos bens de consumo e do bem-estar. O próprio balanço de poder da sociedade é determinado pela distribuição dos fatores de produção e não dos bens de consumo, e a distribuição dos meios de produção é que determina a dos demais recursos. A idéia de equidade de resultados para o marxismo é apenas um conceito pequeno-burguês. No conflito igualdade-liberdade na teoria de Marx, o trabalhador carece de liberdade, visto ser obrigado a vender seu trabalho por um valor inferior, e esta diferença ser apropriada pelo capitalismo na realização do lucro. O trabalhador não irá lutar por igualdade, mas sim pela liberdade de não mais ser forçado a vender seu trabalho por um valor mínimo, que, no máximo, lhe permite sobreviver, situação semelhante à escravidão.

Um dos principais problemas na teoria marxista é a dissociação entre o que a pessoa dá e o que recebe. Se ela receber conforme suas necessidades, qual o incentivo para dar conforme sua capacidade? A preocupação com o incentivo enquanto valor básico para o crescimento econômico leva a próxima linha, a ser discutida, propor a redução do papel do Estado e priorizar a liberdade do indivíduo. Para que esta liberdade seja efetiva, todos os bens de produção devem estar sob o controle da iniciativa privada, de forma que cada um possa fazer o que quiser de si mesmo e dos bens que lhe pertencem, com uma mínima interferência do Estado.

3.5 Libertarianismo (*Libertarianism*)

O papel do Estado enquanto promotor da distribuição de bens começou a ser questionada desde o Iluminismo. Para Locke cabe ao Estado preservar o fruto adquirido pelo trabalho do cidadão, e não redistribuí-lo. Mandeville, em sua fábula das abelhas, vê a manutenção da desigualdade como um incentivo ao crescimento econômico. No século XIX, Herbert Spencer⁸ defende a seleção natural dentro da sociedade, na qual os mais fracos, i.e., os pobres, incapazes de sobreviver por si devem ser eliminados. Junto a isto, propõe que o direito de propriedade é inviolável, e que os programas de bem-estar mantidos pelo Estado são corruptos e ineficazes, devendo, portanto, ser eliminados. Inclusive programas públicos de educação e saúde devem ser suprimidos, pois não há motivo para o Estado gastar com aqueles que não estão capacitados para sobreviver pelo seu próprio esforço. Para Spencer, todo homem é livre para fazer o que deseja, contanto que isto não interfira na liberdade do outro⁹, e o direito à propriedade é uma decorrência natural deste princípio. A única razão para o Estado tributar a propriedade é garantir a liberdade dos cidadãos por meio dos mecanismos de segurança, justiça e afins. Tributar para redistribuir ou prestar serviços, mesmo que sejam bens públicos como educação, é interferir na liberdade do cidadão buscar a felicidade por meio do que possui. Ainda segundo Fleischacker (2004, 90s), o libertarianismo de Spencer está intimamente ligado ao seu darwinismo social, e sua posição de absoluto respeito da propriedade privada é mais um produto de sua oposição ao programas distributivos do que sua fonte. No entanto, os libertarianistas que sucederam Spencer não foram tão radicais na defesa do darwinismo social com a supressão dos menos capazes e na absoluta condenação de qualquer programa por parte do Estado que favorecesse os pobres.

Os principais expoentes contemporâneos do libertarianismo são Robert Nozick, Friedrich von Hayek e Milton Friedman. O primeiro desenvolveu um trabalho mais abstrato dentro da filosofia política e o último é um economista mais pragmático na defesa do capitalismo. Hayek apresenta obra nos dois campos. Os libertários defendem que o capitalismo livre, sem interferência do Estado, traz a máxima eficiência para a economia, e toda a sociedade ganha com isto. O Estado deve ser mínimo, e toda interferência na economia, como, por exemplo, tentar distribuir renda ou riqueza, diminui a eficiência da economia e o desenvolvimento.

⁸ Apud Fleischacker (2004, p.86ss)

⁹ Apud Fleischacker (2004, p.89)

Em *The Mirage of Social Justice*, Hayek afirma que o principal bem que o Estado deve prover é a liberdade, e que igualdade material e liberdade são irreconciliáveis (1976, p.181). Justiça social e justiça distributiva são abusos da palavra justiça, e abdicam da concepção da lei, que tem por objetivo salvaguardar as liberdades individuais (p.62). A distribuição de renda é um objetivo nobre a ser buscado pela sociedade, mas nunca deve estar a cargo do governo, que deve ter por objetivo preservar a liberdade dos indivíduos. “What we have to deal with in the case of ‘social justice’ is simply a quasi-religious superstition of the kind which we should respectfully leave in peace so long as it merely makes those happy who hold it, but which we must fight when it becomes the pretext of coercing other men. And the prevailing belief in ‘social justice’ is at present probably the gravest threat to most other values of a free civilization” (Hayek, 1976, p.66s). Se a natureza distribui talentos e defeitos entre os seres humanos de uma forma totalmente injusta, se a vida trata as pessoas de forma desigual, na qual o sem valor prospera e o que merece não recebe sua recompensa, ninguém pode ser responsabilizado. Aprendemos a aceitar estes fatos com maturidade, não há a quem culpar, e seria absurdo dizer que estas diferenças de dotes ou destinos são injustiças. É a mesma coisa em relação à distribuição de bens materiais na sociedade: ninguém pode ser culpado se há diferenças na distribuição, nem isso pode ser chamado de injusto. Assim, justiça distributiva é um conceito vazio e sem sentido. No entanto, Hayek concorda com Locke na clássica concepção de justiça, em que esta ocorre ou não na forma em que a competição acontece, sendo os resultados irrelevantes. Em *The Road to Serfdom*, Hayek insiste que o único caminho para eliminar a pobreza é o crescimento econômico, mas ele e Milton Friedman concordam que todos têm direito a receber um mínimo. “Let a uniform minimum be secured to everybody by all means (...) It may sound noble to say, ‘Damn economics, let us build up a decent world’ – but it is in fact merely irresponsible. With our world as it is, with everyone convinced that the material conditions here and there must be improved, our only chance of building a decent world is that we can continue to improve the general level of wealth” (Hayek, 1976, p.210). Para tanto, Hayek conclui sobre a necessidade do incentivo para o desenvolvimento: “It certainly is important in the market order that the individuals believe that their well-being depends primarily on their own efforts and decisions. Indeed, few circumstances will do more to make a person energetic and efficient than the belief that it depends chiefly on him whether he will reach the goals he has set himself.” (Hayek, 1976, p.74). Na política proposta da Sociedade de Participantes, o indivíduo será estimulado a aprender, conforme afirma Hayek, que seu bem-estar depende essencialmente de seu esforço, e por meio do esforço de cada um é que a nação poderá crescer.

O principal tema que Robert Nozick enfoca em *Anarchy, State and Utopia* é o tamanho do Estado, que deve ser mínimo, e o seu papel, que deve ser limitado, não cabendo, portanto, entre seus objetivos, a justiça distributiva. O Estado deve proteger o território nacional e deter o monopólio do uso da força dentro deste território para proteger os cidadãos, bem como administrar a justiça, e não tem por objetivo ser uma agência central de distribuição de bens. “The complete principle of distributive justice would say simply that a distribution is just if everyone is entitled to the holdings they possess under the distribution” (Nozick, 1974, p. 151). Uma distribuição é justa se ela provém de um sistema de aquisição e transferência justo, cuja base é uma teoria de justiça procedimental, i.e., se o processo é justo, o resultado é justo. No entanto, Nozick concorda que se a atual distribuição não resultou de um sistema de aquisição e transferências que sempre foi justo durante a história deveria haver uma redistribuição antes de serem adotados os procedimentos que ele propõe em seu livro. No mais, cada um deve receber conforme seu esforço e o que o mercado determina. A máxima passa a ser: “From each as they choose, to each as they are chosen (op. cit., p. 160).” No entanto, a justiça se efetua também ao não se prejudicar o próximo. Ao se optar por não transferir bens do rico para o pobre, não se está deixando o pobre pior, ele continua na mesma posição, portanto a não distribuição é justa.

Também quanto à tributação, a liberdade do indivíduo é mais importante do que qualquer idéia de igualdade. Conforme Nozick (op.cit., p.169) expõe, tributar equivale a explorar trabalho forçado. Quando o Estado se apropria do rendimento de n horas de trabalho de um indivíduo equivale a condenar esta pessoa a trabalho forçado por estas n horas. E mais absurdo é forçar esta pessoa a trabalhar para que seu rendimento seja distribuído a outros que não trabalham. Embora radical, idéia semelhante é apresentada por Milton e Rose Friedman em *Free to Choose*, quando eles propõem um feriado, o Dia da Independência Pessoal, no qual se comemoraria o dia em as pessoas vão parar de pagar as despesas do governo (Friedman, 1980, p.89).

A idéia dos libertarianistas de um Estado mínimo, sem função distributiva, se choca com as pesquisas atuais apresentadas na parte 2, mostrando os danos da desigualdade para a sociedade. Mesmo que a pessoa não se importe com alguns vivendo na miséria, enquanto outros vivem nababescamente, ou na concentração do poder político na mão dos que concentram a riqueza, uma desigualdade muito grande pode levar a ruptura do tecido social da nação. Se uma das poucas funções do Estado mínimo é garantir a segurança dos cidadãos, ele precisará ter políticas redistributivas. Estudos discutidos ao longo deste trabalho mostram que a desigualdade e a exclusão social são fortemente correlacionadas com a violência e a

criminalidade, e dificilmente o Estado poderá combater estes problemas se não atentar para a questão da distribuição de bens.

No próximo item serão discutidos dois autores essenciais para o pensamento contemporâneo sobre justiça distributiva. John Rawls é um marco na discussão da justiça distributiva. Ele busca responder as questões colocadas no início deste capítulo sobre quais bens devem ser distribuídos, em que quantidade, para quem e como balancear a distribuição de bens com a de liberdade. Amartya Sen desenvolveu sua teoria sobre capacidades (*capabilities*) embasado no trabalho de Rawls, e estende o conceito de bens primários criado por Rawls conforme veremos a seguir.

3.6 Rawls e Sen

John Rawls inicia seu livro “Uma Teoria de Justiça”, sobre filosofia política e moral, afirmando que a justiça é a primeira virtude das instituições sociais: “Justice is the first virtue of social institutions, as truth is of systems of thought (...) Being first virtues of human activities, truth and justice are uncompromising” (Rawls, 1999, p.3s).

Rawls é um contratualista, como Hobbes, Locke, Rousseau e Kant. Os contratualistas, para entender o mundo político, concebiam como seriam os homens antes da criação das sociedades organizadas sob governos e leis, e elaboravam sobre quais as razões que levaram os seres humanos a se organizarem em sociedade, e quais os princípios que guiaram esta organização. Todos concordam que as pessoas precisaram acordar com algumas regras, para que pudessem permanecer juntos. Rawls desenvolve seu contrato social a partir de uma posição original virtual, como uma abstração mental, que nos ajuda a entender os princípios que ele propõe de justiça. Nesta posição original, representantes dos membros da sociedade vão negociar um contrato que deverá ser adotado por todos em comum acordo. Nesta situação pré-contrato, os participantes não têm informação de sua posição na sociedade. Rawls propõe um véu de ignorância: “Nesta posição original, não se permite que as partes conheçam as posições sociais ou as doutrinas abrangentes específicas das pessoas que elas representam. As partes também ignoram a raça e grupo étnico, sexo, ou outros dons naturais como a força e a inteligência das pessoas” (Rawls, 2003, p.21s).

O contrato vai-se estabelecer, portanto, entre pessoas livres e iguais, devidamente informadas sobre economia, psicologia, organização social, e aptas a fazer escolhas racionais, mas sem conhecer a posição social que virão a ocupar. Sob este véu de ignorância, as partes contratantes vão negociar a distribuição de bens e encargos na sociedade em que eles viverão.

Este acordo deve refletir termos justos para todos os participantes por meio de uma cooperação social, obtendo-se justiça como equidade. Rawls propõe um problema de escolha sob incerteza, pois o contratante não sabe qual a posição que irá ocupar; a sociedade objeto deste contrato será uma ação conjunta visando vantagens para todos os participantes. A escolha deverá refletir o modelo de distribuição preferido entre pessoas informadas e racionais, e como cada um poderá ocupar qualquer posição nesta nova distribuição, os contratantes certamente não aceitarão grandes desigualdades. Rawls (1999, p.136s) afirma: “While nothing guarantees that inequalities will not be significant, there is a persistent tendency for them to be leveled down by the increasing availability of educated talent and ever widening opportunities. The conditions established by the other principles insure that the disparities likely to result will be much less than the differences that man have often tolerated in the past.”

Os contratantes deverão seguir duas regras básicas propostas por Rawls (2003, p.60):

- “a) Cada pessoa tem o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais que seja compatível com o mesmo esquema de liberdade para todos; e
- b) As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro devem estar vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em condição de igualdade eqüitativa de oportunidades; e, em segundo lugar, tem de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o princípio da diferença)”.

Rawls estabelece que o primeiro princípio tem precedência sobre o segundo. Assim a posições a ser adotada não poderá limitar a liberdade das demais. Desta forma a proposta de Rawls é liberal, cada um terá liberdade de escolher seu plano de vida de acordo com sua concepção de felicidade, contanto que não interfira na liberdade do próximo. Embora embasado em uma fundamentação utilitarista de busca da felicidade, Rawls mantém uma forte ênfase no indivíduo que não é encontrada naquela doutrina. Esta preocupação com o indivíduo se mostra quando o autor propõe que cada um receba o necessário (bens primários, cujo conceito será discutido a seguir) para que busque a sua concepção de felicidade, sem formular, como ocorre no utilitarismo, este conceito. O princípio da diferença, também conhecido como princípio *maximin*, é igualitário. Segundo Rawls, o aumento da desigualdade é justificado se houver uma melhora da situação dos membros da sociedade que estão em pior posição. Para o autor, uma distribuição mais eqüitativa é preferível, mesmo que isto signifique menor eficiência na economia e uma menor riqueza a ser distribuída entre todos. Assim,

Rawls busca responder ao dilema entre liberdade, eficiência da economia e a questão da distribuição.

Um ponto importante na teoria de Rawls para discutir distribuição é o de bens primários. “Estes consistem em diferentes condições sociais e meios polivalentes geralmente necessários para que os cidadãos possam desenvolver-se adequadamente”.(Rawls, 2003, p.81). O autor elenca cinco tipos destes bens:

1. As liberdades de pensamento e de consciência, básicos para que as pessoas possam desenvolver um senso de justiça, formar uma concepção de bem e aplicá-los na vida política.
2. As liberdades de movimento e de livre escolha de ocupação, a partir de oportunidades que permitem as pessoas buscarem seus objetivos na vida, revê-los e alterá-los.
3. Os poderes e prerrogativas de cargos e posições de autoridade e responsabilidade.
4. Renda e riqueza, para que as pessoas possam atingir seus objetivos. Estes bens estão intimamente relacionados com a idéia de liberdade exposta por Amartya Sen em “Desenvolvimento como Liberdade”.
5. As bases sociais do auto-respeito, nas quais as instituições básicas valorizam os cidadãos, possibilitando que eles tenham autoconfiança para buscarem seus objetivos.

Estes bens devem ser comuns para todos, em todas as circunstâncias. São eles que permitem que as pessoas participem da sociedade como cidadãos plenos. Esta escolha de bens deixa claro que a preocupação do autor é com a esfera pública, e não privada, da vida do indivíduo. Ele não está trabalhando com a relação dentro da família, que pode ser outra fonte de injustiças e desigualdades, mas com a relação entre o cidadão e a sociedade. Enquanto teoria de justiça, Rawls está trabalhando com bens transferíveis. Bens intransferíveis, como saúde, felicidade ou inteligência, não podem ser incluídos em um projeto distributivo. Liberdade, oportunidade, renda, riqueza e auto-respeito são os bens que as pessoas necessitam para atingirem seus objetivos na vida, e substituem a felicidade, proposta pelos utilitarianistas, um conceito etéreo.

Um problema da escala de bens proposta por Rawls é sua mensuração e estabelecimento de pesos. O autor não discute como um índice para contabilizar estes bens poderia ser construído. Por exemplo, o Latinobarometro, órgão de pesquisa de opinião pública latino-americana, sediado no Chile, tem apontado que os brasileiros, entre outros latinos americanos, trocariam liberdades políticas por desenvolvimento econômico. Em situações de

extrema desigualdade de riqueza, renda e oportunidades, que dificultam a obtenção de auto-respeito, a liberdade deixa de ter valor por si só. O embate entre liberdade, que pode trazer maior eficiência econômica, e igualdade, perde seu sentido em situações extremas. Neste caso, a liberdade econômica só pode ser usufruída pelos poucos que estão incluídos no sistema produtivo e de consumo, e a política é corrompida pelos que concentram a riqueza, não havendo liberdade, ou possibilidade, para os demais participarem do processo político. Os bens públicos que deveriam estar a serviço de todos os cidadãos, como segurança e justiça, só existem para os mais abastados, e as instituições, que provêm o atendimento público de saúde e ensino, não respeitam os cidadãos, não fornecendo as bases para que eles tenham autoconfiança para desenvolver o auto-respeito.

As propostas de Rawls foram criticadas por outros pensadores. Muitos não se convenceram que os bens primários são os melhores substitutos para a felicidade ou bem-estar das teorias anteriores. Dworkin propõe um pacote de recursos no lugar destes bens primários, e Sen propõe a equalização das capacidades básicas das pessoas. Estas capacidades (*capabilities*) é que permitem as pessoas levarem o tipo de vida que elas valorizam, i.e., refletem a liberdade de se escolher entre diversos modos de se viver, e para Sen devem avaliar a equidade de uma sociedade. Assim, uma boa sociedade é avaliada pela liberdade que seus membros têm de escolher seu estilo de vida, o que só será possível se o indivíduo tiver acesso a diferentes cestas de recursos, entre as quais ele pode escolher para atingir seu bem-estar. Da mesma forma, uma boa política pública deve ser avaliada não apenas pela sua possibilidade de distribuir recursos, como também pela de aumentar as capacidades dos cidadãos usufruírem destes recursos e influenciarem as medidas adotadas pela política em tela. Portanto, tais capacidades envolvem recursos materiais e liberdade de ação, e sua diferença dos bens primários propostos por Rawls está na possibilidade que as pessoas têm, por meio destas capacidades, de usufruírem ou não dos recursos materiais que devem estar disponíveis, de acordo com o objetivo final de cada um. Elas são efeito e causa das políticas adotadas pela sociedade, pois conforme nota Sen (2000, p.32): “Estas capacidades podem ser aumentadas pelas políticas públicas, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo”.

Além de Rawls e Sen, outros autores discutiram as questões sobre o que deve ser distribuído, em que quantidade e para quem. A seguir, serão discutidos os textos de Dworkin, propondo que cada pessoa receba um pacote de recursos que não seja invejado pelos outros membros da sociedade, no lugar dos bens primários de Rawls. As idéias de Dworkin serão importantes na formulação da política pública a ser proposta neste trabalho.

3.7 Dworkin

Ronald Dworkin (1981a, 1981b) realizou uma importante contribuição ao debate sobre justiça distributiva em dois ensaios publicados na revista *Philosophy and Public Affairs*, na linha do liberalismo igualitário de Rawls, e posteriormente com seu livro *Sovereign Virtue* em 2000. Inicialmente Dworkin postula que a virtude soberana de uma comunidade política é a preocupação com a igualdade: “Equal concern is the sovereign virtue of political community – without it government is only tyranny – and when a nation’s wealth is very unequally distributed, then its equal concern is suspect” (2000, p. 1). Quanto à discussão iniciada no item anterior sobre qual desigualdade devemos nos preocupar, se de renda, riqueza, oportunidades, ou outras, Dworkin sugere uma solução interessante, na qual cada sociedade individualizará sua resposta: “But if equal concern does not mean that government must insure that everyone has the same wealth, no matter what, then what does it mean? There is no straightforward or uncontroversial answer to that question. Equality is a contested concept: people who praise or disparage it disagree about what it is they are praising or disparaging. The correct account of equality is itself a difficult philosophical issue: philosophers have defended a variety of answers. Would it not be wise, then, to follow the new fashion and abandon the ideal altogether, for just that reason? If we cannot agree whether true equality means equality of opportunity, for example, or of outcome, or something altogether different, then why should we continue to puzzle about what it is? Why not just ask, directly, whether a decent society should aim that its citizens have the same wealth, or that they have the same opportunities, or only that each has sufficient wealth to meet minimal needs? Why not forget about equality in the abstract, and focus instead on these apparently more precise questions?” (op. cit., p. 2).

Considerando então que existem várias concepções de igualdade, e que pessoas com a mesma renda podem ter satisfações diferentes, Dworkin desenvolve duas teorias de justiça distributiva. A primeira, denominada igualdade de bem-estar (*equality of welfare*¹⁰), consiste em distribuir recursos até que todos os membros da sociedade estejam no mesmo nível de bem-estar. A segunda, denominada igualdade de recursos (*equality of resources*), busca que o total de recursos seja distribuído da forma mais igualitária possível, embora o nível de bem-estar possa ser diferente para duas pessoas com a mesma cesta de recursos.

¹⁰ Entendo que *welfare* tem um significado mais amplo que bem-estar, que é mais relacionado com *well-being*. *Welfare*, além de bem-estar, inclui felicidade e prosperidade. No entanto, embora o significado não seja exatamente o mesmo, acredito ser a melhor palavra para traduzir a idéia de Dworkin. O próprio autor aceita “the idea of welfare as essential well-being” (p. 195).

A idéia de distribuir recursos usando bem-estar como o critério para tanto parece, a princípio, a mais justa. Afinal de contas, dinheiro é apenas o meio de se atingir um bem maior, que é a felicidade. Se uma pessoa precisa de menos dinheiro para ser feliz que outra, é natural que ela receba menos, pois no final as duas estarão igualmente satisfeitas. O critério que deve pautar uma teoria política é o seu fim último, no caso o bem-estar dos indivíduos, independente da distribuição de recursos que será feita para tanto. Os recursos não precisam ser igualmente distribuídos, e sim justamente distribuídos, para que todos alcancem o mesmo nível de bem-estar. O primeiro problema para se buscar a melhor distribuição de bem-estar possível é definir o que se entende por bem-estar. Existem diversas teorias de igualdade de bem-estar, e diversas concepções do que isto significa. O primeiro grupo destas teorias é o que considera bem-estar como o sucesso da pessoa em satisfazer suas preferências, metas e ambições. Estas teorias recomendam a distribuição e transferência de recursos até que todas as pessoas atinjam um equilíbrio na condição de bem-estar obtida. Como cada pessoa tem preferência e ambições diferentes, cada um precisa de uma diferente quantidade de recursos para se satisfazer. O segundo grupo destas teorias busca que as pessoas obtenham o mesmo nível de bem-estar referente a determinados aspectos de suas vidas. Conforme vimos, os utilitarianistas clássicos, John Stuart Mill e Jeremy Bentham, consideravam bem-estar a maximização da soma de prazeres menos sofrimentos. Este conceito foi ampliado pelas teorias utilitarimorfistas também já discutidas. No entanto, cada uma destas concepções cria um problema conceitual e prático de como medir e comparar níveis de bem-estar entre diferentes pessoas.

Dworkin irá desenvolver sua crítica à igualdade de bem-estar independente da concepção em si de bem-estar. Ele inicia sua discussão com um exemplo de um homem rico com vários filhos, dos quais, um é cego, outro, um *playboy* com gostos caros, o terceiro, um político com ambições dispendiosas, o seguinte, um poeta com poucas necessidades, e finalmente um escultor que trabalha com material caro. Se ele seguir uma teoria de igualar o bem-estar de seus filhos, ele não irá deixar a mesma quantidade de seu patrimônio para cada um de seus filhos, que seria sua opção segundo a teoria de igualdade de recursos. A idéia de usar bem-estar como critério para distribuição de recursos é bem aceita no caso do filho cego, pois ele precisará de mais dinheiro para poder ter uma condição de vida semelhante aos demais. Mas, será justo que o *playboy*, que só se satisfaz com champanhe, receba mais que o poeta que prefere cerveja? Para maximizar seus prazeres, a teoria de igualdade de bem-estar diz que sim. O filho político e o escultor, com suas dispendiosas opções de vida que gerariam por meio da vida pública e da arte mais contribuições para a sociedade, deveriam receber mais

do que o *playboy*? Dworkin busca neste exemplo mostrar que usar bem-estar como critério para uma teoria de justiça distributiva não é algo tão atrativo quanto parece.

Em uma sociedade, a igualdade de bem-estar poderia ser alcançada por meio de um processo de tentativa e erro, no qual recursos seriam distribuídos e redistribuídos, até que todos se sentissem igualmente satisfeitos com a quantidade de bem-estar obtida, sob a mais ampla concepção da idéia. Sua objeção agora é que seria impossível chegar a este ponto em uma sociedade em que as pessoas tivessem idéias políticas muito diferentes quanto à justiça distributiva. Os libertarianistas descritos anteriormente ficariam profundamente insatisfeitos se fossem obrigados a compartilhar uma sociedade igualitária nestes termos. Conforme afirma Dworkin, “a good society is one which treats the conception of equality that society endorses” (1981a, p. 199). Mesmo uma sociedade formada por pessoas benevolentes teria dificuldade em concordar com a distribuição de recursos entre grupos necessitados, por exemplo, cegos, órfãos e paráliticos. Preferências políticas formais e informais tornariam impossível medidas práticas para distribuir recursos para maximizar o bem-estar.

Outro exemplo, no primeiro ensaio de Dworkin, demonstrando a impossibilidade de usar bem-estar como critério para distribuição de recursos é o de duas pessoas, Jack e Jill (op. cit., p. 213), ambas saudáveis e razoavelmente bem sucedidas em suas carreiras. Jack acredita que uma vida comum, com pequenas satisfações no dia-a-dia preenche plenamente seus objetivos existenciais. Jill, no entanto, “perhaps because she has taken Nietzsche to heart”, acredita que a vida deva ter objetivos maiores, e que a sua seja um acúmulo de fracassos. Teria sentido distribuir recursos de Jack para Jill, desequilibrando a igualdade que existe nesta distribuição, para que o bem-estar das duas pudesse se aproximar? Como as pessoas têm diferentes teorias sobre o significado da vida, que geralmente não podem ser julgados politicamente, não há como determinar distribuição de recursos visando maximizar bem-estar. Por meio deste exemplo o autor propõe uma medida de satisfação das pessoas baseada em elas poderem ou não se queixar das condições que foram oferecidas, nas palavras de Dworkin, terem a *reasonably regret*. Jack e Jill tiveram as mesmas condições para se desenvolverem, os irmãos do primeiro exemplo receberam a mesma quantidade de recursos por herança, portanto a distribuição foi justa. E a satisfação de cada um com sua vida não pode ser um critério justo de distribuição de recursos. O bem-estar de cada um é um elemento ao se discutir uma teoria de distribuição, mas fazer uma distribuição desigual de recursos com base neste critério é injusto.

Dworkin oferece outros argumentos contra a distribuição de recursos usando o critério de bem-estar. Uma pessoa de gostos modestos pode ser tentada a desenvolver outros mais

dispendiosos se os recursos para estes forem supridos pela sociedade, e mesmo assim, ao adotá-los, ele poderia diminuir seu nível de bem-estar. O mesmo ocorre com ambições modestas tornando-se dispendiosas. Outra discussão é se pessoas com incapacidade física ou mental realmente devem receber mais recursos sob o critério de bem-estar, pois afinal o pequeno Tim era muito mais feliz que Scrooge no conto de Dickens. Dworkin aponta na concepção individual de bem-estar, ligada ao sucesso que cada um obtém na satisfação de suas preferências, a maior dificuldade de se usar bem-estar como critério para distribuir recursos. Esta posição é compartilhada com Roemer (1996, p.245) que afirma: “The problem of endogenous conception of success – that those conceptions are determined *inter alia* by the resources one receives or expects to receive – remains the Achilles’ heel, I believe, of any welfarist approach to distributive justice, if a person’s welfare is measured by her own evaluation”. Finalmente Dworkin pondera que todos argumentos apresentados contra o *welfarismo* podem igualmente serem utilizados contra o utilitarianismo, conceitos ligados ao *welfarismo* enquanto teoria de distribuição. Considerar bem-estar, ou a soma de ganhos e perdas de prazeres, não constitui um critério viável de distribuição de recursos. Dworkin (1981a, p. 244) conclui que: “If I am right, in the various arguments I have made in this essay, then equality of welfare is not so coherent or attractive an ideal as it is often taken to be”.

O segundo ensaio de Dworkin (1981b) discute justiça distributiva tendo como critério a igualdade de recursos. É um ideal complexo e indeterminado, que aceita uma variedade de distribuições como satisfatórias. Por meio destes recursos as pessoas poderão satisfazer suas preferências, metas e ambições, maximizando seu bem-estar. Rawls e Sen também usam este critério em suas teorias de distribuição, mas Dworkin enfatiza a questão da circunstância, o que cerca a pessoa, e o que é responsabilidade da pessoa. O recurso, ou mais especificamente, a questão da propriedade não é apenas uma relação da pessoa com o objeto possuído, mas também uma relação política. Portanto a distribuição de recursos é essencialmente uma decisão política.

Algumas teorias colocam a renda como variável na função *welfare* a ser maximizada. Claramente isto não constitui, no critério adotado por Dworkin, uma distribuição de bem-estar, visto duas pessoas com a mesma renda não auferirem necessariamente o mesmo bem-estar. Esta versão de igualdade de bem-estar é na verdade uma forma de igualdade de recursos, ou pelo menos de um determinado recurso. Dworkin desenvolve sua teoria sobre a posse de qualquer recurso privado, embora reconheça que o poder político traz recursos públicos para a alçada privada de quem o detém.

O primeiro conceito discutido é o mercado, que deve estar no centro de qualquer teoria que busque distribuição de recursos. Este conceito é discutido na teoria econômica e política desde o século XVIII, primeiro como a entidade que propicia a prosperidade, eficiência e a maximização da função utilidade em uma comunidade. Segundo, o mercado é uma condição necessária para a liberdade do indivíduo, aonde ele desenvolve sua iniciativa e busca seu destino. Portanto o mercado é uma instituição vital para a liberdade individual e para a eficiência econômica. No entanto, o mercado também é visto como o maior inimigo da igualdade por diversas teorias políticas e econômicas, particularmente porque o sistema capitalista desenvolveu mercados que trouxeram grande desigualdade econômica na distribuição de recursos.

Dworkin propõe um exemplo de distribuição de recursos a ser desenvolvido em um mercado fictício. Ele imagina sobreviventes de um naufrágio em uma ilha deserta, com recursos abundantes, mas sem população nativa e sem nenhuma possibilidade de resgate. Semelhante aos contratualistas como Rawls, os naufragos irão discutir a distribuição destes recursos entre eles. É compreensível que não seja possível distribuir igualmente cada tipo de recurso apenas dividindo fisicamente cada um pelo número de pessoas. Uma terra pode ser mais produtiva que outra, as nascentes de água, os animais e as árvores não serão certamente múltiplos exatos do número de naufragos. Dworkin propõe que o critério para se fazer uma distribuição justa seja por meio de um teste de inveja. Cada um deve receber uma quantidade de recursos de tal forma que ele não inveje o que o outro recebeu, ou seja, cada um prefere o que recebeu em relação ao que qualquer outro membro do grupo tenha recebido. Os recursos poderão assim serem redistribuídos até que todos estejam satisfeitos, mas as combinações possíveis seriam muitas e o acordo entre os participantes difícil. Dworkin sugere então a realização de um leilão, no qual cada naufrago recebe o mesmo número de conchas e vai adquirir os bens conforme sua preferência. Como todos participam do leilão, cada recurso será vendido pelo preço de mercado. Ninguém irá invejar o que o outro comprou, pois ele poderia ter comprado a mesma coisa, pois possuía os mesmos recursos que o adquirente. O leilão se configura como um equilíbrio Walrasiano¹¹, pois cada participante faz a escolha ótima possibilitada por seu orçamento. No entanto, provavelmente nem todos estarão igualmente satisfeitos, pois conforme discutimos anteriormente o bem-estar de cada um depende de características intrínsecas da pessoa tanto quanto dos bens que ela possui. Se uma pessoa não

¹¹ O equilíbrio Walrasiano é completo, i.e., a demanda e a oferta de todos os bens foram satisfeitas, cada consumidor escolheu a cesta preferida compatível com seu orçamento, todas as escolhas são compatíveis, e todo mercado está em equilíbrio.

pode viver sem jabuticabas, e na ilha não tem nenhuma jabuticabeira, ela não ficará satisfeita com nenhuma cesta de recursos, no entanto também não invejará outras cestas que igualmente não possuem jabuticabeiras. Na igualdade de bem-estar a pessoa vai ter uma necessidade de recursos baseada em suas escolhas de vida, enquanto que na igualdade de recursos ela vai fazer suas escolhas de vida baseada na quantidade de recursos disponíveis.

A idéia de leilão e do teste de inveja propostos só faz sentido se todos participantes entrarem no mercado com os mesmos recursos. Se os náufragos chegaram à ilha com quantias diferentes de dinheiro que poderá ser usado no leilão, ou se houve uma distribuição desigual de conchas, ou se conchas foram roubadas antes do início do leilão, tudo isto invalida o resultado. Vamos supor que o leilão foi justo e todos passaram no teste de inveja, portanto existe plena igualdade de recursos neste momento. Com o passar do tempo esta igualdade não perdura, e alguns passarão a invejar os outros. Alguns serão mais habilidosos na produção de bens que interessam a outros, e passarão a comercializá-los e obter lucro. Alguns ficarão doentes, ou sofrerão acidentes. Outros estão dispostos a trabalhar mais horas por dia, ou possuem maior força física, e produzem mais. A questão é se esta sociedade recém formada, que propiciou igualdade entre todos seus membros em um momento inicial, tem alguma responsabilidade sobre as opções, habilidades e sorte de cada membro. Dworkin acredita que sim, e propõe um seguro para proteger os desfavorecidos pela sorte. Mas é preciso distinguir aqui duas situações, a do indivíduo que corre riscos para auferir mais lucros, e a do que, levando uma vida normal, é simplesmente desfavorecido pela sorte, e sofre um acidente imprevisto.

Dworkin realça que as pessoas são responsáveis por suas opções de vida, e os custos destas não podem ser repassados para a sociedade. Os que optarem por investimentos arriscados podem auferir grandes lucros, ou perderam muito, e isto faz parte da opção de vida, é um preço justo pela possibilidade do ganho. Os que ganharem deterão mais recursos dos que não se arriscaram, e os que perderem ficarão em uma situação difícil, mas isto faz parte da opção de vida de cada um. Neste caso o teste de inveja pode novamente ser aplicado de forma ampliada no tempo, pois todos têm igual possibilidade de se arriscarem, e a única coisa que pode ser invejada é a sorte, e não a forma como a sociedade distribuiu os recursos. Outra possibilidade é de duas pessoas levando o mesmo tipo de vida, com riscos equivalentes, e uma sofre um acidente que a impede de trabalhar, ou dificulta de sobremaneira suas chances de ganhar a vida. Constitui-se uma situação equivalente a alguém que nasce deficiente. Neste caso aplica-se a idéia do seguro proposta anteriormente e, como todos têm a possibilidade do acidente, a sociedade se responsabilizaria por este tipo de má sorte, provendo mais para o que

não tem condições de produzir por meio de um hipotético mercado de seguros. Dworkin elabora a questão da sorte dividindo-a em bruta (*brute luck*) e opcional (*option luck*). Sorte opcional refere-se a opções com risco calculado, que a pessoa está disposta a correr. Se ela compra um lote de ações, este pode valorizar-se ou não. Se a pessoa levar uma vida saudável e desenvolver um câncer fatal aos quarenta anos significa uma má sorte bruta. A distinção entre os dois tipos de sorte está na graduação, e na relação entre o evento e o risco assumido. Comprar um seguro saúde protege a pessoa contra eventos ligados a sua sorte opcional, mas a opção de seguro é mais complexa se cair um meteorito sobre sua empresa. Se um dos imigrantes da ilha imaginada resolver plantar algo muito valorizado, mas muito delicado, e uma chuva forte destruir sua plantação, ela assumiu um risco ligado a sua sorte opcional. Ela pode ter um lucro grande, ou perder muito, e a sociedade não pode compartilhar riscos individuais.

Não só a sorte determina desigualdades, mas também a capacidade de produzir e comercializar de cada um. Se a pessoa decide trabalhar mais, ou exercer uma atividade mais penosa, em troca de uma maior remuneração, ela está exercendo sua opção de vida. Se ela resolver acumular seus lucros, ou levar uma vida perdulária, também é sua opção. O teste de inveja deve ser aplicado ao longo do tempo, e uma pessoa que trabalhou mais não pode ser invejada se acumulou mais, ou se hoje tem gostos mais caros. Não é possível manter perfeita igualdade de recursos em um mundo com talentos desiguais para a produção. A posição de Dworkin sobre a capacidade natural de cada um é bastante interessante. O esforço de cada um deve ser recompensado, no entanto, o talento inato deve ser compensado. O teste de inveja é efetivo quanto aos recursos que cada um possui, mas não quanto às características naturais das pessoas. As pessoas podem ser invejadas por sua aparência, inteligência, talento musical ou esportivo, ou outras capacidades inatas. Dworkin nota que estas características inatas ao valorizarem quem as possui, desvaloriza quem não as possui. Se a pessoa ganhar mais devido à sua beleza, capacidade artística ou esportiva, ela poderá pagar mais por determinados bens, aumentando o valor de mercado. Aquele que não possui estes dons poderia ter acesso a estes produtos se o valor não fosse inflacionado pelos que os possuem. Aquele que produz mais devido a um dom natural pode desvalorizar o pagamento dado a quem não possui este dom.

Dworkin não aceita que, se todos começarem do mesmo ponto, e que se ninguém trapacear ou roubar, é justo que cada um fique com o que conseguir por meio de suas habilidades. A teoria de justiça propondo que cada um tenha o mesmo ponto de partida, e que após isso deve ser adotado um regime de *laissez-faire* traz muito da teoria lockeana de que a propriedade é justa porque é adquirida por meio do trabalho, e que esta relação é somente

entre o proprietário e a posse, na qual sociedade não pode se imiscuir. Se o talento é o critério adotado para distribuir recursos em uma sociedade, a divisão inicial poderia ser feita também por um critério baseado em um dom natural, como a força, e não haveria necessidade do leilão proposto. Uma teoria distributiva pode ser centrada na justiça de aquisição e distribuição, como vimos a de Nozick anteriormente, mas não é uma teoria de igualdade de recursos.

Para Dworkin, a teoria de todos terem o mesmo ponto de partida e prevalecer o *laissez-faire* a partir de então é uma combinação indefensável de diferentes teorias de justiça. Ela pode fazer sentido em um jogo como o Monopólio, mas não como uma teoria política. Uma teoria de igualdade de recursos deve buscar seu objetivo não apenas no início, mas preservar o que foi obtido durante todo o jogo. Ela pode aceitar diferenças devido ao esforço de cada um, ou devido à predisposição de cada um correr riscos, mas não devido aos dons naturais de cada um. Nas palavras de Dworkin, a distribuição deve ser suscetível à ambição (*ambition-sensitive*) de cada um, mas não suscetível aos dons individuais (*endowment-sensitive*). Ele pode aceitar as diferenças devido às opções de trabalhar mais ou consumir menos na acumulação de bens, mas não as devidas às habilidades inatas específicas de cada um. Nascer com mais talento é o oposto de nascer deficiente, e se a sociedade se propõe a tratar deste, deve ser recompensada pelo primeiro. A idéia inicial de Dworkin para ressarcimento do que é ganho a mais pelos mais bem dotados é de um imposto sobre a renda devida a estes talentos. Ele propõe um esquema de redistribuição que neutralize as diferenças geradas por diferença de talentos preservando os ganhos obtidos pelo esforço de cada um. No entanto, ele reconhece não ser possível distinguir na renda da pessoa o quanto é devido pelo esforço e o quanto pelo talento. Mesmo porque o talento deve ser cultivado e desenvolvido para transformar-se em renda, portanto sem esforço ele não vale muito. Por outro lado, existe uma sinergia entre talento e esforço, ou seja, o total obtido será maior que a soma das parcelas, tornando impossível distinguir as parcelas a partir do todo. Dworkin desenvolve então um novo mercado hipotético de seguros para compensar esta diferença de talentos inatos, semelhante ao proposto para os que nascem deficientes. O funcionamento deste mercado, semelhante à posição original de Rawls, é feito a partir de um véu de ignorância. Neste caso, a pessoa não sabe quais talentos possui ao contratar o seguro, mas já tem suas preferências determinadas, inclusive seu grau de aversão ao risco.

A partir do modelo dos imigrantes na ilha deserta, Dworkin analisa como levar sua proposta a uma sociedade real. Primeiro, o ideal de igualdade de recursos abrange uma variedade de distribuições que satisfazem a proposta inicial, formando um problema

indeterminado com diversas respostas possíveis. Segundo, o leilão hipotético da ilha deserta não é reproduzível em uma sociedade complexa, mas pode servir de parâmetro para analisar a distribuição que existe nesta sociedade. Terceiro, sua análise pode ser útil no desenvolvimento das instituições políticas da sociedade. A economia de mercado e o processo político democrático podem ser entendidos como um primeiro passo para o leilão proposto. Nada pode ser feito por meio das estruturas políticas e econômicas para remover totalmente a diferença de talentos inatos entre as pessoas, mas ela pode ser minorada. Uma pessoa com mais talentos deve ter uma renda maior. Sua decisão de consumir ou poupar é particular, e a sociedade não deve interferir. A proposta de um seguro fixo a ser pago por todos igualmente é injusta, pois penalizaria ricos e pobres da mesma forma. Mas esta é uma decisão a ser tomada sob o véu de ignorância de talentos. Portanto a estrutura tributária para igualar esta diferença de talentos baseia-se no imposto sobre a renda progressivo, mais indicado pelas razões apresentadas que um imposto sobre riqueza ou consumo. O problema é que este imposto deveria capturar somente a parcela devida ao talento, e não a devida à ambição, visto a renda marginal devida ao esforço ser legítima. A parcela do imposto sobre a ambição diminui a eficiência da sociedade ao desincentivar o trabalho. A opção para compensar a diferença de talentos é o seguro criado nesta estrutura tributária, que se traduziria em uma proposta de renda mínima, ou de imposto de renda negativo, embora o autor não levante explicitamente esta hipótese. A idéia proposta por Dworkin respeita o ideal de propriedade privada lockeano e de transmissão justa de Nozick, mas a semelhança termina aí. Também respeita a idéia de maximização da riqueza, mas submetida à concepção de igualdade. A proposta de Dworkin é rica ao oferecer novos critérios para se pensar em igualdade, mas deixa latente o conflito entre igualdade, liberdade e eficiência.

3.8 A Transmissão da Desigualdade e a Oportunidade

Até agora foram discutidas as principais linhas do pensamento ao longo da história sobre justiça distributiva, i.e., como uma sociedade deve alocar seus recursos escassos e transferíveis a indivíduos com demandas e preferências diferentes. No entanto, esta desigualdade na distribuição de bens perdura ao longo da história por meio de mecanismos que foram explorados por autores como Charles Tilly. A persistência da desigualdade em nosso país, e sua transmissão entre gerações estão fortemente ligadas à distribuição de oportunidades para a população. Um dos principais trabalhos sobre desigualdade de oportunidades é o de Roemer (1998), que a define como sendo o conjunto de circunstâncias

que estão além do controle do indivíduo. O problema inicial é definir o que está e o que não está sob controle de uma pessoa, mas claramente alguns parâmetros como raça, escolaridade e renda dos pais e local de nascimento, estão fora de controle dos indivíduos. Em seu livro, Roemer propõe algoritmos matemáticos para analisar a igualdade de oportunidades, que podem ser usados independente da corrente ideológica, para avaliar políticas públicas. A seguir, ele aplica estes algoritmos a diversos setores da vida nos Estados Unidos, como saúde, educação, seguro desemprego, e outros. Sem entrar nos detalhes matemáticos de sua análise, vamos discutir neste item de nosso capítulo alguns princípios que dela depreendem.

Charles Tilly em seu clássico *Durable Inequality* (1998) apresenta quatro mecanismos que perpetuam a desigualdade, dois causais e dois que a sedimentam. O primeiro mecanismo causal é a exploração, no qual grupos detêm o poder e recursos, dos quais eles obtêm retornos crescentes, alijando os demais grupos do valor agregado na produção. O segundo mecanismo causal acontece paralelo ao primeiro. Este segundo mecanismo ocorre quando grupos reservam somente para si o acesso a recursos que eles possam controlar. A desigualdade criada por estes mecanismos é sedimentada, primeiro, por emulação, a cópia ou transposição destes modelos organizacionais estabelecidos para outras esferas da sociedade. Segundo, por meio da adaptação destes modelos a outras estruturas da sociedade. Segundo Tilly (1998, p.10): “Exploitation and opportunity hoarding favor the installation of categorical inequality, while emulation and adaptation generalize its influence”.

Os mecanismos apresentados por Tilly estão bem claros na organização sócio-político-econômica brasileira. A parcela 1% mais rica da população cria e mantém seu privilégio pela detenção dos meios de produção, inclusive financeiros, ou pela manutenção dos poderes recebidos por pertencerem a classes ligadas ao governo, como membros dos três poderes, ou de suas burocracias. Os mesmos grupos concentram a posse dos meios de produção e a oferta de trabalho qualificado¹², enquanto a base da pirâmide populacional é larga, gerando uma grande oferta de mão de obra. Deste modo se cria a grande disparidade salarial no mercado de trabalho brasileiro entre a remuneração do trabalho qualificado e não qualificado, abordada no capítulo anterior.

Por outro lado, o outro grupo no topo da pirâmide, não detém os meios de produção, mas mantém seus privilégios por meio da estabilidade no emprego, mesmo com baixa produtividade, aposentadorias integrais, e outros fatores que refletem o segundo tipo de mecanismo causal descrito por Tilly. “The basic mechanisms that generate inequality operate

¹² 57,1% dos chamados para a primeira matrícula na FUVEST pertencem ao decil mais rico da população. Enquanto 80,5% dos chamados pertencem aos 30% mais ricos, apenas 2,2% pertencem aos 30% mais pobres.

in a similar fashion over a wide variety of organizational settings as well as over a great range of unequal outcomes: income, wealth, power, deference, fame, privilege, and more” (Tilly, op. cit., p. 11)

Os mecanismos de exploração descritos por Tilly têm origem na obra de Karl Marx. Este, não só descreve a luta de classes e a exploração do proletariado europeu na época, como também o domínio do governo pelas elites como uma forma de transmissão intergeracional da desigualdade. “The executive of the modern state is but a committee for managing the common affairs of the whole bourgeoisie (...) Capital is therefore not only personal; it is a social power.” (Marx and Engels, 2000, p. 5 e 14). Marx não só propõe a extinção da propriedade privada, enquanto instrumento da burguesia que detém os meios de produção para explorar o proletariado, como também a extinção de instituições, como a família, por entender que fazem parte do processo gerador e transmissor da desigualdade. “But, you say, we destroy the most hallowed of relations, when we replace home education by social. And your education! Is not that also social, and determined by the social conditions under which you educate, by the intervention direct or indirect, of society, by means of schools, etc.? The Communists have not intended the intervention of society in education; they do but seek to alter the character of that intervention, and to rescue education from the influence of the ruling class (...) Free education for all children in public schools. Abolition of children's factory labor in its present form” (Marx and Engels, 2000, p. 17 e 21).

A transmissão intergeracional, com a perpetuação da desigualdade, leva a um dos pontos centrais na discussão da distribuição no Brasil, que é a questão da oportunidade. Em um trabalho clássico sobre desigualdade, Barros e Mendonça (1995) comparam a questão da desigualdade no Brasil a uma corrida, na qual participantes diferentes recebem treinamentos desiguais, para concorrerem juntos. No entanto, hoje, com a competição do mercado acirrada pela globalização, a desigualdade de oportunidades é tão intensa que teríamos de acrescentar paraplégicos a esta corrida, ou comparar o mercado brasileiro a uma luta marcial, como o judô, em que participam lutando entre si pessoas de todas as faixas, da branca a preta, mais uma grande maioria que nem quimono possui. A idéia da igualdade de oportunidades é que só entra no tatame pessoas da mesma faixa, ou seja, que receberam igual treinamento. E, tão importante quanto a qualificação dos lutadores no tatame, é que todos sejam pontuados com o mesmo critério durante a luta. Todos receberiam as mesmas oportunidades que seriam aproveitadas conforme os desejos, força de vontade e capacidades de cada um, que seria avaliado conforme seu mérito. O rendimento econômico de cada um no Brasil é afetado pela (má) qualidade da nutrição na vida intra-uterina e nos primeiros anos de vida, pela qualidade e

quantidade de educação recebida, pelo ambiente em que se criou, fora fatores intergeracionais, como herança, acesso a relações sociais de peso e a informações privilegiadas.

A desigualdade de oportunidades é muito difícil de ser medida, entretanto, Bourguignon et al (2003), utilizando os conceitos de Roemer sobre o tema e de Mincer sobre a composição de renda, buscam avaliar o quanto da desigualdade no Brasil é devida à diferença de oportunidades. O estudo se baseia na PNAD de 1996, que incluiu um suplemento sobre a escolaridade e ocupação dos pais quando o respondente tinha 15 anos de idade. Os autores rodam uma regressão da renda, como variável dependente, considerando como variáveis independentes as circunstanciais (raça, gênero, escolaridade e ocupação dos pais e região onde o indivíduo nasceu), que estão fora do controle do indivíduo e, portanto, medem a diferença de oportunidades, segundo Roemer, e as sob controle do indivíduo (educação e decisão de migração), que também são consideradas no vetor das circunstâncias, pois o controle não é absoluto. Há variáveis que integram a diferença de oportunidades que não podem ser mensuradas, como a riqueza e possibilidade de contatos da família, a qualidade do ensino recebido, o ambiente histórico cultural onde a criança se criou, entre outras. O estudo é dividido por faixas etárias, e os autores concluem que, em média, a diferença de oportunidades, devida aos fatores mensuráveis, é responsável por um valor entre 35 e 45% da desigualdade no país.

Da comparação entre o mercado e o judô se depreendem dois pontos importantes para se discutir justiça quanto a oportunidades. O primeiro, que todos tenham acesso à alimentação adequada, educação de qualidade, atendimento na área de saúde, e demais pontos básicos que levem as pessoas, que exercerem o mesmo nível de esforço durante o treinamento, chegarem à mesma faixa. Provavelmente pessoas em uma situação social desfavorável irão necessitar de um maior investimento da sociedade e de mais esforço pessoal para chegarem ao mesmo ponto. A questão de exatamente o ponto no qual cada um vai chegar é indefinida. Novamente volta-se ao problema de bens intransferíveis, como inteligência, saúde, sorte, e outros que formam a dotação inicial de cada um e são de importância inegável no sucesso da luta. O segundo ponto é quanto à possibilidade da pessoa vir a ocupar lugares na sociedade de acordo com seus méritos, sem ser discriminada pelo sexo, cor ou origem social. A justiça depende que cada um seja avaliado com o mesmo critério de pontuação durante a luta, seus próprios méritos. A justiça quanto a oportunidades implica que, antes da competição começar todos devem ter acesso ao treinamento, e quer este seja provido pelo governo, ou pelo mercado, deve ser de igual qualidade. Depois do início da competição, cada um deve ser avaliado por

seus próprios méritos. Isto não implica que todos irão obter os mesmos resultados. Mesmo que as oportunidades sejam as mesmas, cada pessoa exercerá um nível de esforço diferente, o que implica a obtenção de diferentes resultados. Dois indivíduos com o mesmo conjunto de oportunidades, exercendo o mesmo esforço, também não obterão obrigatoriamente os mesmos resultados. Cada qual tem um grupo de características próprias, denominadas acima de bens intransferíveis, que os levarão a obterem resultados diferentes. Não é possível, conforme advogado por Dworkin, compensar diferenças e talentos inatos, mas a proposta de um imposto sobre a renda mais progressivo do que o atual deve ser analisada.

Todos os autores estudados concordam que deve existir igualdade de oportunidades, o problema é a extensão do conceito. Hayek (1976, p.84/87) afirma que o governo de uma sociedade livre deve assegurar a todos uma renda mínima, estabelecida pelo mercado, evitando a miséria e estabelecendo um piso, abaixo do qual ninguém viveria. No entanto, o papel do governo quanto à igualdade de oportunidades termina aí, e qualquer tentativa de ampliá-la é um ideal ilusório, afirma Hayek. Kolm (1996, p. 236) também liga igualdade de oportunidades ao atendimento de necessidades básicas. Para ele, o problema está em estabelecer quando as necessidades deixam de ser básicas. “The need liabilities are pooled just as the human assets are. This reason, comparison and duality is most clearly expressed by Blanqui’s motto (taken again by Marx) expressing the ideal relations between individuals and the community: ‘From each according to his capacities, to each according to his needs.’ This view can also be applied to only certain of these needs, and also of these capacities.” (p.321). A caracterização de quanto uma necessidade é básica depende da cultura da sociedade local, e inclui, além da subsistência, os meios para se manter relações sociais satisfatórias e liberdades básicas. No entanto, o atendimento de um conjunto básico de necessidades leva ao aparecimento de mais necessidades de um nível superior de qualidade. A riqueza, ou renda média, da sociedade é que deve definir quais necessidades que farão parte da cesta básica. Kolm (1996, p. 325) conclui: “The right way to fully pose the economic question is not ‘how can we derive the greatest satisfaction from what we can do and have,’ but rather ‘given what we can do and have, what set of satisfiable needs should we build into ourselves so as to be the best people possible’”.

O primeiro grupo de necessidades básicas a ser suprido é alimentação adequada e condições razoáveis de higiene e saúde. Como deve ser esta alimentação e o que significa ‘condições razoáveis de higiene e saúde’ é um tema bastante complexo a ser discutido por profissionais da área e fora do escopo deste trabalho. Em seguida, para que a pessoa possa ter uma boa qualidade de vida, ela deve ter acesso à educação. A diferença de qualidade entre

escolas públicas e privadas no Brasil no ensino fundamental e de segundo grau é uma pedra angular da desigualdade de oportunidades no país, conforme foi exposto anteriormente. Equalizar os recursos educacionais, como professores, instalações e material didático, para que as escolas públicas tenham o mesmo nível que as boas escolas privadas, não levará de imediato os alunos de classes menos favorecidas à mesma aquisição educacional dos alunos das escolas privadas. Mesmo que estas crianças tenham ‘alimentação adequada’ e ‘condições razoáveis de saúde e higiene’, existem outros fatores na transformação de recursos em educação. A valorização da educação no meio em que a criança vive e o incentivo da família são tópicos vitais na aquisição educacional. A criança vai realizar um determinado esforço na escola conforme suas preferências, e estas são influenciadas pela observação do mundo em que ela vive, de qual resultado tem o adulto que estudou e qual tem o que não estudou.

As demais diferenças no resultado que estas crianças alcançarão, incluídas as genéticas, estão entre os bens intransferíveis já discutidos, e não estão no escopo deste trabalho. O meio em que a criança vive pode não valorizar a educação por duas razões. A primeira, por ignorância das vantagens que a educação trará para quem a possuir. Com o tempo, as pessoas deste meio tomarão contato com estas vantagens, e esta questão estará dirimida. A segunda, por que talvez a educação realmente não tenha valor naquele meio. Em ambientes de alta criminalidade outros atributos são mais valorizados do que a educação, como a capacidade de liderança, audácia e astúcia. O mesmo acontece em meios nos quais só o trabalho físico é recompensado ou que a educação não é um fator relevante para se obter emprego. Somente fornecer a possibilidade de educação, sem gerar a possibilidade de emprego posterior não é uma política eficiente.

Uma distribuição justa de recursos para a educação pública não implica o montante por aluno ser o mesmo para todo o país. Primeiro, devem ser levadas em conta as diferenças econômicas regionais, i.e., a paridade de poder aquisitivo do Real que é diferente entre as diversas regiões. Segundo, devem ser consideradas as dificuldades na aquisição de educação de cada grupo. Crianças em meios menos favorecidos, provindas de famílias de baixíssima escolaridade, devem receber uma atenção maior, traduzida em mais horas de aula e mais recursos. Assim, poderia ser rompida a transmissão entre gerações de baixa escolaridade, abrindo caminho para diminuir a pobreza hereditária. Uma análise comparada de políticas públicas com países com experiência semelhante pode ser feito para orientar este trabalho. O estudo apresentado no Apêndice A mostra que os Estados Unidos sempre se valeram da educação pública como instrumento para equalizar oportunidades, reduzindo a pobreza e distribuindo renda. Embora a educação pública norte-americana tenha muitas falhas, e esteja

em debate naquele país devido à queda na qualidade, ela sempre se mostrou um instrumento eficaz para propiciar a mobilidade social e distribuir renda sem gerar ineficiências na economia.

Bowles (1972) relata que diferentes estudos indicam que a escolaridade tem um poder de explicar a renda 3 a 4 vezes maior que a família ou o meio do qual a pessoa proveio, e que seu efeito sobre a renda independe da classe social da qual a pessoa se originou, e, portanto, não se pode argumentar que a família ou a classe sejam as responsáveis pela renda, e que a escolaridade é apenas um reflexo da classe e não uma variável causal da renda. No entanto, o trabalho de Bowles não apresenta resultados tão favoráveis à escolaridade nas faixas salariais mais altas, nas quais a origem social ainda é um fator preponderante. Entretanto, a confiança no efeito da escolaridade na renda sempre embasou o governo americano na elaboração de políticas públicas para se reduzir a pobreza. “Education and training programs consumed the lion’s share of War on Poverty funds. Underlying this allocation of resources was a new view of poverty. It explains the poverty of the poor by their low productivity, and this, in turn, is attributed to their low levels of schooling and training. Inadequate education is seen as the problem, and more education as the solution.” (Bowles, 1972, p. 220). A conclusão de Bowles é que, mesmo que alguns estudos apontem experiência e treinamento como fatores mais importantes para determinar salários que classe social e nível educacional, estas duas variáveis determinam as oportunidades que o indivíduo terá para escolher seu trabalho. As habilidades do trabalhador que lhe permitem receber uma renda são caracterizadas como seu capital humano. Na teoria econômica neoclássica moderna, o primeiro a usar este termo foi Theodore Schultz em um artigo intitulado *Investment in Human Capital* publicado na *The American Economic Review* em 1961. Posteriormente dois outros economistas se destacaram no estudo do tema, Jacob Mincer e Gary Becker. Em seu livro *Schooling, Experience and Earnings* de 1974, Mincer busca derivar e estimar a relação entre investimentos acumulados em capital humano dos trabalhadores e sua renda (p.128). Esta função de ganhos do capital humano é desenvolvida para se analisar quando da desigualdade na distribuição salarial provém da diferença de capital humano entre os trabalhadores, e se a estrutura de ganhos pode ser entendida por meio da teoria de capital humano. Ele propõe então uma equação que relaciona renda, ou seu logaritmo, com escolaridade e experiência no trabalho. Estes estudos foram expandidos por diversos outros autores que acrescentaram outras características do trabalhador na equação, tentando explicar a renda. No entanto, cada oferta de emprego inclui uma diferente composição de recompensas monetária e não monetárias, e cada um escolherá conforme suas opções de vida. Mas, Bowles conclui: “The income received by an individual

is thus the result of a choice – a choice constrained by what could be called the occupational opportunity set.” (op.cit., p. 238).

A proposta de política pública apresentada no parte 5 é embasada nos conceitos discutidos neste capítulo, com especial atenção às propostas de Dworkin e Rawls sobre a distribuição de bens primários e recursos, respeitando a difusão de capacidades proposta por Sen. Cada cidadão deve ter maiores oportunidades, para que por meio de seu esforço pessoal, possa realizar seu projeto de vida. Para que um indivíduo possa escolher seu plano de vida de acordo com sua concepção de liberdade, ele precisa receber um conjunto básico de bens, que inclui, além de educação, saúde e segurança, um ativo financeiro para que ele possa iniciar sua vida profissional, reduzindo a diferença de oportunidades existente no Brasil. O acesso aos bens primários, propostos por Rawls, ou ao pacote de recursos de Dworkin, conduz à liberdade defendida por Sen. A liberdade de cada cidadão escolher seu estilo de vida indica a qualidade de vida da sociedade que ele integra. A política pública proposta no capítulo 5 busca garantir um pacote de bens para ampliar a liberdade de cada um, e, consequentemente, sua capacidade de buscar a felicidade, aumentando o bem-estar da sociedade.

Até agora vimos que desigualdade envolve muitos fenômenos diferentes, e para continuarmos nosso estudo precisamos discutir como quantificá-los, para podermos comparar situações diversas. Estudar a medição da desigualdade é o objetivo do nosso próximo capítulo.

4 - Medindo Desigualdade

Na segunda parte deste trabalho concluímos que a desigualdade é um problema com o qual devemos nos preocupar, e na terceira estudamos quais as linhas básicas da justiça distributiva, buscando estabelecer uma linguagem comum para debater desigualdade. No entanto, para estudarmos um fenômeno econômico é necessário quantificá-lo, e medir desigualdade não é algo fácil, aceito sem discussão pela literatura. Neste capítulo, além do conhecido índice de Gini, abordaremos duas outras medidas para estudar desigualdade, muito pouco discutidas no meio acadêmico e profissional brasileiro, e então passaremos a discutir o comportamento da desigualdade no Brasil. A primeira destas medidas busca avaliar a evolução da desigualdade de uma forma mais precisa que a possibilitada pelo índice de Gini calculado por meio das pesquisas domiciliares, enquanto a segunda está no grupo denominado medidas éticas de desigualdade.

Ao estudarmos desigualdade, podemos estar nos referindo à renda, riqueza, bem-estar, oportunidades ou consumo, entre outras. Para este estudo, o primeiro passo é determinar qual das desigualdades acima queremos medir, o que depende do escopo da análise que iremos realizar, e definir o objeto de análise. Por exemplo, ao trabalhar com desigualdade de rendas, precisamos primeiro definir o que entendemos como renda. Renda é o principal determinante ao acesso de bens econômicos, seu conceito já foi amplamente estudado na teoria econômica, e pode ser, resolvidos alguns detalhes que serão discutidos a seguir, medida diretamente, em contraposição a, por exemplo, bem-estar ou oportunidades, que não podem ser medidos objetivamente. Assim, salário é renda, mas se determinarmos que iremos trabalhar só com isto, estaremos estudando desigualdade de pagamentos, o que faremos a seguir neste capítulo. Renda inclui, além de salário, o valor recebido referente a aluguéis, investimentos financeiros, pensões, programas de transferência do governo, bolsas de estudo, etc. No entanto, seguro desemprego e aposentadoria são rendas derivadas do trabalho que a pessoa teve, e condicionada por ele, mas devemos classificá-los como renda do trabalho, ou como transferências do governo? E como quantificar se a pessoa receber pagamentos em espécie? Se a pessoa recebe uma cesta básica, e acordarmos que isto se constitui em renda, como valorá-la? A mesma cesta terá o mesmo valor em diferentes regiões do país? Se definirmos todas as questões sobre o que caracteriza renda, o segundo problema é se sua mensuração deve ser feita por indivíduos ou domicílios. Sem entrarmos nos detalhes técnicos, domicílio é um grupo de pessoas vivendo juntas, que repartem renda e consumo. Como crianças, e algumas vezes a mulher, não possuem renda,

para medir desigualdade de renda, riqueza ou consumo usualmente trabalhamos com o domicílio como unidade. Entretanto, não podemos comparar o consumo proveniente da renda de um domicílio formado por um jovem executivo sozinho com a de outro casado com dois filhos. Mas também não podemos dizer que este último, formado por 4 pessoas deve ter uma renda 4 vezes superior ao do jovem morando sozinho. O domicílio leva a uma economia de escala, e os estudiosos do tema quantificam as demais pessoas respeitando tal fato. Por exemplo, a OCDE considera o segundo adulto em um domicílio como custando o equivalente a 0,7 do primeiro, e cada criança equivale a 0,5 do primeiro adulto. Assim o domicílio com um casal e dois filhos equivaleria a 2,7 indivíduos. No entanto, estas equivalências variam conforme a classe de renda, idade dos filhos, e outros fatores, deixando o problema ainda mais complexo, pois a diferentes escolhas da medida da elasticidade da economia de escala de um domicílio leva a resultados diferentes em uma análise sobre desigualdade. Para resolver estas questões são feitas entrevistas levantando orçamentos familiares, modelagens econômicas e estudos econométricos. A partir da discussão dos temas acima apresentados são estabelecidos critérios para a realização de pesquisas nas quais se embasarão os estudos sobre desigualdade. Por exemplo, o IBGE, que será a principal fonte de dados para nosso trabalho, especifica em suas notas metodológicas quais os critérios adotados em cada um de seus levantamentos, descrevendo também o que se entende por cada variável adotada. Nossa intenção aqui é somente levantar alguns problemas para a mensuração da desigualdade; no entanto, os temas acima abordados, sobre os quais existe uma vasta literatura, não fazem parte do escopo deste trabalho.

Numericamente a desigualdade econômica é mensurada por meio de medidas resumos, que são modos convenientes de se examinar uma distribuição com o objetivo de descrição ou explicação de seu comportamento. Medidas de desigualdade econômica em um país permitem avaliar se uma distribuição é justa, baseando-se em algum dos critérios de justiça distributiva estudados, analisar sua estrutura e descrever as mudanças ocorridas ao longo do tempo, possibilitando relacioná-las a políticas públicas adotadas ou a acontecimentos políticos, sociais e econômicos que ocorreram neste período, nos quais a desigualdade pode ter sido tanto causa como consequência. As medidas de desigualdade propostas na literatura econômica geralmente são medidas estatísticas da dispersão da distribuição estudada em torno de sua média. Medem desde simplesmente a amplitude ou a variância da distribuição até o desvio da distribuição de uma curva ideal, como é o caso do

índice de Gini em relação à curva de Lorenz, ou o desvio padrão de uma relação logarítmica, como a estatística T de Theil.

Desde o artigo pioneiro de Dalton em 1920 sobre medidas para se estudar a desigualdade na distribuição de rendas foram se estabelecendo propriedades ou axiomas para se construir estas medidas. Segundo Bojer (2003), as principais propriedades que uma medida de desigualdade deve seguir são:

1. Axioma da Transferência – A transferência de uma unidade do recurso medido (renda, riqueza, consumo, etc) de um membro da população (indivíduo, domicílio, família, região, etc) melhor posicionado para outro em uma posição inferior reduz a desigualdade. Por exemplo, ao se analisar a distribuição de renda de uma população, a medida deve indicar uma menor desigualdade ao se transferir R\$ 1,00 de uma pessoa mais rica para uma mais pobre.
2. Axioma da Anonímia – Também conhecido como axioma da imparcialidade ou assimetria, afirma que a medida de desigualdade não pode ser influenciada pela identidade dos componentes da distribuição. Assim, se uma pessoa rica passar a receber a renda de uma pobre, e vice-versa, a distribuição continuará tendo a mesma medida de desigualdade. Esta propriedade garante que o índice de desigualdade mede exclusivamente o recurso, sem preocupar-se com outras características da pessoa. No exemplo de Dworkin, discutido no capítulo dois, transferir parte da herança, que seria dividida igualmente, de um filho *play-boy* para um cego pode até ser justo, mas a medida deve indicar um aumento de desigualdade.
3. Axioma da Não Variação de Escala – A medida não deve ser alterada por uma mudança proporcional para todos os componentes da distribuição do que está sendo medido. Assim, se a renda de todos os domicílios de um país duplicar, não havendo nenhuma outra alteração na distribuição, a desigualdade continuará sendo a mesma. Na segunda parte deste capítulo, quando discutirmos medidas éticas de desigualdade, veremos que estas se preocupam também com o bem-estar da população¹³, e uma distribuição com renda média mais alta estará melhor do que outra com uma renda menor se a duas apresentarem a mesma desigualdade.

¹³ Geralmente medida usando renda como *proxi*.

4. Axioma da Não Variação com o Tamanho da População – A mudança do tamanho da população não deve alterar a medida da desigualdade, se não houver alteração na distribuição. Desta forma, se dobrarmos a população, adicionando a cada membro com uma certa renda outro, exatamente com a mesma renda, a desigualdade deverá permanecer inalterada. Esta propriedade propicia que a medida adotada possa comparar populações com tamanho diferentes.
5. Axioma da Normalização – Se o recurso medido for igualmente distribuído entre toda população, a medida deve indicar desigualdade zero, mas se pelo menos dois membros da população receberem recursos desiguais, a medida deverá ser superior a zero. Se o mínimo da desigualdade fica estabelecido nesta propriedade, o máximo pode variar conforme a medida adotada; por exemplo, o índice de Gini varia entre zero e um, enquanto o de Theil varia entre zero e o logaritmo do tamanho da população.

Existem diversas medidas de desigualdade que obedecem aos cinco axiomas acima, mas com outras propriedades diferentes, como a possibilidade de desagregação em subgrupos. Neste trabalho discutiremos o índice de Gini, a estatística T de Theil, o índice de Atkinson, que varia conforme o parâmetro de aversão à desigualdade e uma medida proposta por Sen. O programa estatístico Stata, usado para fazer as microsimulações deste trabalho no capítulo 7, calcula o índice de Gini e o de Theil, e ainda o coeficiente de variação, o desvio relativo da média, o desvio padrão dos logaritmos, o índice de Mehran, o índice de Piesch, o índice de Kakwani e algumas medidas de entropia. Estas outras medidas não serão discutidas neste trabalho; parte delas pode ser encontrada em Coulter (1989), Sen (1997), Bojer (2003) e nos próprios manuais do programa estatístico Stata. As medidas de desigualdade que obedecem aos axiomas acima são ordinais, no sentido que estabelecem uma ordem na qual pode-se descrever se uma distribuição é mais ou menos desigual que outra, mas seus valores algébricos e suas variações absolutas ou percentuais não podem ser comparados. No entanto, estas ordenações não concordam necessariamente entre si, podendo a análise contemplar inclusive parâmetros de aversão à desigualdade, como o índice de Atkinson, que será discutido posteriormente, e, portanto, diferentes medidas podem fornecer ordens diferentes para o mesmo grupo de distribuições.

Dentre todas as medidas desenvolvidas, o índice de Gini foi o que mais se popularizou, e é o mais usado também na literatura acadêmica. No entanto, outros índices

podem corrigir algumas falhas apresentadas pelo índice de Gini ou nas pesquisas domiciliares que embasam o cálculo deste índice nos estudos sobre desigualdade econômica, e mais, fornecer pistas para uma análise inovadora das causas da variação da desigualdade. Desta forma, não existe um índice de desigualdade que possa ser apontado como o melhor pela teoria econômica ou pela estatística, mas, dependendo do objetivo do estudo a ser feito e dos dados disponíveis pode-se escolher o índice mais adequado.

4.1 Desigualdade de Pagamentos no Brasil Calculada pelo Índice de Theil

O objetivo deste item é apresentar o índice de Gini e a estatística T de Theil, e fazer um exercício usando esta última medida, mostrando assim que outros índices permitem análises inovadoras sobre a desigualdade, que não são possíveis por meio do comumente usado Gini.

Serão analisadas neste tópico as mudanças na distribuição de pagamento no Brasil entre 1976 e 2003, mapeando os setores econômicos e regiões geográficas que ganharam e perderam neste período e relacionando estas mudanças com os principais acontecimentos na vida política e econômica do país. Utilizando a estatística T de Theil em um detalhado banco de dados de empregos e salários do IBGE por unidade da federação e por setor econômico, é possível captar a perda de peso na desigualdade de setores econômicos tradicionais, como o financeiro, bem como constatar o crescimento da importância do funcionalismo público como um fator ponderável na desigualdade de pagamentos no país. Também é possível apreender a continuidade ao longo do tempo do peso do estado de São Paulo e o recente crescimento de Brasília como contribuinte para a desigualdade de pagamentos no Brasil. Estas alterações são também relacionadas, em uma análise histórica, com os principais eventos políticos e econômicos neste período, permitindo estabelecer uma relação entre índices macroeconômicos e a desigualdade de pagamentos medida pelo índice de Theil.

No período de 1976 a 1995, os dados do IBGE estão separados por setor da indústria, e foram utilizados os índices calculados por Calmon et al (2001). A partir de 1996, os dados são apresentados pelo IBGE por setor econômico e região, o que permite analisá-los por meio da contribuição de cada setor e cada região para a formação da desigualdade. Como os dados disponíveis estão agregados por setor e região, o índice mais adequado para realizar este estudo é a estatística T de Theil.

Inicialmente iremos discutir o índice de Theil e o porquê de sua adoção, para então apresentarmos uma análise histórica dos fatos da vida econômica e política que influenciaram

nas tendências da distribuição de pagamentos. Posteriormente será apresentada uma análise decompondo a variação da desigualdade conforme a mudança no número de empregos e na renda média de cada setor da economia. Finalmente é apresentada uma regressão relacionando a variação do índice de Theil com a inflação, desemprego e renda média dos trabalhadores.

4.1.1 Metodologia e Dados para Medir a Desigualdade: O Índice de Gini e a PNAD

A maior parte dos estudos sobre desigualdade econômica no Brasil utiliza o índice de Gini calculado com os dados levantados na PNAD realizada pelo IBGE. O índice de Gini, o mais conhecido dentre as medidas de desigualdade, provém da curva de Lorenz. Esta curva é construída ordenando-se a população na ordem crescente de renda. O eixo horizontal traz a porcentagem acumulada da população distribuída em ordem crescente de renda e, no vertical, a porcentagem da renda nacional apropriada por cada parcela da população, conforme mostra a Figura 4.1. Em uma distribuição perfeita, onde 1% da população recebe 1% da renda, 2% recebe 2%, e assim por diante, a curva de Lorenz seria uma reta a 45°.

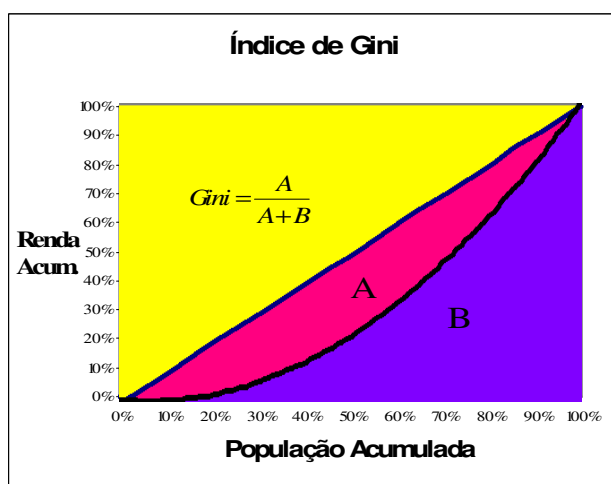


Figura 4.1

Matematicamente o índice de Gini pode ser expresso pela equação:

$$G = (1/2n^2\mu) \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|$$

onde n é o número de indivíduos da amostra, y_i é a renda bruta para o indivíduo (ou domicílio) i , y_j a renda para o indivíduo (ou domicílio) j , e μ a média aritmética da renda.

A área da distância entre esta linha de 45° e a curva obtida com a renda real da população medida na PNAD (ou outro levantamento na população), representada pela letra A na Figura 4.1, é o indicativo do montante de desigualdade denominado índice de Gini ($G = 2A$). Uma população com uma distribuição perfeita produz uma curva que se sobrepõe à reta de 45° e, portanto, a área A entre a reta e a curva, e conseqüentemente o índice de Gini, é zero. Quanto maior a desigualdade, mais a curva real se afasta da reta de 45°, e maior é a

área **A** na Figura 4.1, e, portanto, o índice de Gini. O limite teórico deste índice é a área total sob a reta de 45° (**B=0**), ou seja $Gini = \frac{A}{A+0} = 1$, ou ainda $G = 2A = 2 * \frac{1}{2} = 1$.

O Gráfico 4.1 representa a curva de Lorenz calculada na PNAD 2004 para o Brasil, representando a renda pela porcentagem da população acumulada. Podemos ver que a curva é bastante suave no início, o que indica que o percentual mais pobre da população recebe apenas uma pequena parte da renda. No final a curva torna-se bastante inclinada, i.e., a quantidade de renda apropriada por cada percentil da população sobe rapidamente, mostrando que a parcela mais rica da população tem uma grande participação na renda.

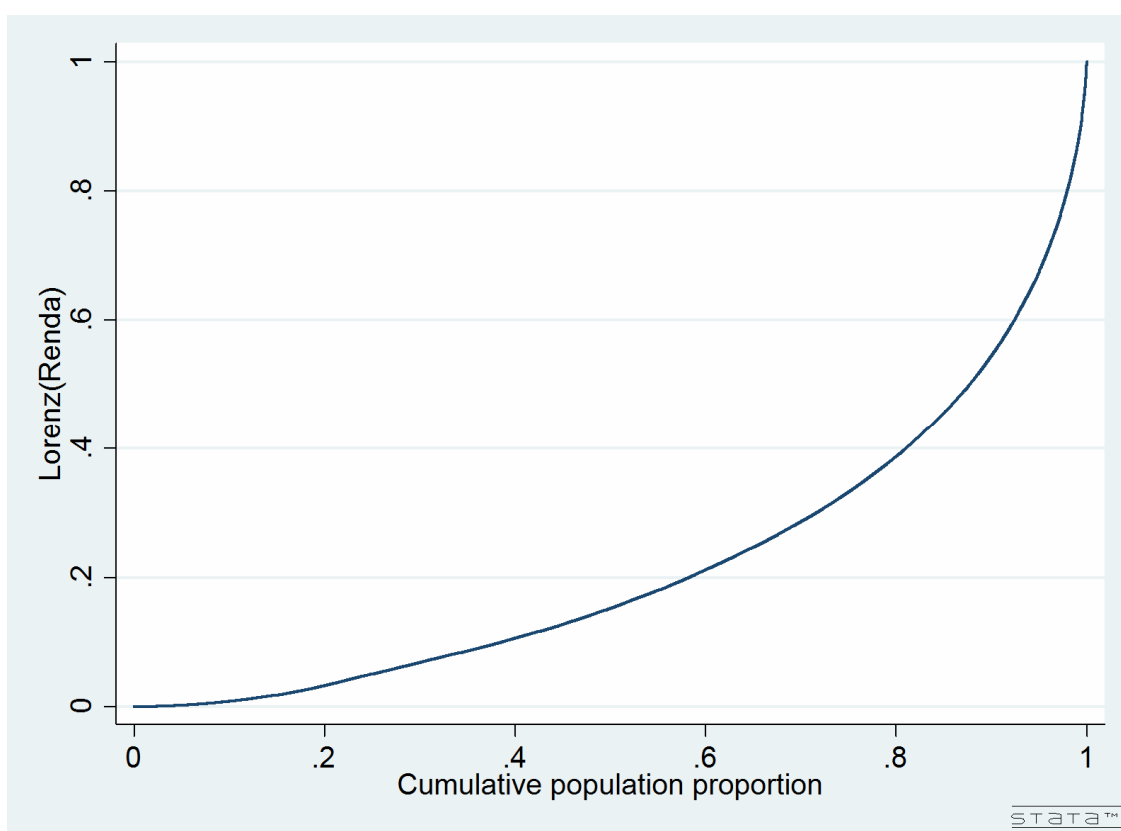


Gráfico 4.1 – Curva de Lorenz – Brasil - PNAD 2004

A curva de Lorenz, base para o cálculo do índice de Gini, também pode ser levantada por região, o que torna possível comparar a desigualdade entre as regiões brasileiras. O Gráfico 4.2 apresenta a curva de Lorenz para cada grande região brasileira. A de menor inclinação inicial e maior final, que é a região Nordeste, indica maior desigualdade, i.e., o percentual mais pobre da população recebendo menor renda e o mais rico maior parcela da renda. O inverso indica a região com melhor distribuição, a Sul.

No entanto, pode-se apontar algumas falhas no estudo da desigualdade econômica por meio de pesquisas domiciliares. Rendas muito altas ou muito baixas podem não ser captadas

fidedignamente neste tipo de levantamento, por omissão da informação ou pela declaração de valores errados. Há tão poucos milionários no Brasil, que a probabilidade de um vir a ser escolhido em uma amostra aleatória é muito pequena, e caso ele seja entrevistado, sua renda pode ser informada a menor e mesmo não ser declarada, por medo de a informação vazar para o imposto de renda ou para seqüestradores. No outro lado do espectro, pessoas pobres podem informar renda zero se ela for proveniente de atividades não aceitas socialmente, ou se receberem em espécie, ou ainda informarem uma renda superior à real, por vergonha de declarar uma renda muito baixa para o entrevistador, ou mesmo omitirem o valor da renda pelos motivos apresentados. Como resultado destes problemas, a PNAD de 2003 apresenta 27.579 domicílios que não declararam a renda e 1.663 observações com renda zero, que somam cerca de 22% de todos os domicílios entrevistados, antes de se pesar a amostra. A mesma pesquisa também apresenta 72.767 indivíduos que não declararam a renda, e 113.184 pessoas que informaram renda zero, os quais, somados, representam 48% da amostra antes de ser ponderada. No entanto, o cuidado metodológico e a continuidade da pesquisa ao longo do tempo autorizam seu uso para se estudar com boa precisão a desigualdade econômica no Brasil, ao longo do tempo e entre as áreas que compõe o país.

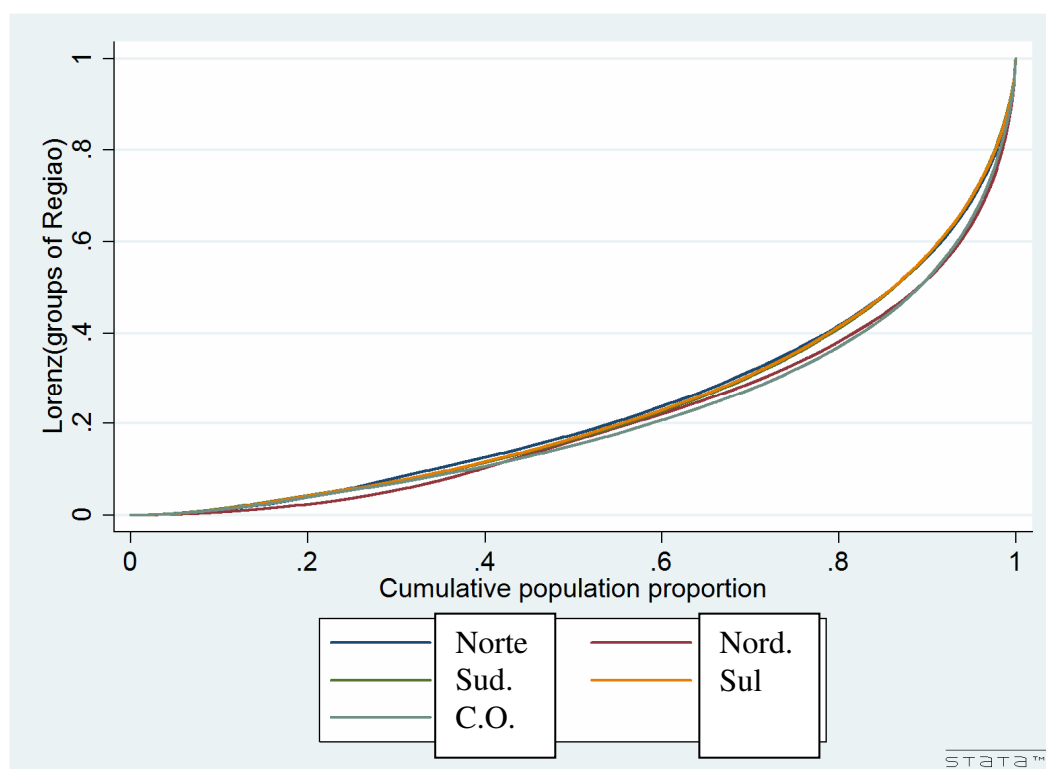


Gráfico 4.2 – Curva de Lorenz por Grande Região – PNAD 2004

4.1.2 A Estatística T de Theil

Este item discute a desigualdade por meio da estatística T de Theil, calculando a desigualdade de pagamentos entre os diferentes setores da economia e regiões do país, e analisando as causas das mudanças. A escolha do índice de Theil não significa que o consideremos matematicamente superior ao de Gini, ou que o banco de dados do IBGE utilizado seja melhor que a PNAD quanto à qualidade da informação ou amplitude. Os índices para medir desigualdade têm o objetivo de comparar situações ou fornecer elementos para explicá-las, e cada qual tem suas vantagens e desvantagens. Assim, a escolha feita aqui propicia a análise de fatores que influenciam a desigualdade que não podem ser observados em um estudo que utilize o índice de Gini. Theil desenvolveu seu índice para medir desigualdade com base na teoria estatística de informações, e não é tão intuitivo quanto outras medidas, como, por exemplo, o índice de Gini, que é facilmente visualizado de forma gráfica. No entanto, conforme explicado a seguir, o índice de Theil pode ser decomposto, ou desagregado, permitindo que a desigualdade total seja separada dentro de (*within*) e entre (*between*) grupos, propriedade inexistente no coeficiente de Gini. Entretanto, o índice de Theil é muito sensível ao número de grupos, e é muito difícil comparar medidas entre unidades decompostas em diferentes números de grupos. Por exemplo, não é possível comparar o valor obtido da desigualdade medida entre os 50 estados norte-americanos com o calculado considerando as 27 unidades subnacionais brasileiras.

A metodologia adotada permite captar a contribuição de cada setor econômico e cada região do país para a desigualdade de pagamentos, analisando a posição relativa de cada setor e região no correr do tempo. A desigualdade total por meio do índice de Theil (T) é a soma de dois componentes, o que mede a desigualdade entre (*between*) os grupos (T_g^B) e o que a mede dentro (*within*) dos grupos (T_g^W):

$$T = T_g^B + T_g^W$$

Como os salários individuais não são apresentados na pesquisa do IBGE utilizada, não é possível calcular a desigualdade dentro dos grupos (T_g^W). Portanto, o índice entre os grupos (T_g^B) representa um limite inferior para a desigualdade total, pois os índices são sempre positivos. No entanto, o índice entre os grupos reproduz com boa fidelidade a desigualdade total, não observada diretamente. Este índice pode ser escrito como sendo:

$$T_g^B = \sum_{i=1}^n \left\{ \left(\frac{p_i}{P} \right) * \left(\frac{y_i}{\mu} \right) * \ln \left(\frac{y_i}{\mu} \right) \right\},$$

onde i indexa os grupos de 1 até n , p representa a população do grupo, P a população total, y a renda média do grupo e μ a renda média da população total.

Desta forma, se a renda média de um determinado grupo (setor econômico ou unidade da federação neste trabalho) for superior à média nacional ($y_i > \mu$), a contribuição deste setor para a desigualdade será positiva, pois $\ln \left(\frac{y_i}{\mu} \right) > 0$. Grupos com renda média inferior à total ($y_i < \mu$) contribuem negativamente ($\ln \left(\frac{y_i}{\mu} \right) < 0$) para o Theil.

O intervalo de variação da estatística T de Theil é um dos motivos que a faz ser menos intuitiva que o índice de Gini. Conforme estudamos, o índice de Gini varia entre 0 e 1, com um valor maior indicando mais desigualdade. O índice de Theil também tem o zero como seu limite inferior, indicando uma distribuição perfeita. No entanto, seu limite superior é $\ln \left(\frac{P}{p_{i(\min)}} \right)$, i.e., o logaritmo natural do total da população dividido pelo tamanho do menor grupo. Este valor máximo é atingido quando o menor grupo concentra todos os recursos. Desta forma, se estivermos trabalhando com uma amostra composta por indivíduos, o índice de Theil variará entre zero e $\ln(n)$, o logaritmo natural do tamanho da amostra.

Outra vantagem do índice de Theil é a possibilidade de decompor a mudança da desigualdade em um efeito relativo ao número de pessoas que trabalham em um setor econômico ou região e quanto à variação de salários neste setor ou região. Esta decomposição permite analisar o quanto da mudança ao longo do tempo na desigualdade deveu-se a uma modificação no número de pessoas trabalhando naquela atividade ou região e o quanto foi devido a alterações salariais. Se fixarmos a população do ano $t-1$ e calcularmos a desigualdade com o salário do ano t , obtemos o Theil peso-fixo, que exprime qual seria a desigualdade em t caso não tivesse ocorrido mudanças na estrutura de empregos de $t-1$, e pode ser expresso por:

$$T_t^F = \sum_{i=1}^n \left\{ \left(\frac{p_{i(t-1)}}{P_{t-1}} \right) * \left(\frac{y_{i(t)}}{\mu_t} \right) * \ln \left(\frac{y_{i(t)}}{\mu_t} \right) \right\}$$

A variação da desigualdade entre $t-1$ e t será:

$$T_t - T_{t-1} = (T_t - T_t^F) + (T_t^F - T_{t-1}^F),$$

em que o primeiro termo da equação $(T_t - T_t^F)$ é o efeito populacional, que mede o quanto da mudança da desigualdade foi devida a alteração do número de pessoas que trabalham naquele setor econômico ou região, e o segundo termo $(T_t^F - T_{t-1}^F)$ é o efeito salarial, que indica o quanto deveu-se a mudanças salariais naquele setor em relação à média do país. A variação total da desigualdade é a soma do efeito populacional com o efeito salarial.

Neste trabalho, o índice de Theil é calculado com base no Cadastro Central de Empresas do IBGE, com informações sobre número de empregados e salários fornecidos pelas próprias empresas. As informações são mais fidedignas do que na PNAD, no entanto, têm menor abrangência, pois reportam apenas o setor formal da economia. Conforme o IBGE expõe em sua página na internet: *“O Cadastro Central de Empresas - CEMPRE - é formado por empresas e unidades locais formalmente constituídas, registradas no CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica. Sua atualização ocorre anualmente, a partir das pesquisas anuais do IBGE, nas áreas de Indústria, Comércio, Construção e Serviços, e de registros administrativos, como a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS. Os dados disponíveis referem-se às empresas e às unidades locais que no ano de referência estavam ativas no Cadastro, seja via declaração da RAIS ou em alguma das pesquisas econômicas do IBGE. Estão disponíveis informações sobre número de empresas, número de unidades locais, pessoal ocupado total, pessoal assalariado e salários e outras remunerações, que podem ser desagregadas nos diversos níveis da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE, bem como em diferentes níveis geográficos - Grandes Regiões, Unidades de Federação e Municípios”*. Certamente os dados não são isentos de falhas, mas são consistentes no tempo e, portanto, permitem o estudo da mudança da desigualdade no tempo com grande precisão, permitindo perscrutar suas causas.

4.1.3 Análise Histórica

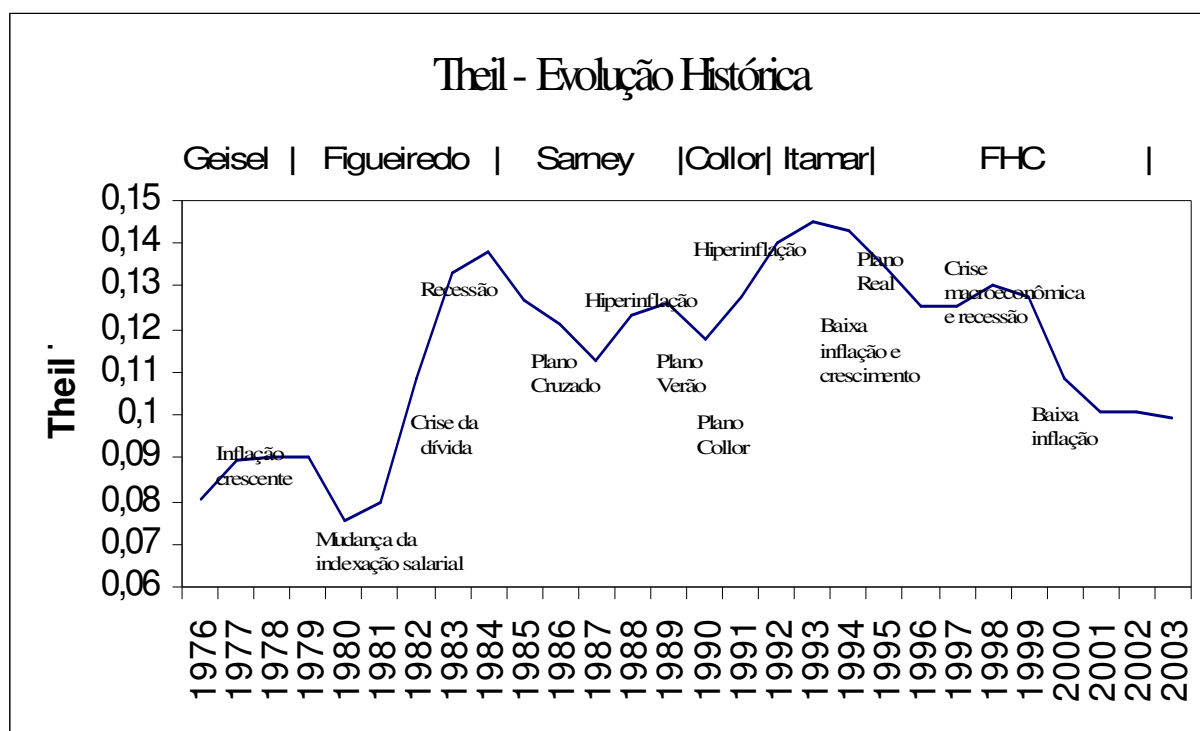
O Brasil teve um forte crescimento econômico no início dos anos setenta, que começou a declinar no final da década, ao mesmo tempo em que a inflação começou a subir. Neste período, a economia se modernizou e atraiu investimentos estrangeiros. O denominado “milagre brasileiro” uniu o crescimento da exportação de bens primários e industrializados com a expansão do mercado interno, a modernização da estrutura administrativa e financeira

do país, um forte investimento em infra-estrutura, principalmente para produção e distribuição de energia elétrica, transportes, siderurgia e petroquímica, possibilitando um grande crescimento econômico. No entanto, a distância entre o povo e o poder político contribuiu para o aumento da desigualdade, pois grande parcela da população não foi incluída na nova economia modernizada. Embora o regime militar no poder naquele período exercesse uma forte repressão contra ideais políticos redistribucionistas das esquerdas, traduzida na censura à imprensa, em prisões arbitrárias, torturas e desaparecimento de presos políticos, algumas medidas foram adotadas buscando melhorar a distribuição de renda no país. Para consolidar a previdência social no meio rural e estabelecer direitos e deveres dos empregados e produtores rurais empregadores e os do regime de economia familiar sem empregados, o governo do Gen. Médici criou o FUNRURAL. Buscando levar o crescimento para o interior do país, implantou o PIN (Plano de Integração Nacional) com o objetivo de construir estradas, como a Transamazônica, Perimetral Norte e Cuiabá-Santarem, e assentar famílias nas regiões Norte e Centro-Oeste. Foi também criado o PIS (Programa de Integração Social) por meio do qual os trabalhadores passariam a participar do lucro das empresas. O FUNRURAL teve bons resultados, estendendo os direitos da previdência social aos trabalhadores rurais; no entanto, estudos posteriores mostram que os outros dois planos não atingiram seus objetivos. O PIN teve um alto custo, beneficiou poucas famílias e teve um impacto muito pequeno para o desenvolvimento econômico das regiões que favorecia, não trazendo redistribuição de riqueza para o país. O PIS também não foi implementado de forma a propiciar uma real participação dos trabalhadores no lucro das empresas, e seus resultados foram tacanhos. Desta forma, o crescimento continuava concentrado nas regiões Sul e Sudeste, aumentando a migração iniciada duas décadas atrás, inicialmente das regiões rurais para as urbanas, e depois do Norte e Nordeste para as regiões mais desenvolvidas.

Conforme o Gráfico 4.3 mostra, a desigualdade de pagamento teve uma queda em 1980. Isto se deve à mudança, em novembro de 1979, ainda no governo Figueiredo, da lei de indexação salarial, de anual para semestral. Com o crescimento da inflação no final da década de 1970, cresceu as pressões populares por reajustes salariais em períodos menores e com percentuais maiores, o que resultou na mudança da regra de reajuste por lei, propiciando uma queda da desigualdade, reduzindo a diferença entre os sindicatos com maior poder de barganha, como os metalúrgicos e bancários, dos demais. No entanto, o crescimento dos juros externos com o país altamente endividado levou à crise da dívida em 1982/83 e a uma forte recessão de 1982 a 1984. Inflação e desemprego dispararam, o programa de austeridade do governo foi ineficaz para recuperar a economia, e o resultado final foi um grande crescimento

da desigualdade. A crise econômica aumentou a impopularidade do governo militar, e o país voltou a ser governado pelos civis. O governo Sarney, de 1985 a 1990, enfrentou hiperinflação e foi marcado por diversos planos econômicos. A inflação corrói os salários dos trabalhadores e aumenta a desigualdade entre os setores econômicos mais fortes (que conseguem melhores acordos salariais) e os mais fracos. O primeiro plano econômico elaborado para estabilizar a economia no governo Sarney foi o “Cruzado”, lançado em março de 1986. Sua base era o congelamento de salários e preços, mas após poucos meses mostrou-se ineficiente e foi seguido pelo “Plano Cruzado 2”, em novembro de 1986. Sarney tentou, sem sucesso, estabilizar a economia com mais dois planos: o “Plano Bresser”, em junho de 1987 e o “Plano Verão”, em janeiro de 1989. O Gráfico 4.3 mostra que a desigualdade cai após cada plano devido ao controle da inflação, obtido logo após o plano, mas volta a crescer com a inflação quando o plano se mostra ineficaz.

Gráfico 4.3



Fonte: Cálculo do autor, com dados do IBGE.

Após as primeiras eleições livres em 29 anos, Fernando Collor sobe ao poder e logo após sua posse lança seu primeiro plano econômico: o “Plano Collor”, em março de 1990. Preços, salários e contas bancárias são congelados, mas a inflação retorna poucos meses depois. Em janeiro de 1991 é lançado o “Plano Collor 2”, com uma história semelhante. Novamente a inflação e a recessão trouxeram um aumento da desigualdade, como mostra o

Gráfico 4.3. Com o afastamento do presidente Collor, acusado de corrupção, seu vice, Itamar Franco, toma o poder em 1992, com inflação acima de 1.000% ao ano e taxa de crescimento do PIB negativa, o que reflete em nosso gráfico em uma desigualdade crescente. Finalmente, em 1994 é lançado o “Plano Real” que consegue desindexar a economia, e traz a inflação de um patamar de 40% ao mês para 10% ao ano.

No governo Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002, a inflação é baixa e a economia se estabiliza, há um pequeno crescimento econômico e a queda da desigualdade, conforme apontado no Gráfico 4.3. Entre 1998 e 1999, ocorre a crise macroeconômica internacional, e o país enfrenta novamente a recessão e o desemprego, com um conseqüente aumento da desigualdade. Com o controle destes fatores em 1999, a desigualdade continua sua trajetória declinante. Após a desvalorização do Real, em janeiro de 1999, aumenta o volume de exportações e o valor interno de *commodities* produzidas pelo setor primário, levando a um crescimento da renda deste setor, o que possibilita uma melhor remuneração e o aumento da renda média, e conseqüentemente uma queda da desigualdade de pagamentos, conforme aponta o Gráfico 4.3. A abertura da base de dados do IBGE em diferentes setores econômicos e por unidade da federação a partir de 1996 permite que a análise da desigualdade seja decomposta por setores e regiões. A Tabela 4.1 traz o número de empregos e o salário médio por setor econômico nos anos de 1996 e 2003 que embasa parte da análise feita na próxima parte.

4.1.4 Análise Decomposicional

O setor financeiro é tradicionalmente o maior contribuinte para a desigualdade de pagamentos no Brasil, mas, no entanto, conforme se pode ver no Gráfico 4.4, a sua importância vem decrescendo desde os meados da década de 1990. Ao mesmo tempo, o Gráfico 4.4 mostra que a importância do setor do funcionalismo público vem crescendo, e em 2003, os dois setores praticamente davam a mesma contribuição para a desigualdade de pagamentos.

Embora o processo de globalização neste período tenha dado uma enorme ênfase ao setor financeiro, aumentando seu peso na economia como um todo, no Brasil, a automatização bancária reduziu o número de empregados neste setor de 638.652 em 1996, que equivalia a 3,35% do total de trabalhadores no setor formal do país, para 601.614 empregados em 2003, equivalente a 2,11% da força de trabalho formal. Conforme mostra a Tabela 4.1, o salário médio do setor financeiro também caiu em relação à média salarial do Brasil. Em 1996, o

salário médio do setor formal era 2,87 vezes maior que à média nacional, caindo para 2,65 vezes em 2003. Embora tenha havido a redução da superioridade da média salarial neste setor, o Gráfico 4.5, que retrata os efeitos da variação do número de trabalhadores e do salário médio na composição da desigualdade, mostra que a redução do número de empregos no setor financeiro é o fator mais importante para explicar a diminuição da importância da contribuição deste setor para a desigualdade no Brasil. A queda dos salários, que também contribui para diminuir a contribuição deste setor para a desigualdade, está ligada à redução do número de empregos, pois a automatização bancária levou à dispensa de massas de trabalhadores, e os sindicatos da categoria preferiram lutar para manter empregos a buscar melhorias salariais. Embora os salários dos técnicos em informática fossem mais altos, a proporção destes trabalhadores em relação ao total do setor não se mostrou suficiente para impedir a queda da média salarial.

Tabela 4.1 - Distribuição de Empregos e Salários no Brasil por Setor de Atividade

Setores de Atividade	1996						2003					
	Empregos		Salários		Média Salarial		Empregos		Salários		Média Salarial	
	Assalariados	%	R\$	%	R\$	% média país	Assalariados	%	R\$	%	R\$	% média país
Total.....	19.060.706	100,00%	149.510.222	100,00%	7,84	100,00%	28.470.895	100,00%	340.728.273	100,00%	11,97	100,00%
Setor 1.....	293.702	1,54%	1.388.922	0,93%	4,73	60,29%	370.716	1,30%	2.676.251	0,79%	7,22	60,32%
Setor 2.....	3.242	0,02%	14.237	0,01%	4,39	55,99%	16.144	0,06%	81.195	0,02%	5,03	42,03%
Setor 3.....	98.503	0,52%	1.567.980	1,05%	15,92	202,94%	115.266	0,40%	2.331.480	0,68%	20,23	169,01%
Setor 4.....	3.597.232	18,87%	31.592.887	21,13%	8,78	111,97%	5.633.130	19,79%	75.430.194	22,14%	13,39	111,89%
Setor 5.....	278.132	1,46%	5.439.040	3,64%	19,56	249,31%	226.228	0,79%	6.129.744	1,80%	27,10	226,41%
Setor 6.....	518.328	2,72%	2.464.538	1,65%	4,75	60,62%	1.011.466	3,55%	9.360.002	2,75%	9,25	77,32%
Setor 7.....	1.759.341	9,23%	6.109.782	4,09%	3,47	44,27%	4.953.357	17,40%	36.136.202	10,61%	7,30	60,96%
Setor 8.....	646.178	3,39%	2.180.973	1,46%	3,38	43,03%	901.005	3,16%	4.965.423	1,46%	5,51	46,05%
Setor 9.....	1.335.318	7,01%	11.625.695	7,78%	8,71	110,99%	1.485.995	5,22%	19.628.946	5,76%	13,21	110,38%
Setor 10.....	638.652	3,35%	14.367.928	9,61%	22,50	286,81%	601.614	2,11%	19.100.848	5,61%	31,75	265,29%
Setor 11.....	1.953.024	10,25%	11.778.703	7,88%	6,03	76,89%	2.981.824	10,47%	29.716.428	8,72%	9,97	83,27%
Setor 12.....	5.329.858	27,96%	42.010.638	28,10%	7,88	100,49%	6.762.956	23,75%	93.495.803	27,44%	13,82	115,52%
Setor 13.....	868.069	4,55%	7.757.926	5,19%	8,94	113,94%	1.107.868	3,89%	18.325.125	5,38%	16,54	138,21%
Setor 14.....	899.915	4,72%	5.931.883	3,97%	6,59	84,03%	1.090.858	3,83%	11.682.705	3,43%	10,71	89,49%
Setor 15.....	841.212	4,41%	5.279.090	3,53%	6,28	80,01%	1.212.454	4,26%	11.667.595	3,42%	9,62	80,41%
Setor 16.....							14	0,00%	332	0,00%	23,71	198,15%

Setores de Atividade:

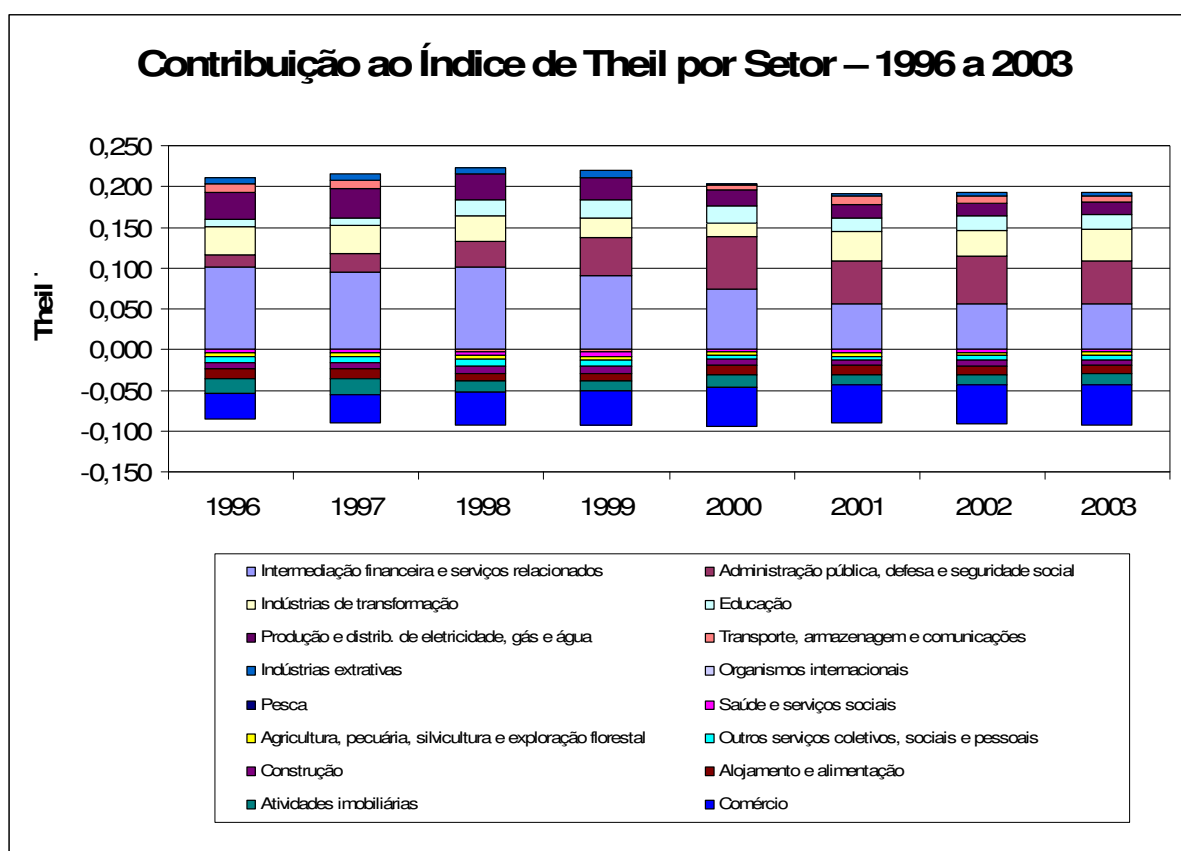
- 1 - Agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal
- 2 - Pesca
- 3 - Indústrias extrativas
- 4 - Indústrias de transformação
- 5 - Produção e distribuição de eletricidade, gás e água
- 6 - Construção
- 7 - Comércio; reparação de veículos, obj. pessoais e domésticos
- 8 - Alojamento e alimentação

- 9 - Transporte, armazenagem e comunicações
- 10 - Intermediação financeira, seguros, previdência e serviços relacionados
- 11 - Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas
- 12 - Administração pública, defesa e seguridade social
- 13 - Educação
- 14 - Saúde e serviços sociais
- 15 - Outros serviços coletivos, sociais e pessoais
- 16 - Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais

Fonte: Cálculo do autor com dados do IBGE.

A diminuição da importância da contribuição do setor financeiro a partir de meados da década de 1990 é seguida pelo aumento da contribuição do funcionalismo público. Entretanto, este acréscimo é devido ao aumento da média salarial do setor e não a um aumento do número relativo de trabalhadores neste setor. O Gráfico 4.5 mostra que o efeito referente ao número de empregos é negativo para esta atividade, porém este valor é amplamente suplantado pelo resultado positivo apontado no lado do efeito referente ao aumento da renda média obtido pelo setor.

Gráfico 4.4



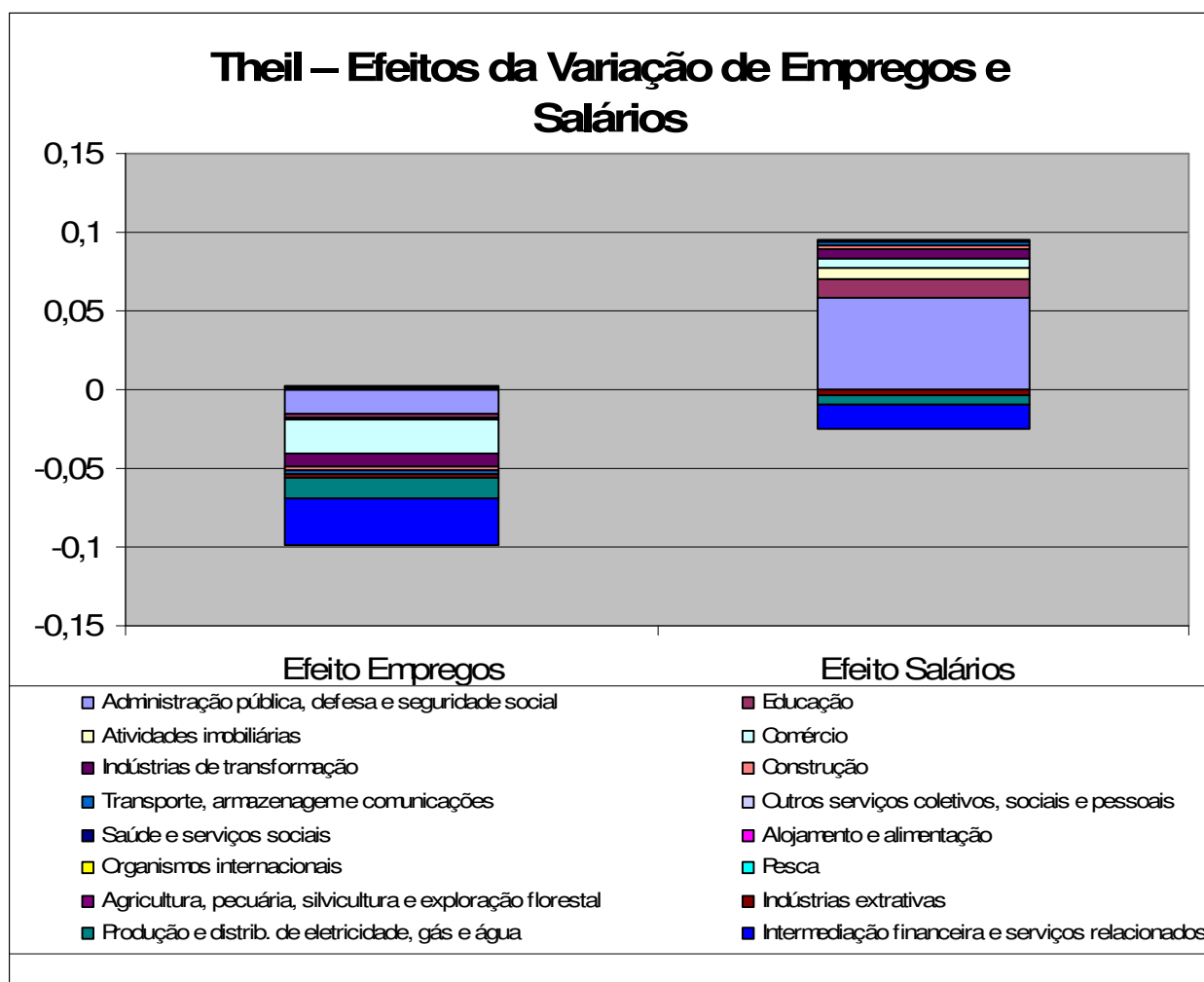
Fonte: Cálculo do autor, com dados do IBGE

Conforme a Tabela 4.1, em 1996, havia 5.329.858 postos neste setor, que se constituía no que mais gerava emprego no Brasil, e que equivalia a 27,96% do total da força de trabalho do país no setor formal. Em 2003, o número de trabalhadores cresceu para 6.762.956, e, embora o setor continuasse sendo o maior gerador de empregos, sua participação relativa caiu para 23,75% do total. No entanto, a média salarial do funcionalismo público, que era igual à do país em 1996, em 2003, passou a ser 15,52% superior à média nacional. Este aumento deveu-se à política do governo para atrair trabalhadores mais qualificados para o setor, por

meio de melhores salários para diversas carreiras e ao fortalecimento de sindicatos de diversas áreas do funcionalismo que possuem um robusto poder de barganha, principalmente devido à sua proximidade com o poder político.

No outro lado do espectro da desigualdade, o setor com a maior contribuição negativa para o índice de Theil é o de venda atacadista e varejista. Conforme a Tabela 4.1, em 1996, este setor gerava 1.759.341 empregos, que equivaliam a 9,23% da força de trabalho do país no setor formal, com uma média salarial 56% menor do que a do país. Sua participação relativa na geração de empregos cresceu em 2003 para 17,40% do total de postos no país, equivalentes a 4.953.357 trabalhadores, e a média salarial também aumentou relativamente, mas ainda permaneceu 39% abaixo da média nacional. O Gráfico 4.5 mostra que, apesar do efeito salarial positivo, o qual reduziu a contribuição negativa deste setor para a desigualdade, o aumento de trabalhadores com o salário abaixo da média fez com que este setor permanecesse como o maior contribuinte negativo para a desigualdade.

Gráfico 4.5



Fonte: Cálculo do autor, com dados do IBGE.

O setor que compreende a produção e distribuição de eletricidade, gás e água foi o que teve a maior perda percentual de empregos entre 1996 e 2003. O Gráfico 4.5 mostra que esta atividade teve resultados negativos, tanto referentes ao efeito do número de trabalhadores no setor quanto à renda média auferida. Em 1996, este setor empregava 278.132 trabalhadores, ou seja, 1,46% do total da força de trabalho do país. Entretanto, em 2003 o número de empregos gerado pelo setor caiu para 226.228, equivalente a apenas 0,79% do total de empregos no setor formal do país. O salário médio caiu 9,2% comparado com a média nacional, isto é, de 2,49 vezes superior a esta média para 2,26 vezes. Até o início da década de 1990, estes serviços eram monopólio de companhia estatais, freqüentemente usadas por políticos com fins de patronagem e clientelismo. Desta forma, muitas pessoas eram nomeadas para cargos nestas empresas como recompensa por serviços prestados na época de eleições, ou por serem parentes ou amigos de políticos influentes. Depois da privatização desses serviços, a busca de maior eficiência por parte das empresas levou à dispensa em massa neste setor, além da redução de salários em seus quadros.

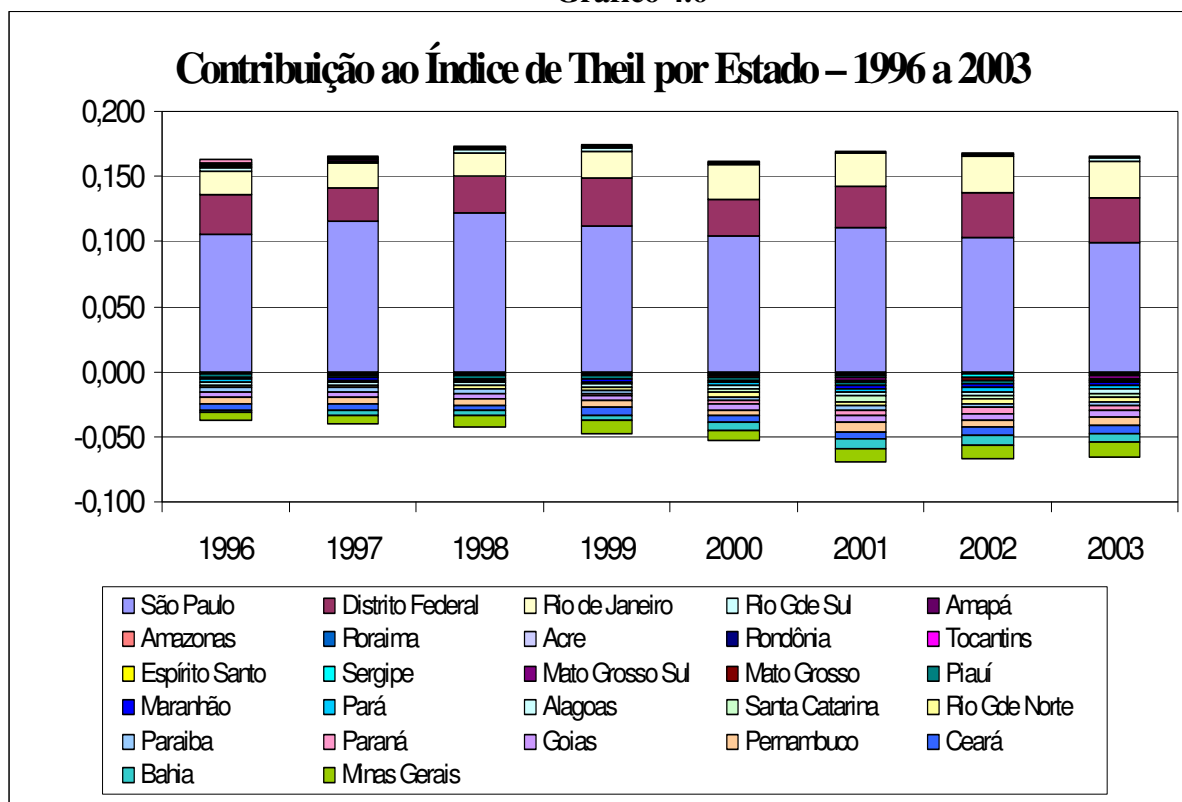
A indústria de transformação manteve um desempenho estável quanto à sua contribuição para a desigualdade neste período. Em 1996, este setor contribuía com 18,87% do total de empregos do país, o que equivalia a 3.597.232 postos de trabalho. Em 2003, houve um pequeno acréscimo nesta participação, chegando a 19,79%, ou seja, 5.633.130 empregos. Enquanto isto, sua média salarial permaneceu 12% superior à média nacional, nos dois anos citados.

Geograficamente, o maior contribuinte à estatística T de Theil é o estado de São Paulo, o mais rico e mais populoso do país. O modelo econômico adotado pelo governo brasileiro entre 1930 e 1980, de industrialização substituindo importação, trouxe um grande fluxo de migração interna para o estado de São Paulo. Milhões de brasileiros chegaram, principalmente dos estados da região Nordeste, mas com baixo nível educacional e habilitados somente para trabalhar nas atividades mais simples, como a construção civil ou serviços domésticos. No entanto, o estado de São Paulo propicia oportunidades de emprego e de ensino. Sua rede de escolas públicas está entre as melhores do país, além de possuir, segundo o *Times Higher's World University Ranking*, a melhor universidade da América do Sul, a Universidade de São Paulo. Outro fator importante para o desenvolvimento econômico do estado é a concentração de investimentos em empresas de pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias. 70% das empresas brasileiras de pesquisa estão no estado de S. Paulo, empregando 87% dos trabalhadores neste setor.

Como o maior gerador de empregos do país, em 2003, o estado de São Paulo empregava 29,83% dos trabalhadores brasileiros no setor formal, isto é, quase 1 em cada 3 empregos no Brasil está em São Paulo. O estado concentra 40,34% de todos os empregos no setor financeiro, 37,09% dos trabalhadores no setor imobiliário, 36,16% dos postos de trabalho na indústria de transformação, 32,57% dos empregos no setor de saúde e serviços sociais, tendo uma participação superior a 25% do mercado de trabalho em todos os demais setores importantes da economia nacional, exceto o do funcionalismo público.

Os outros dois contribuintes importantes para a desigualdade de pagamentos no Brasil são Brasília, devido à concentração da administração pública na cidade, e o estado do Rio de Janeiro, que também detém um número grande de funcionários públicos e trabalhadores na área de extração de petróleo.

Gráfico 4.6



Fonte: Cálculo do autor, com dados do IBGE.

4.1.5 A Desigualdade e as Variáveis Econômicas

A desigualdade de pagamentos no Brasil está relacionada com a renda média dos brasileiros, inflação e desemprego. Tais fatores explicam 23% do total da variação do índice de Theil, conforme aponta o R-quadrado da regressão entre estas variáveis, cujo resultado transcrevemos abaixo. A variável dependente é a estatística T de Theil (*theil*), discutida

acima, e as independentes são renda média do trabalhador (*inc*), inflação (*infl*) e desemprego (*unemp*).

Regression with robust standard errors

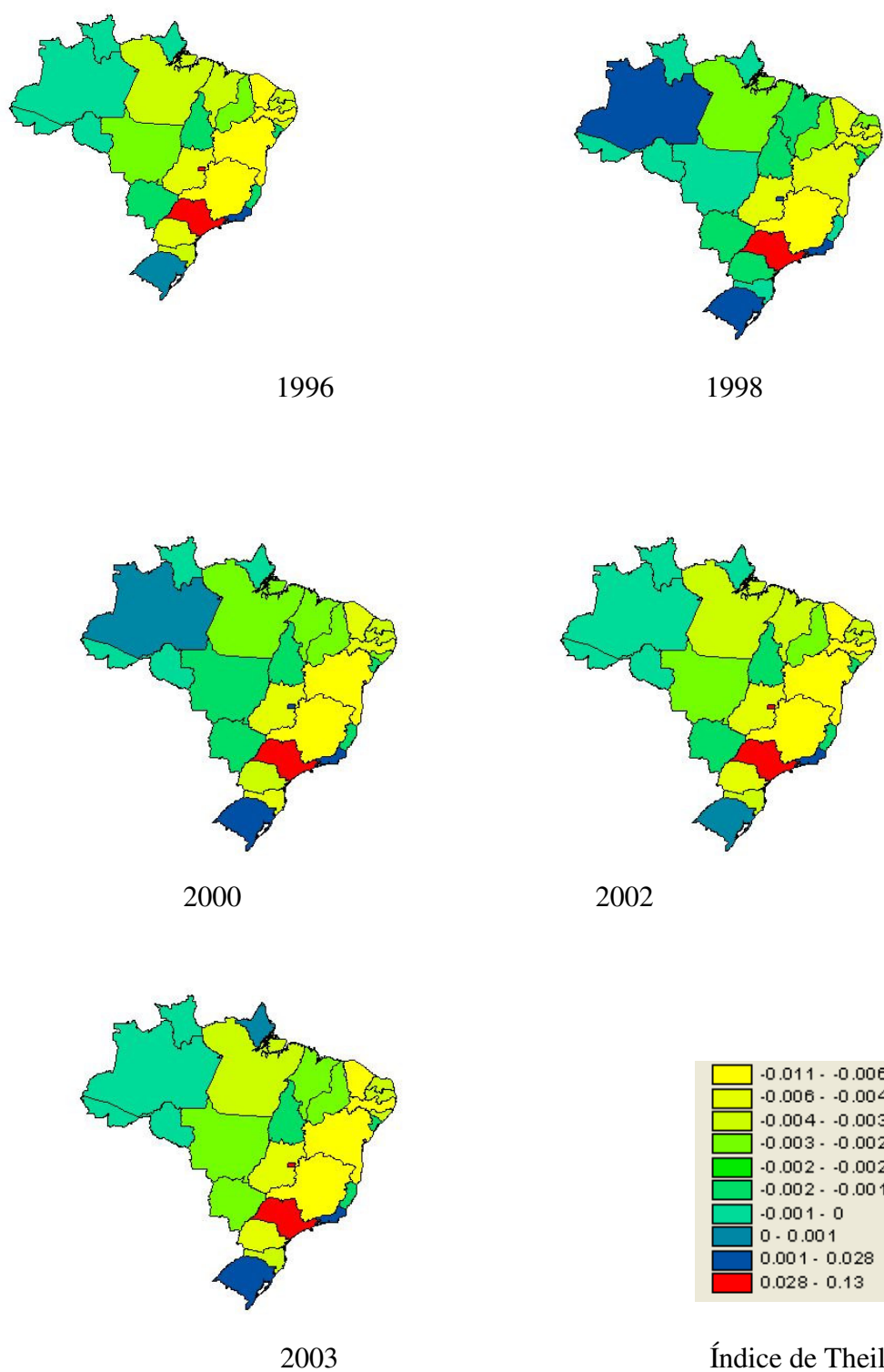
Number of obs = 170
F(3, 166) = 23.36
Prob > F = 0.0000
R-squared = 0.2298
Root MSE = .01237

	theil	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
inc		.0000253	6.30e-06	4.01	0.000	.0000128	.0000377
infl		.000277	.0000814	3.40	0.001	.0001162	.0004377
unemp		.0041316	.0006334	6.52	0.000	.0028811	.0053822
_cons		.0953496	.0037693	25.30	0.000	.0879075	.1027916

Há evidências de que a relação entre o índice de Theil e renda média, inflação e desemprego é estatisticamente significativa a 0,001. A desigualdade aumenta com a inflação (considerando constante as demais variáveis), pois os trabalhadores com renda mais baixa têm mais dificuldade de se protegerem contra a inflação, e, portanto, ficam em desvantagem com relação aos de maior renda. Antes da estabilização da economia, os sindicatos mais fortes, geralmente ligados aos setores de maior peso da economia, como, por exemplo, os dos bancários, obtinham reajustes maiores do que os sindicatos ligados a setores mais fracos, como, por exemplo, os do comércio, o que levava a um aumento da desigualdade de pagamento entre estes setores. Após o Plano Real, a inflação ficou sob controle, assim a força relativa entre os sindicatos já não era tão importante para conseguir reajustes salariais, e todas as categorias passaram a corrigir os salários anualmente com aproximadamente o mesmo índice.

A desigualdade de pagamentos também é positivamente relacionada com o desemprego, considerando sem alteração as demais variáveis. O desemprego está ligado à recessão; a série histórica mostra que os anos de desemprego mais alto foram os de 1983, 1984, 1998 e 1999, quando o país enfrentou a crise da dívida externa e dos países asiáticos, e atingiu, inicialmente, os trabalhadores de renda mais baixa, dos setores mais fracos, o que resulta em um aumento da desigualdade.

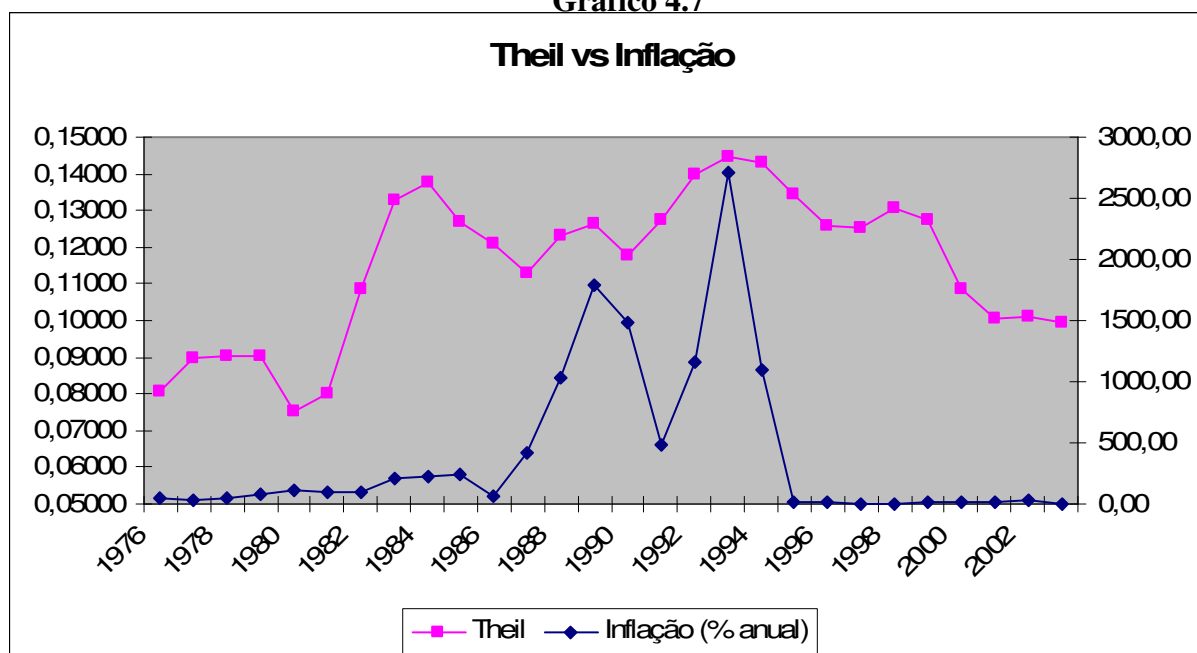
Figura 4.2 – Desigualdade no Brasil por Unidade da Federação



Fonte: Cálculo do autor, com dados do IBGE

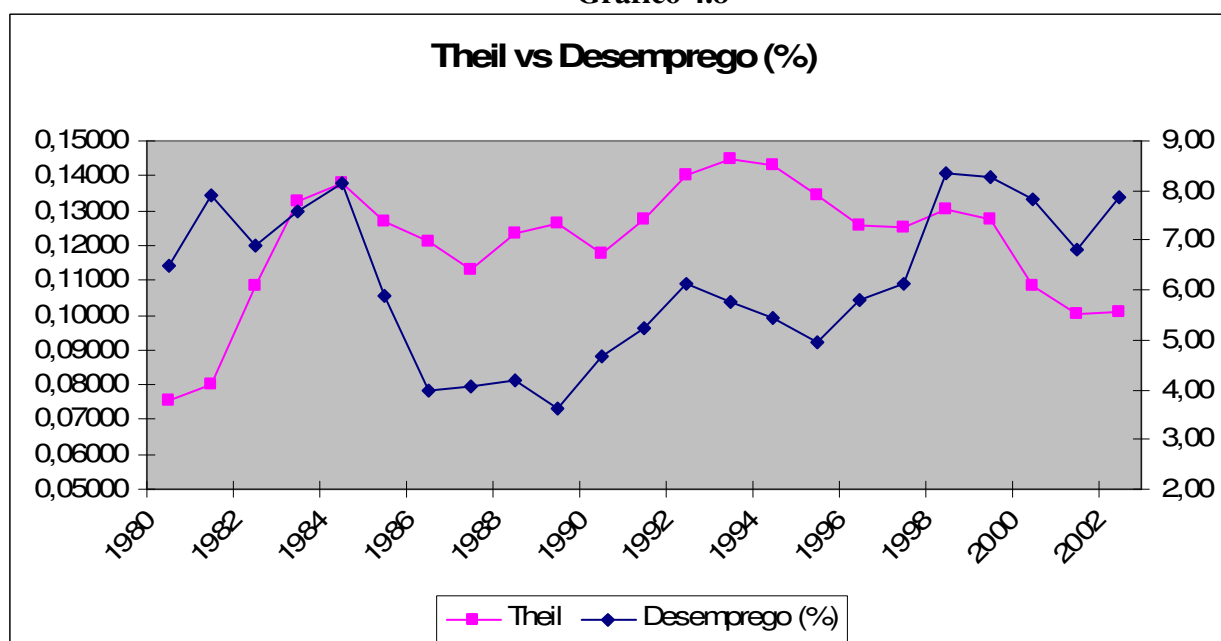
Outro resultado da regressão é a relação positiva entre desigualdade e renda média, *ceteri paribus*. Como a renda no Brasil é muito concentrada nos extratos mais ricos, um aumento da renda média está refletindo a elevação salarial desses grupos, o que significa um aumento da desigualdade. Estes extratos, ligados aos setores mais fortes da economia, também obtêm maiores reajustes salariais, principalmente quando a inflação é mais alta, o que também resulta em um aumento da desigualdade de pagamentos. A seguir são apresentados os gráficos da variação da desigualdade com a inflação, desemprego e renda média.

Gráfico 4.7



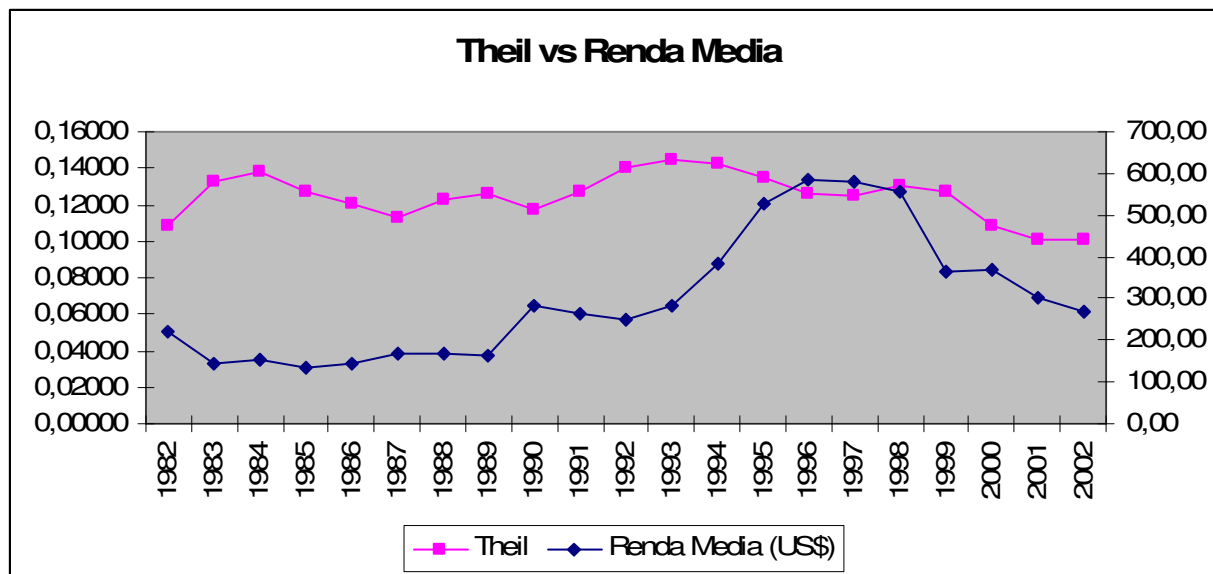
Fonte: Cálculo do autor, com dados do IBGE e IPEA.

Gráfico 4.8



Fonte: Cálculo do autor, com dados do IBGE e IPEA

Gráfico 4.9



Fonte: Cálculo do autor, com dados do IBGE e IPEA

4.1.6 Para Além do Índice de Gini

O índice de Theil é uma alternativa ao de Gini para se estudar a desigualdade, possibilitando trabalhar com dados agrupados, decompondo ou agregando os valores disponíveis para se compreender o comportamento desta desigualdade, permitindo uma análise que não seria possível apenas usando o índice de Gini. Este item de nosso estudo analisou com detalhes o comportamento de cada setor da economia nacional quanto ao número de empregos gerados e a renda média da atividade. O uso da estatística T de Theil mostra que o setor financeiro perdeu peso enquanto contribuinte para a desigualdade de pagamentos, ao mesmo tempo em que o setor da administração pública tornou-se o mais importante para explicar esta desigualdade no Brasil, devido ao aumento da média salarial desta atividade, propiciado pela força dos sindicatos que congregam os trabalhadores da referida área. O uso da estatística T de Theil também mostra que a desigualdade entre regiões tem como principais contribuintes o estado de São Paulo, devido seu peso na economia do país, e Brasília, pela alta densidade de funcionários públicos. Em uma análise ao longo do tempo, este índice mostrou-se relacionado com os acontecimentos da vida política e econômica do país, além de estar estatisticamente relacionado com a inflação, desemprego e renda média.

Este estudo abre caminho para se analisar o papel dos sindicatos na desigualdade de pagamentos, pois inicialmente aponta estas entidades como essenciais para descrever as

alterações ocorridas ao longo do tempo, principalmente quanto à capacidade de os sindicatos mais fortes obterem maiores reajustes salariais quando a remuneração está sendo corroída pela inflação. No entanto, nada indica que estes sindicatos consigam evitar o desemprego nos setores em que atuam.

4.2 Medidas Éticas de Desigualdade

As medidas de desigualdade usadas habitualmente medem a dispersão de uma distribuição, sem se preocupar com a média desta população. Inclusive, a terceira propriedade que uma medida de desigualdade deve obedecer, apresentada na introdução deste capítulo, afirma que ela não deve se alterar com uma mudança de escala do recurso mensurado, isto é, a medida não deve ser alterada por uma mudança proporcional para todos os componentes da distribuição do que está sendo medido. Assim, se compararmos dois países, um rico e outro pobre, com a mesma dispersão de renda ao redor da média, a desigualdade será a mesma, embora os habitantes do país rico provavelmente usufruam um bem-estar maior, devido a maior renda média. Desta forma, se aumentarmos proporcionalmente a renda per capita de um país, de forma que todos os habitantes recebam o mesmo aumento porcentual em sua renda, a desigualdade medida de uma forma tradicional, como o índice de Gini ou de Theil, permanecerá constante. Assim, teremos duas populações em diferentes condições de qualidade de vida, mas a desigualdade será a mesma.

Toda medida serve a um objetivo, e se estivermos analisando puramente a dispersão de renda, não haverá problema com esta informação. No entanto, se estivermos interessados no bem-estar da população, usando a renda como *proxi*, o índice de desigualdade sozinho, sem o valor da renda média, não será de grande valia. Por outro lado, o bem-estar de uma população não pode só ser acessado por médias estatísticas. Se a renda média de um país cresceu, não significa que todos os habitantes estejam com melhor condição de vida. A primeira hipótese é que a renda de todos os habitantes cresceu, portanto, todos estão melhores. Inclusive, a renda dos ricos pode ter crescido mais que a dos pobres, e, embora a desigualdade tenha aumentado, todos ficaram em melhor situação, reproduzindo um cenário previsto por Rawls que justifica o aumento de desigualdade. No entanto, a renda média pode ter crescido, mas a renda de um grupo mais pobre pode ter diminuído, o que faz com que as condições deste grupo estejam piores. As medidas éticas de desigualdade contemplam valores, não somente fazem um estudo estatístico de dispersão em torno de uma média, buscando

combinar o valor da média com o da dispersão. Por meio destas medidas pode-se concluir, por exemplo, que uma população em um país mais pobre pode estar em melhor situação do que a de um país um pouco mais rico, se a desigualdade naquele for menor. Desta forma, políticas públicas que diminuem a desigualdade podem ser atrativas, mesmo que também diminuam a eficiência da economia, se a medida ética indicar que houve uma melhora do bem-estar da população.

Em 1970, Atkinson propôs um índice que mede o nível de bem-estar da população para avaliar desigualdade. Este índice considera a renda média e sua distribuição, propondo uma renda média equivalente, que avalia o nível de renda per capita, que caso fosse distribuído igualmente por toda população daria o mesmo nível de bem-estar social da distribuição real, que conforme nota anterior, usa renda como *proxi*.

Vamos supor que a função de bem-estar social seja:

$$W = \int_0^y U(y)f(y)dy ,$$

Se o nível de renda igualmente distribuído for y_{EDE} , para se manter o mesmo total de bem-estar da população, teremos:

$$W = U(y_{EDE}) \int_0^y f(y)dy = \int_0^y U(y)f(y)dy ,$$

Definindo como medida de desigualdade I:

$$I = 1 - \frac{y_{EDE}}{\mu} ,$$

Sendo μ a renda média, esta medida de desigualdade também varia entre 0, no caso da renda ser igualmente distribuída pela população ($y_{EDE} = \mu$), e 1, se houver completa desigualdade. Atkinson também explica que esta medida tem um apelo intuitivo grande, pois se, por exemplo, $I = 0,3$; o nível de renda equivalente para que a população como um todo mantenha o mesmo bem-estar será 70% da renda média:

$$y_{EDE} = (1 - I)\mu .$$

Esta função também permite comparar uma política de distribuição de renda com uma de aumento da renda per capita do país, ao relacionar a desigualdade com um nível de renda equivalente da população. No entanto, para que o princípio de transferência se mantenha, a função $U(y)$ deverá ser estritamente côncava. Para cálculo dentro de uma distribuição, a função de desigualdade de Atkinson será:

$$I_A = 1 - \left[\frac{1}{n} \sum_j \left(\frac{Y_j}{m} \right)^{1-\varepsilon} \right]^{\frac{1}{(1-\varepsilon)}} \quad \text{para } \varepsilon > 0 \text{ e } \varepsilon \neq 1, \text{ e}$$

$$I_A = 1 - \prod_j \left(\frac{Y_j}{m} \right)^{\frac{1}{n}} \quad \text{para } \varepsilon = 1$$

O parâmetro ε mede o grau de aversão da sociedade à desigualdade da função de bem-estar. Este parâmetro permite medir a sensibilidade à mudança em diferentes porções da distribuição de renda, i.e., se se deseja estar mais atento às alterações nos quantis mais pobres, nos mais ricos, ou no centro da população. Sendo $\varepsilon > 0$, a função é aversa à desigualdade, e quanto maior seu valor, mais se é averso à desigualdade, e maior é o peso dado à renda mais baixa para se calcular a desigualdade. Quanto mais o parâmetro se aproxima de zero, seu limite inferior, menos averso à desigualdade é o índice, e maior peso se dá aos quantis superiores da distribuição. Assim, o índice de Atkinson mede o custo social da desigualdade em uma sociedade. Na Tabela 4.2 apresentamos o índice de Atkinson de 1992 até 2004, calculado nas PNADs, com grau de aversão à desigualdade $\varepsilon = 0,5$; 1 e 2, sendo este o mais averso.

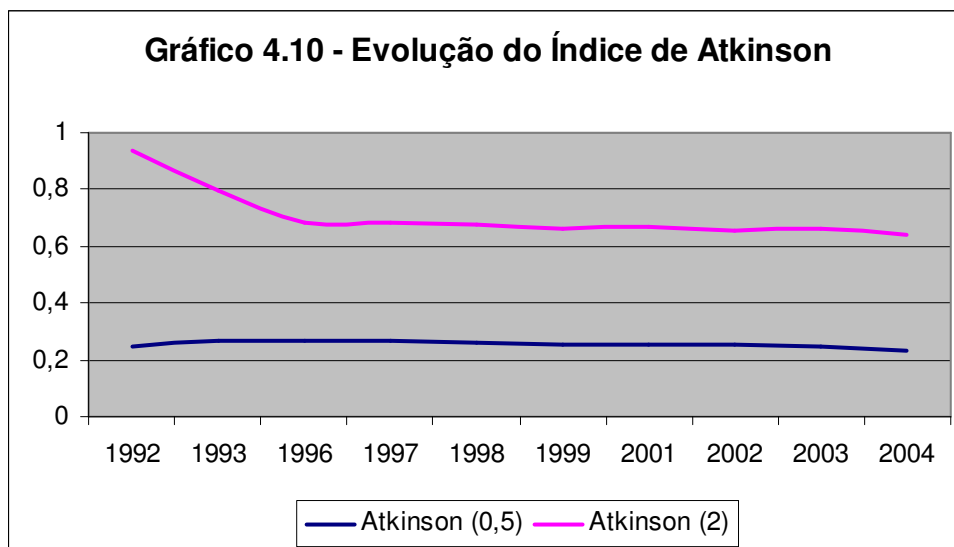
Tabela 4.2 – Índice de Atkinson – Domicílios - Brasil (1992-2004) com Diferentes ε

	Atkinson (0,5)	Atkinson (1)	Atkinson (2)
1992	0,24903	0,43011	0,93375
1993	0,27041	0,45450	0,79596
1996	0,26447	0,45073	0,68218
1997	0,26617	0,45253	0,68644
1998	0,26278	0,44433	0,67535
1999	0,25651	0,43618	0,66388
2001	0,25558	0,43309	0,66722
2002	0,25135	0,42525	0,65641
2003	0,24336	0,41614	0,66344
2004	0,23514	0,40219	0,64021

Fonte: Cálculo do autor, com base nas PNADs

O Gráfico 4.10 mostra a variação do índice de Atkinson com o menor e o maior grau de aversão ao longo deste período. Nele se constata que o índice com maior aversão ($\varepsilon = 2$)

teve uma forte queda após o Plano Real que estabilizou a economia, para depois se manter equilibrado. O índice com menor aversão ($\epsilon = 0,5$) manteve-se razoavelmente estável no período, indicando pouca variação da desigualdade se calculada com maior peso nas rendas mais altas. Estes gráficos comprovam o que já foi amplamente discutido na literatura, de que a alta inflação prejudica principalmente as classes mais pobres.



Fonte: Cálculo do autor, com base nas PNADs

Sen (1997) afirma que o índice de Atkinson mede a desigualdade usando a função de bem-estar, e propõe uma fórmula para a partir da desigualdade obter o bem-estar¹⁴:

$$W = \mu(1 - I),$$

onde W é a função de bem-estar linear e homogênea, μ a renda média e I um índice que mede a desigualdade da distribuição independente da renda média, com valores entre 0, perfeita igualdade, e 1, total desigualdade.

Trata-se de um índice altamente intuitivo que mostra que se a renda estiver igualmente distribuída, i.e., $I = 0$, o bem-estar é máximo, pois cada um recebe igual participação na renda total daquela sociedade. Por outro lado, se a renda for totalmente concentrada na mão de um único membro da sociedade ($I = 1$), a sociedade como um todo atingirá seu ponto mínimo em termos de bem-estar.

¹⁴ A formulação deste índice não significa que Sen liga bem-estar exclusivamente à renda. O capítulo anterior mostrou que o enfoque do autor é muito mais profundo, preocupado com as capacidades e liberdades que o cidadão tem para buscar o bem-estar.

A análise da política proposta no próximo capítulo será feita por meio do índice de Gini, quanto à desigualdade, e do índice de Sen quanto ao bem-estar. Usando a PNAD poderemos analisar o resultado da simulação dos efeitos da adoção da política de distribuição de renda no país, em cada região e em cada estado. A Tabela 4.3 mostra o índice de Sen calculado por meio das PNADs no período de 1992 a 2004. A renda média está em valores de setembro de 2004, e foi atualizada conforme Corseuil e Foguel (2002). O trabalho destes autores abrange o período até janeiro de 2002, e propõe deflacionar a renda das PNADs com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor — Restrito (INPC) do IBGE, alterando a data de referência, i.e., centrando o índice no primeiro dia do mês. Utilizamos a mesma metodologia para corrigir os valores a partir de janeiro de 2002 até setembro de 2004.

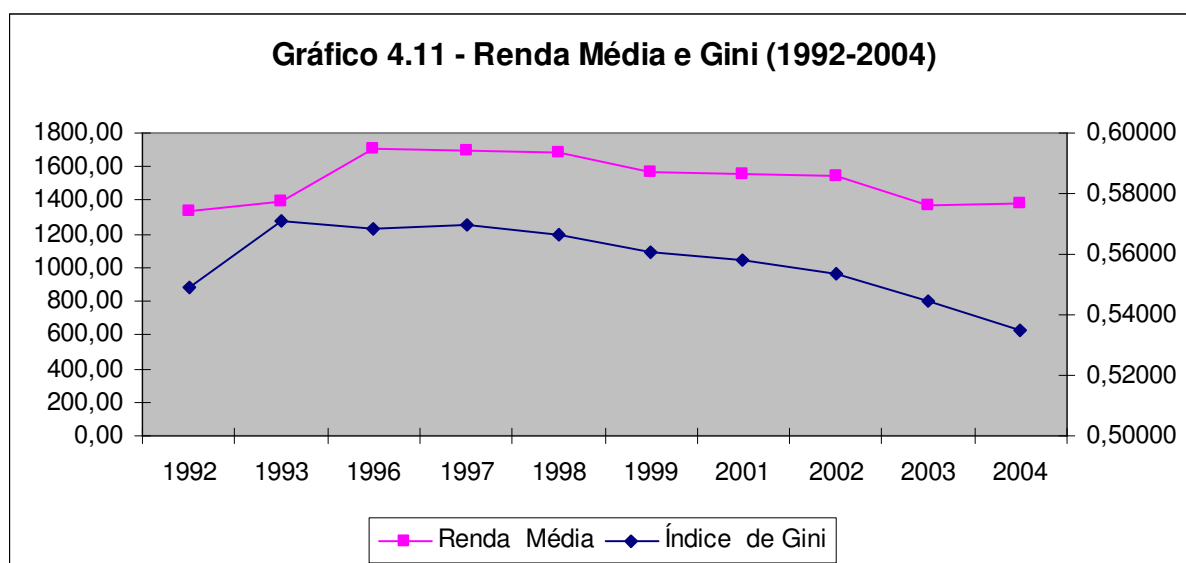
Tabela 4.3 – Índice de Sen - Domicílios - Brasil (1992-2004)

	Renda Média (R\$ Set/04)	Índice de Gini	Índice de Sen
1992	1274,22	0,54873	575,02
1993	1323,31	0,57065	568,16
1996	1631,10	0,56844	703,92
1997	1614,20	0,56988	694,30
1998	1604,22	0,56660	695,27
1999	1496,97	0,56058	657,80
2001	1485,68	0,55784	656,91
2002	1469,12	0,55337	656,15
2003	1370,98	0,54477	624,11
2004	1381,75	0,53489	642,67

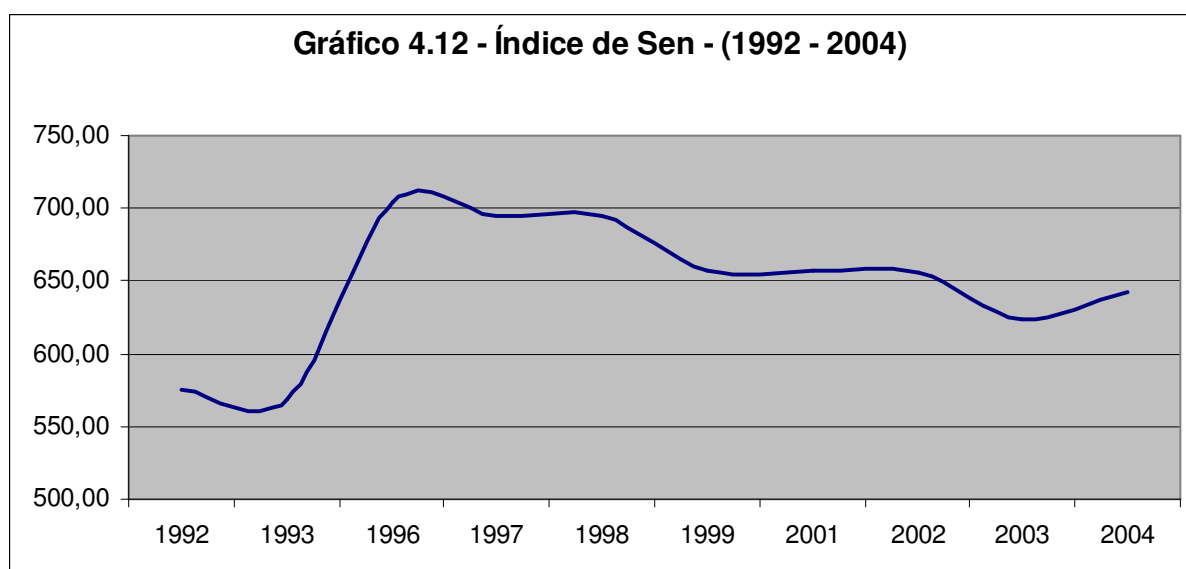
Fonte: Cálculo do autor, com dados do IBGE e IPEA

O Gráfico 4.11 mostra a variação da renda média e do índice de Gini no Brasil de 1992 a 2004. A renda média teve um acréscimo após o Plano Real, caiu com a crise macroeconômica de 1988, estabilizou-se, mas voltou a cair novamente com a instabilidade no final de 2002. O índice de Gini, que se elevava com a hiperinflação de 1992 e 1993, vem caindo lentamente após o plano de estabilização de 2004. O índice de Sen busca reunir estas duas grandezas e responder qual a variação do bem-estar neste período. O Gráfico 4.12 responde a esta pergunta. O aumento da renda média mais a diminuição de desigualdade após o Plano Real levaram a um aumento do bem-estar. No entanto, a queda do índice de Gini após 1994 não foi suficiente para compensar a diminuição da renda média ocorrida no mesmo

período, e o índice de Sen mostra uma sensível redução do bem-estar da população a partir de 1996.



Fonte: Cálculo do autor, com dados do IBGE e IPEA



Fonte: Cálculo do autor, com dados do IBGE e IPEA

Os índices de Atkinson e Sen possibilitam também analisar a desigualdade e o bem-estar entre as unidades da federação brasileira. A Tabela 4.4 mostra os índices de Atkinson, com os três parâmetros de aversão já citados, a renda média, o índice de Gini e o de Sen para o Brasil, para cada uma das grandes regiões e para cada unidade da federação, calculados por meio da PNAD de 2004.

Tabela 4.4 - Índices de Atkinson e Sen - Domicílios – PNAD 2004

Região						
Unidade da Federação						
	Atkinson(0,5)	Atkinson(1)	Atkinson(2)	Renda Media	Gini	Sen
Brasil	0,23514	0,40219	0,64021	1.381,75	0,53489	642,67
Norte	0,21016	0,35790	0,56754	1.083,92	0,50482	536,74
RO	0,21375	0,35506	0,56629	1.175,97	0,50358	583,78
AC	0,24772	0,41635	0,63448	1.088,01	0,54877	490,94
AM	0,18967	0,32825	0,51048	1.113,95	0,48252	576,45
RR	0,21758	0,38480	0,62307	923,25	0,51758	445,39
PA	0,20908	0,35521	0,55895	1.050,08	0,50321	521,67
AP	0,21874	0,37359	0,59474	1.273,88	0,51503	617,79
TO	0,22699	0,38583	0,62763	1.043,95	0,52498	495,90
Nordeste	0,25116	0,41381	0,64255	870,04	0,54583	395,15
MA	0,29097	0,46767	0,70910	841,77	0,58186	351,98
PI	0,26758	0,43758	0,66900	836,82	0,56045	367,82
CE	0,24150	0,39855	0,61499	847,36	0,53582	393,33
RN	0,24688	0,41343	0,64258	959,94	0,54566	436,14
PB	0,26224	0,42660	0,63640	926,13	0,55900	408,42
PE	0,27646	0,44736	0,68734	937,64	0,57186	401,44
AL	0,23861	0,39162	0,59820	733,65	0,52889	345,63
SE	0,21823	0,37510	0,57760	1.001,70	0,51963	481,19
BA	0,22327	0,37498	0,59870	834,33	0,51585	403,94
Sudeste	0,21408	0,37048	0,59719	1.619,40	0,51188	790,46
MG	0,21947	0,37263	0,61020	1.269,45	0,51454	616,27
ES	0,21573	0,37930	0,61342	1.361,82	0,51815	656,19
RJ	0,21895	0,37768	0,59503	1.694,62	0,51841	816,11
SP	0,20282	0,35350	0,56732	1.777,59	0,49847	891,51
Sul	0,20484	0,35528	0,58679	1.592,01	0,49790	799,35
PR	0,23128	0,38853	0,61281	1.593,70	0,52595	755,49
SC	0,15757	0,28450	0,48439	1.629,49	0,43975	912,92
RS	0,20464	0,35849	0,60162	1.571,42	0,50005	785,63
Centro-Oeste	0,25198	0,41477	0,61526	1.547,92	0,55242	692,82
MS	0,21735	0,36557	0,55795	1.319,76	0,51306	642,64
MT	0,21052	0,36115	0,57277	1.386,23	0,50794	682,11
GO	0,23101	0,37363	0,56192	1.291,35	0,51940	620,62
DF	0,27924	0,48806	0,73200	2.677,20	0,58689	1105,98

Os dados da Tabela 4.4 são representados abaixo graficamente para melhor visualização. Os gráficos 4.13, 4.14, 4.15 e 4.16 representam em ordem decrescente o índice de Atkinson com maior aversão à pobreza ($\epsilon = 2$), o de Gini, a renda média e o índice de Sen, respectivamente, por unidade da federação.

Gráfico 4.13 - Índice de Atkinson (2) por Unidade da Federação

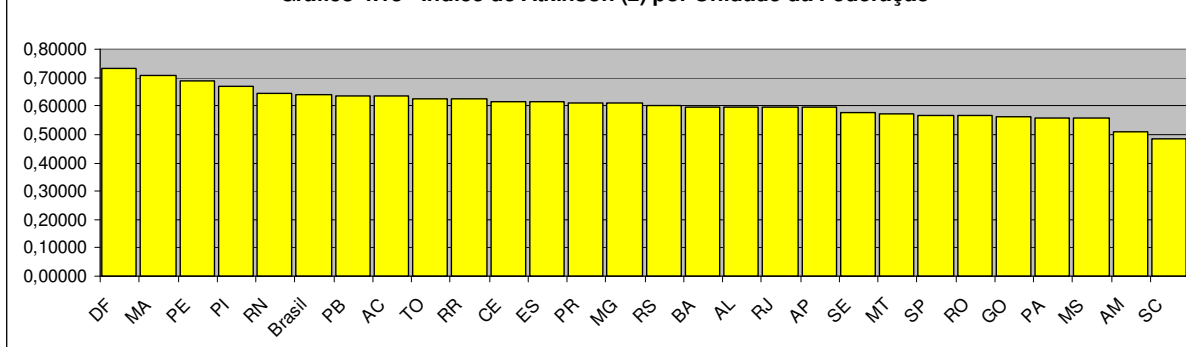


Gráfico 4.14 - Índice de Gini por Unidade da Federação

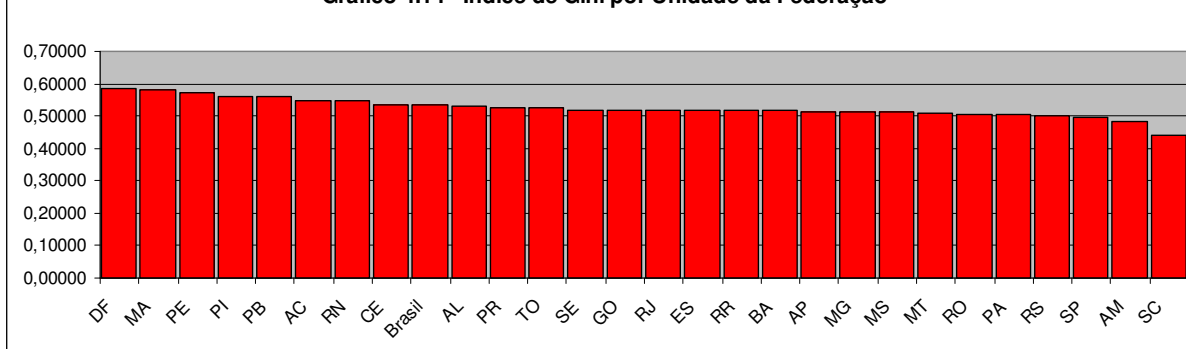


Gráfico 4.15 - Renda Média por Unidade da Federação

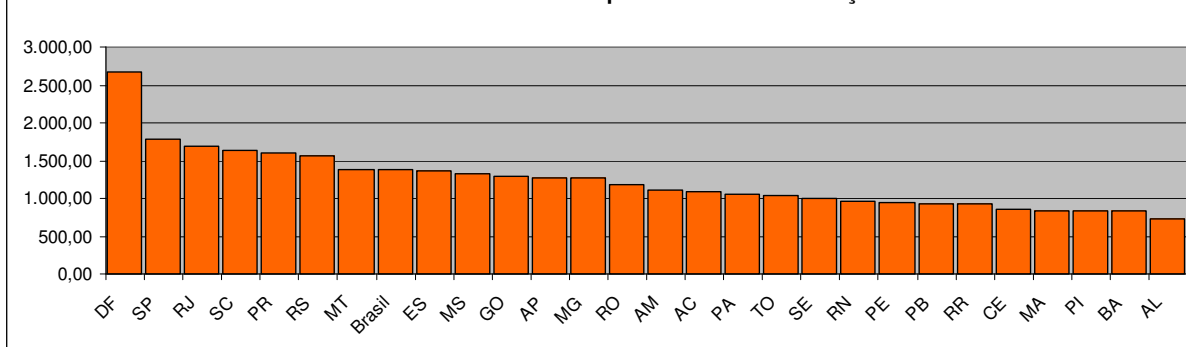
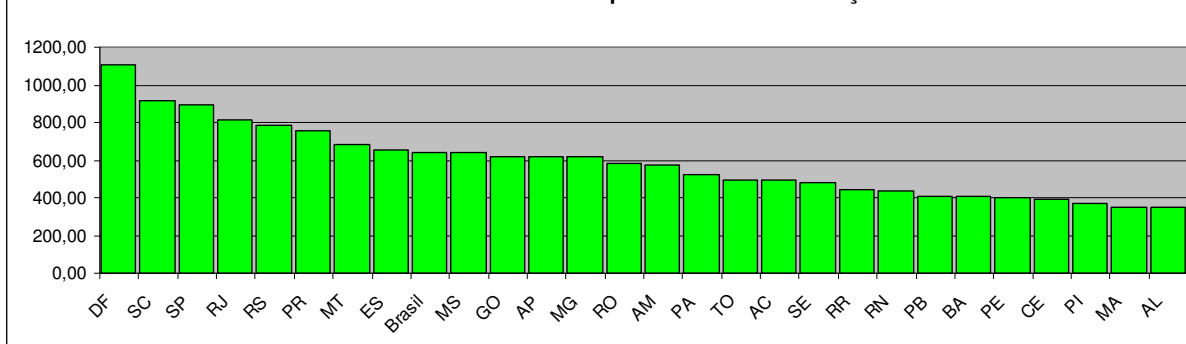


Gráfico 4.16 - Índice de Sen por Unidade da Federação



Da análise da Tabela 4.4 e dos gráficos relacionados depreende-se:

1. O Distrito Federal é a unidade da federação com a pior distribuição de renda qualquer que seja o índice adotado, exceto o de Atkinson com menor aversão à desigualdade, i.e., com menor peso da parcela mais pobre, quando então a unidade mais desigual é o Maranhão.
2. Embora Brasília tenha a pior distribuição de renda, também é a unidade com maior renda média, praticamente com o dobro da renda média brasileira. Desta forma, Brasília apresenta o melhor bem-estar, medido pelo índice de Sen.
3. A unidade da federação com a segunda maior renda média é o estado de São Paulo, seguido pelo Rio de Janeiro, Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul. No entanto, devido aos índices de desigualdade, esta ordem não se mantém quando analisamos o bem-estar. Santa Catarina tem a menor desigualdade do Brasil, e embora São Paulo tenha a terceira menor desigualdade, esta diferença é suficiente para que o estado do sul tenha melhor bem-estar, medido pelo índice de Sen. Esta ordem também se inverte entre Paraná e Rio Grande do Sul. O primeiro tem maior renda, mas também maior desigualdade, o que propicia ao segundo um melhor índice de Sen.
4. O outro lado do espectro apresenta resultados semelhantes. Alagoas é a unidade da federação com menor renda média, e embora não tenha a pior distribuição, apresenta o pior bem-estar conforme o índice de Sen. Já para o Maranhão e Piauí a ordem entre renda média e bem-estar se inverte. Maranhão tem maior renda média que o Piauí, mas também a segunda pior distribuição de renda do país, o que leva o Piauí apresentar melhor bem-estar.
5. Entre as Grandes Regiões, a mais rica é a Sudeste. No entanto, a região Sul tem melhor distribuição de renda, o que a leva a apresentar melhor bem-estar pelo índice de Sen. A região Nordeste é a mais pobre, e embora a Centro-Oeste seja mais desigual, ela é bem mais rica que a Nordeste, o que faz com que o Nordeste seja a região com pior bem-estar do Brasil.

As Tabelas 4.5 apresenta uma visão mais completa da evolução da desigualdade medida pelo índice de Gini por domicílio, para o Brasil, para cada uma das grandes regiões e para cada unidade da federação, calculados por meio da PNADs entre 1992 e 2005. A análise destas tabelas mostra que a desigualdade decresceu após o plano de estabilização econômica em 1994, e a partir de então vem mantendo-se praticamente estável, com uma leve tendência

de queda. A região Sul, com exceção de 1996 e 1999, é a que tem melhor distribuição de renda, enquanto as regiões Nordeste e Centro-Oeste alternaram-se com a pior distribuição ao longo do período, sendo que a Centro-Oeste vem apresentando a pior distribuição nos últimos três anos. Enquanto os estados do Sudeste alteraram pouco a distribuição de renda ao longo deste período, e somente Minas Gerais melhorou sua posição, Goiás, Santa Catarina, Bahia e Sergipe melhoraram substantivamente suas distribuições. Por outro lado no Acre e em Roraima a desigualdade piorou bastante no período.

No entanto, a análise da Região Norte em 2004 e 2005 merece uma ressalva. Até 2003, o levantamento da PNAD não abrangia toda aquela região. Somente em 2004 a pesquisa alcançou as áreas rurais dos estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. Neste ano, segundo o IBGE, a população residente nas áreas não abrangidas nas pesquisas anteriores representava 1,9% do total do país e 23,9% da Região Norte. Desta forma, podemos analisar os índices desta região neste período de duas formas. Primeiro, harmonizando a área geográfica neste período com a abrangida nos anos anteriores, isto é, considerando apenas os domicílios na área coberta até 2003, o que permite uma comparação ao longo do tempo mais acurada. Segundo, considerar toda a área pesquisada, que, se perde na qualidade da comparação temporal, permite uma visão mais completa de como está aquela região hoje. Optamos pela segunda alternativa.

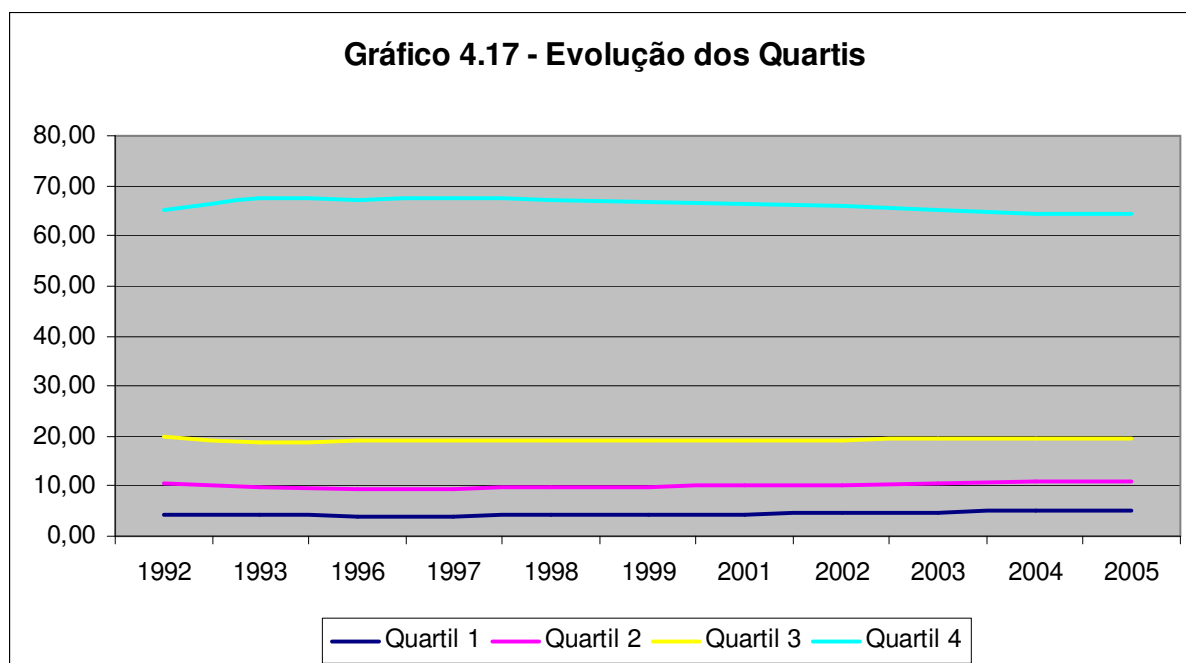
Tabela 4.5 - Índice de Gini - PNAD Domicílios

Região											
Unidade da Federação											
	2005	2004	2003	2002	2001	1999	1998	1997	1996	1993	1992
Brasil	0,53227	0,53489	0,54477	0,55337	0,55784	0,56058	0,56660	0,56988	0,56844	0,57065	0,54873
Norte	0,49653	0,50482	0,50812	0,53748	0,53185	0,52999	0,54688	0,55470	0,54543	0,55197	0,52467
RO	0,54363	0,50358	0,48631	0,52899	0,52463	0,52220	0,54006	0,53163	0,51573	0,52305	0,52057
AC	0,54074	0,54877	0,55640	0,59343	0,59281	0,57087	0,52434	0,55916	0,59838	0,50156	0,53840
AM	0,46678	0,48252	0,50607	0,52212	0,52778	0,49343	0,52132	0,53222	0,50836	0,51001	0,49819
RR	0,50082	0,51758	0,51717	0,50978	0,49770	0,46952	0,47629	0,41297	0,42646	0,54286	0,47523
PA	0,48973	0,50321	0,49020	0,53851	0,52768	0,53426	0,54126	0,55212	0,54823	0,57007	0,52346
AP	0,47826	0,51503	0,53694	0,49729	0,41421	0,48855	0,52019	0,52143	0,52088	0,63664	0,42080
TO	0,49921	0,52498	0,53025	0,53678	0,57008	0,52464	0,58100	0,59986	0,58803	0,51024	0,55280
Nordeste	0,53444	0,54583	0,54644	0,55947	0,56313	0,57698	0,57945	0,58808	0,58861	0,59908	0,55995
MA	0,48562	0,58186	0,54538	0,53412	0,53905	0,55854	0,58621	0,59599	0,58172	0,59827	0,49986
PI	0,56135	0,56045	0,57325	0,59535	0,56521	0,57006	0,56438	0,59104	0,55968	0,58541	0,57928
CE	0,54505	0,53582	0,52931	0,55383	0,57745	0,58387	0,58677	0,58849	0,59422	0,59360	0,56790
RN	0,56805	0,54566	0,53360	0,55962	0,55878	0,57824	0,57264	0,57203	0,59054	0,54385	0,58066
PB	0,54823	0,55900	0,53490	0,56800	0,56370	0,62665	0,60756	0,60999	0,57910	0,62262	0,55868
PE	0,55247	0,57186	0,55116	0,57371	0,57628	0,57649	0,56928	0,56234	0,57540	0,59071	0,55328
AL	0,51657	0,52889	0,57276	0,56798	0,57233	0,55239	0,57496	0,58827	0,59809	0,58559	0,54572
SE	0,51335	0,51963	0,53847	0,53213	0,53621	0,60383	0,60483	0,59932	0,58674	0,58920	0,57393
BA	0,51527	0,51585	0,54721	0,55068	0,55409	0,55505	0,56201	0,58598	0,59592	0,60967	0,56126
Sudeste	0,51424	0,51188	0,52553	0,53319	0,53550	0,52923	0,53865	0,53814	0,53596	0,54200	0,51932
MG	0,50286	0,51454	0,52064	0,53246	0,52976	0,53755	0,54135	0,56084	0,54702	0,56263	0,54092
ES	0,52060	0,51815	0,52650	0,55724	0,56016	0,54644	0,55281	0,53976	0,54603	0,54645	0,51881
RJ	0,52540	0,51841	0,53004	0,52165	0,53473	0,52590	0,54435	0,53894	0,54546	0,54982	0,52487
SP	0,50414	0,49847	0,51386	0,52459	0,52206	0,51190	0,51691	0,51256	0,51088	0,51665	0,49371
Sul	0,49142	0,49790	0,50621	0,50699	0,51944	0,53728	0,53199	0,53245	0,53744	0,53630	0,52493
PR	0,51475	0,52595	0,52313	0,51473	0,53910	0,55333	0,54331	0,54950	0,55453	0,55346	0,52173
SC	0,44747	0,43975	0,46076	0,45347	0,47399	0,49744	0,49808	0,50224	0,50162	0,49327	0,53115
RS	0,49124	0,50005	0,51209	0,52542	0,52367	0,54084	0,53616	0,53047	0,53837	0,53899	0,51642
Centro-Oeste	0,55212	0,55242	0,55691	0,57306	0,57411	0,57707	0,58566	0,58294	0,58098	0,58705	0,56832
MS	0,50333	0,51306	0,52318	0,54985	0,55336	0,52887	0,51406	0,55696	0,56524	0,54252	0,56146
MT	0,49351	0,50794	0,52122	0,55015	0,55014	0,53245	0,56632	0,59291	0,55210	0,55403	0,49474
GO	0,53656	0,51940	0,51771	0,53619	0,54255	0,54772	0,56541	0,53619	0,57129	0,57826	0,57131
DF	0,56598	0,58689	0,58625	0,58422	0,57926	0,59913	0,58015	0,55857	0,54775	0,58379	0,55849

Outra forma de estudarmos a desigualdade é por meio da distribuição de renda por quantil da população. A Tabela 4.6 analisa a distribuição de renda de 1992 a 2004 dividindo a população em 20 quantis. Em uma distribuição perfeita, cada um destes quantis deveria se apropriar de 5% da renda da nação. No entanto, o quantil mais pobre se apropria de cerca de 0,4% da renda nacional, ou seja, menos de um décimo do que seria esperado nesta distribuição ideal, enquanto o mais rico se apropria de cerca de 30%, mais de seis vezes o predito na distribuição ideal.

Tabela 4.6 - Porcentagem da Renda apropriada por Quantil											
Quantil	1992	1993	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005
1	0,34	0,33	0,41	0,40	0,44	0,44	0,40	0,43	0,42	0,46	0,46
2	0,73	0,73	0,61	0,64	0,67	0,71	0,79	0,82	0,86	0,89	0,93
3	0,99	0,84	0,77	0,75	0,80	0,83	0,86	0,90	0,95	1,00	1,01
4	1,06	1,00	1,02	1,01	1,05	1,07	1,08	1,14	1,14	1,21	1,23
5	1,28	1,25	1,21	1,24	1,29	1,32	1,33	1,36	1,39	1,46	1,47
6	1,53	1,50	1,38	1,38	1,43	1,48	1,58	1,63	1,65	1,73	1,73
7	1,82	1,71	1,63	1,64	1,64	1,69	1,72	1,75	1,87	1,90	1,97
8	2,03	1,87	1,88	1,89	1,93	1,96	1,96	2,02	2,04	2,12	2,13
9	2,32	2,18	2,16	2,15	2,16	2,20	2,25	2,26	2,32	2,39	2,43
10	2,73	2,50	2,49	2,49	2,48	2,51	2,55	2,55	2,64	2,71	2,72
11	2,89	2,78	2,84	2,81	2,81	2,84	2,86	2,87	2,96	3,00	3,04
12	3,41	3,22	3,25	3,22	3,20	3,23	3,27	3,27	3,32	3,41	3,39
13	3,87	3,65	3,74	3,70	3,70	3,72	3,72	3,70	3,78	3,81	3,83
14	4,48	4,22	4,33	4,28	4,26	4,28	4,29	4,24	4,31	4,36	4,37
15	5,35	4,90	5,11	5,03	5,00	5,02	4,95	4,93	4,99	5,06	5,04
16	5,95	5,79	6,04	6,00	5,95	5,97	5,88	5,85	5,91	5,94	5,95
17	7,41	7,12	7,45	7,43	7,34	7,37	7,22	7,20	7,26	7,22	7,13
18	9,41	9,20	9,63	9,61	9,47	9,54	9,32	9,25	9,31	9,22	9,09
19	13,08	13,16	13,63	13,61	13,47	13,53	13,36	13,36	13,24	13,01	12,84
20	29,32	32,05	30,42	30,72	30,91	30,29	30,61	30,47	29,64	29,10	29,24
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Uma forma de analisarmos se a desigualdade está decrescendo ao longo do tempo é verificarmos se esta distribuição por quantis está se aproximando, i.e., se a quantidade de renda apropriada por cada quantil está se tornando mais igual. O Gráfico 4.17 mostra como se comportou a distribuição por quartis de 1992 a 2004. Enquanto os quartis intermediários mantiveram-se praticamente inalterados, houve uma pequena transferência de renda, de cerca de 0,5% do total, do quartil mais rico para o mais pobre. Este resultado corrobora os anteriores que mostram a desigualdade no Brasil se reduzindo muito lentamente.



Até agora concluímos que a desigualdade é um problema com o qual devemos nos preocupar, e que o Brasil é um país com uma distribuição de renda aquém da desejada, e com uma melhora muito lenta. No próximo capítulo será apresentada uma política pública com o objetivo de diminuir a desigualdade no país, não só de renda, como também de oportunidades, e todos os efeitos danosos ligados à desigualdade econômica como um todo, discutidos nos capítulos anteriores, sem prejudicar a eficiência da economia, e mesmo possibilitando condições para um maior crescimento econômico do país.

5 - A Sociedade de Participantes

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Constituição da República Federativa do Brasil – 1988.

A desigualdade de rendas no Brasil leva à pobreza, enquanto a desigualdade de oportunidades leva à baixa mobilidade e à exclusão social, impedindo que os grupos menos favorecidos se integrem na sociedade e deixem de ser pobres. A falta de perspectiva gerada por esta situação impele as pessoas para a criminalidade, e somente a quebra deste ciclo pode resolver a questão social brasileira. Apenas políticas redistributivas de renda, como os programas de transferência de recursos tipo Bolsa Família, não poderão romper este ciclo. É necessário também nivelar as oportunidades e aumentar a competitividade dos mais pobres no mercado de trabalho. Como o trabalho é, segundo a teoria sociológica, um dos principais veículos de inclusão da pessoa na sociedade, é necessário também ampliar o volume de empregos e reduzir o desemprego estrutural.

Desta forma, a meta deste capítulo é propor uma política pública com três objetivos. Primeiro, possibilitar a redistribuição de renda e riqueza visando diminuir a desigualdade econômica no Brasil. Segundo, aumentar a oportunidade e a competitividade dos menos favorecidos no mercado de trabalho, buscando diminuir a desigualdade de oportunidades e romper a transmissão intergeracional de desigualdade. Terceiro, ampliar o consumo interno e conseqüentemente a produção e o volume de empregos, para oferecer a cada membro da sociedade a possibilidade de realizar seu potencial com o máximo de liberdade possível, reduzindo assim a exclusão social.

Nossa proposta é que toda criança ao nascer tenha uma conta bancária aberta pelo governo, na qual serão efetuados depósitos anuais até que ela complete 18 anos. Nesta idade, ela poderá sacar mensalmente a renda do dinheiro corrigido, ou autorizar o débito da mensalidade da faculdade que estiver cursando, até completar vinte e um anos. Neste momento, o jovem terá acesso ao principal, condicionado a ter completado o ensino médio e não estar cumprindo pena criminal. Com este capital inicial o jovem poderá concluir o ensino

superior, montar um pequeno negócio, comprar um imóvel próprio, equipamento industrial ou agrícola, fazer uma aplicação financeira, ou destiná-lo a qualquer uso que maximize sua utilidade.

Politicamente esta proposta atende aos anseios distributivos da esquerda e às premissas da direita de que a pessoa deve progredir graças ao seu esforço individual, com autonomia e responsabilidade, permitindo que a desigualdade e a exclusão social sejam combatidas pelo trabalho e mérito de cada um. A motivação, os efeitos esperados, as vantagens, desvantagens e principais críticas à proposta serão discutidas ao longo deste capítulo.

5.1 A Questão da Exclusão Social

A retórica da exclusão complementa a da desigualdade. Embora possa haver exclusão sem desigualdade econômica, por exemplo, por razões raciais, e certa desigualdade sem exclusão, como em alguns países desenvolvidos, no Brasil os dois fenômenos estão intimamente ligados. E os dois impactam a economia. No segundo capítulo vimos os efeitos deletérios da desigualdade na eficiência da economia, enquanto a exclusão, ao enfraquecer a coesão social e provocar violência, desordem e crimes, gera um custo econômico e também diminui a eficiência da economia. Além deste custo, evidente em nossa sociedade, não se pode esquecer que o não aproveitamento do potencial de trabalho de milhões de desempregados, principalmente jovens, gera um enorme custo de oportunidade para o país. Portanto, o apelo de uma política que reduza a desigualdade e a exclusão não é apenas moral, mas também econômico, e ao se formular esta política deve-se evitar onerar o desempenho da economia com propostas redistribucionistas ineficientes. Entretanto, o lado moral não é menos importante, pois a exclusão cria uma massa de pessoas alijadas de sua cidadania, da participação política e de se realizarem como seres humanos. O relatório do parlamento britânico *Report on Wealth Creation and Social Cohesion in a Free Society*¹⁵ afirma: “An economy – a society – which excludes significant numbers from its opportunities may make some very rich but it cannot be called prosperous; it has failed to generate the kind of wealth which leads to general well-being. People who are or feel excluded detract from the wealth of

¹⁵ Dahrendorf, Raft et al. (1995) *Report on Wealth Creation and Social Cohesion in a Free Society*, London: Commission on Wealth Creation and Social Cohesion, pp. 38, apud Levitas (1998, p.44)

the nation, both in the sense that they cannot contribute, and in that of absorbing unproductive social energies as well as welfare benefits. Our concern is not with inequality as such, but with privilege, and with lack of access to opportunities, to the labor market, to civil society, to political participation. Thus inclusion does not mean equality; it means citizenship”.

O quadro da exclusão, provindo da desigualdade, se agrava para os afro-brasileiros e mulheres, e é especialmente cruel para os jovens. Segundo o IBGE, o Brasil possui cerca de 20% de sua população entre 15 e 24 anos, uma faixa que concentra quase 50% do desemprego do país, um fator crucial para a exclusão. A falta de expectativa de uma vida melhor leva 27% dos brasileiros nesta faixa etária a não estudarem nem trabalharem. A situação é ainda pior para as jovens, das quais mais de 50% das que estão entre 15 e 19 anos e não estudaram, já são mães, o que tornará a possibilidade de deixarem de ser pobres menor ainda. Além do gênero, pesa também a questão racial, na qual os afro-brasileiros, que constituem 45% da população brasileira, mas correspondem a 62% das famílias pobres, têm uma renda que é aproximadamente a metade da renda média dos brancos. A taxa de pobreza deste grupo é muito maior que a de indivíduos brancos com a mesma idade e escolaridade.

A questão da exclusão é complexa por que não está ligada somente à renda, não depende somente do governo para ser eliminada, e seus efeitos não se fazem sentir somente na área econômica. Embora raça e gênero sejam componentes importantes na exclusão, a pobreza é o fator determinante. No entanto, conforme vimos no capítulo 3, Sen (1999) argumenta que pobreza não é somente deficiência de renda, mas também privação de capacidades (*capabilities*), definidas pelo autor como sendo as liberdades substantivas de se escolher uma vida que a pessoa valorize. Isto implica que, além da renda, as condições de moradia, o acesso à educação, saúde, segurança, lazer, emprego, crédito e outros bens determinam as condições de vida das pessoas. Desta forma, a exclusão é ao mesmo tempo efeito e causa da pobreza. Entretanto, o acesso a estes bens não depende somente do governo. Se as empresas discriminam o trabalhador não-branco, uma das razões da exclusão no mercado de trabalho, ou se pagam salários inferiores para mulheres, é muito difícil desenvolver políticas públicas efetivas para eliminar tais práticas. Finalmente, a exclusão não somente impede a participação de muitos no crescimento da economia como diminui a coesão social, aumentando a violência e a criminalidade. Coesão social requer que os cidadãos tenham valores e interesses em comum, orgulho da sociedade a qual pertencem e disposição

de lutarem para melhorá-la. Conforme afirmou Tony Blair¹⁶, devemos reconhecer que “we are all on the same side and in the same team”.

Outro fator chave para diminuir a desigualdade e a exclusão social, junto ao trabalho que comentamos anteriormente, é o acesso a ativos. A pobreza não é apenas uma questão de rendas, mas também de não se possuir ativos, como uma casa, educação, poupança, as ferramentas necessárias para executar seu trabalho ou a posse de um pequeno negócio na área urbana ou terra na zona rural. Capacitar as pessoas para a aquisição de ativos pode mudar suas vidas no longo prazo, e interromper a transmissão intergeracional da pobreza, fazendo com que estas pessoas e seus filhos sejam menos dependentes de políticas de transferência de rendas. Estas políticas de transferência são importantes salva-vidas em um mar conturbado, mas geralmente não propiciam a reconstrução da vida de quem as recebe, pois mal cobrem suas necessidades básicas. Dão o peixe, mas a pessoa continua sem a vara, linha e anzol. A propriedade dá ao indivíduo segurança, independência e liberdade. Propicia o acesso ao crédito bancário e permite que a pessoa exerça sua criatividade e progrida. Bowles e Gintis (1998, p.58) afirmam que há pelo menos duas fortes razões econômicas para optar pela redistribuição econômica com base em ativos no lugar de renda. Primeiro, por que ela aumenta a produtividade da economia, devido aos incentivos trazidos pelo indivíduo estar trabalhando no que é seu. Segundo, como a distribuição de ativos leva a uma melhor distribuição de resultados e de bem-estar, os agentes econômicos podem ser regulados pelo mercado com um ônus menor de políticas tributárias conduzidas pelo governo para distribuir renda. Estes autores concluem que o custo para a economia de distribuir ativos é menor que o de distribuir renda.

Os Estados Unidos, Canadá e o Reino Unido já possuem programas para a formação de ativos pela população carente. Há quase duas décadas, os Estados Unidos, e em menor escala o Canadá, implementaram projetos de poupança para encorajar adultos de baixa renda em localidades carentes formarem ativos. O programa, denominado nos Estados Unidos *Individual Development Accounts*, consiste no incentivo para a pessoa ter uma conta de poupança com uma finalidade específica, que pode ser pagar o ensino superior, ou um curso de formação profissional, abrir um pequeno negócio ou comprar sua casa própria. Cada dólar depositado pelo indivíduo em sua poupança é acompanhado por um depósito do governo, ou entidade que coordena o programa, que varia de US\$ 0,50 a US\$ 4,00. Em 1998 este programa foi complementado pelo *Assets for Independence Act* que provê fundos federais

¹⁶ Apud Levitas (1998, p. 87).

para implantar novos projetos de construção de ativos e para investigar os efeitos sociais, cívicos, psicológicos e econômicos destas iniciativas. Estes programas são altamente focados, geralmente para a população negra ou latina, e desenvolvidos em pequena escala. No entanto, os primeiros resultados indicam que o sucesso está ligado ao planejamento, flexibilidade, acompanhamento dos projetos por consultores especializados, e principalmente ao treinamento dos participantes para obterem conhecimentos básicos de finanças.

No Reino Unido há um programa semelhante, mas desenvolvido recentemente, com pilotos que começaram a serem testados a partir de agosto de 2002. Denominado *Saving Gateway*, consiste em uma poupança individual, na qual o governo deposita uma libra para cada libra depositada pelo titular da conta, limitado a um período de cinco anos. Os participantes também recebem cursos básicos de educação financeira. Focado na população adulta de baixa renda, o objetivo do programa é desenvolver o hábito de poupança, possibilitar a formação de ativos e educar a população carente em conceitos básicos de economia para a vida diária. Ao contrário do programa americano, o inglês não condiciona o uso da poupança, ficando o participante livre para usar o dinheiro como quiser.

Tanto Estados Unidos quanto Inglaterra também desenvolveram projetos universais de programas de formação de ativos. No primeiro, estas propostas, denominadas *Children's Saving Account* ou *Young Adult's Fund*, foram discutidas nas eleições presidenciais de 2002, mas não foram levadas adiante pelo governo Bush. Na Inglaterra, também de uma promessa de Blair na campanha das eleições gerais de 2001, nasceu o *Child Trust Fund*, também conhecido como *baby-bond*, já implementado, que discutiremos mais à frente. Segundo Kelly et al (2003) estes programas atraem políticos da direita e esquerda, pois há uma noção geral de que a posse mais democrática de ativos propicia maior crescimento econômico, sendo a direita atraída pelo aumento da responsabilidade e independência dos indivíduos, e a esquerda pela justiça social propiciada pela distribuição de ativos e melhoria do nível de vida da população.

5.2 A Participação pelo Patrimônio

“Freedom of choice can indeed be of direct importance for the person's quality of life and well-being. Acting freely and being able to choose are, in this view, directly conducive to well-being, not just because more freedom makes more alternative available”.

Sen (1992, p.51)

A idéia de dar um capital inicial para o jovem iniciando sua vida não é nova. Thomas Paine, em 1797, defendia que todo indivíduo, homem ou mulher, deveria receber, ao completar 21 anos, uma quantia de 15 libras esterlinas, com a qual poderia começar sua vida, comprando uma vaca ou implementos agrícolas para cultivar a terra, tornando-se um cidadão útil e produtivo. Sua idéia era uma alternativa às obras de caridade religiosas, ou a *Poor Law* do século XVI na Inglaterra e outras semelhantes que estudamos no capítulo 3, que socorriam os desvalidos na época. Todos os cidadãos teriam o direito de participar da riqueza existente da nação, e mais, todos iriam participar efetivamente da construção da riqueza futura desta nação. Seu projeto seria implantado por meio de um fundo nacional com base em um imposto sobre heranças, realçando a idéia de que a riqueza de uma nação é construída por todos os seus membros, portanto, pertence a todos, e não apenas aos filhos dos que concentram a sua propriedade. No entanto, o sistema da época preferiu manter as redes de socorro aos pobres nos formatos existentes e o ideal de uma sociedade mais justa de Paine, na qual o esforço mais do que a herança determina o futuro de cada membro, foi suplantado no século seguinte pela utopia da reforma social marxista.

A proposta de Paine hoje reconcilia em parte o embate entre igualdade e liberdade descrito no capítulo 3. Ela defende a igualdade a partir do momento em que dá a todos os cidadãos condições semelhantes para iniciarem suas vidas, e a liberdade ao reconhecer que cada qual poderá usar os seus recursos da forma que quiser. Esta proposta permite a inclusão da pessoa na sociedade, diminuindo a desigualdade de oportunidades, ao mesmo tempo em que preserva a autonomia e a individualidade do cidadão. Ao possibilitar recursos para o indivíduo planejar sua vida ela concede a liberdade defendida por Sen e outros teóricos estudados nos capítulos anteriores.

Duzentos anos após Paine fazer sua proposta, com o amadurecimento da sociedade de que a questão social não pode ser resolvida pela caridade privada ou pública, e com a *débâcle* da experiência marxista, o ideal de uma sociedade de participantes voltou à discussão acadêmica. O livro *The Stakeholder Society* dos Professores Bruce Ackerman e Anne Alstott da Universidade de Yale, publicado em 1999, é seminal nas discussões atuais sobre o tema, não só nos Estados Unidos, como em todos os demais países preocupados com o assunto. Este livro é produto da preocupação com a crescente desigualdade econômica nos Estados Unidos, pois, conforme justificam os autores, na década de 1990, 5% das famílias norte-americanas recebiam 20% do total da renda, e 1% concentrava 40% da riqueza. Pior do que isto, as crianças que representam um quarto da população daquele país, constituem 40% dos que

vivem abaixo da linha de pobreza e têm pouca probabilidade de melhorar sua condição econômica ao longo da vida. Muitos não terminarão o ensino médio, poucos cursarão o ensino superior, e as chances de um bom emprego serão pequenas. Para estes, segundo os autores, a América deixa de ser uma terra de oportunidades, e o sonho americano é irrealizável. Com o objetivo de diminuir esta crescente desigualdade de oportunidades, Ackerman e Alstott propõem que todo cidadão norte-americano ao chegar à maioridade receba do Estado oitenta mil dólares, com as únicas condições de que tenham completado o ensino médio e não estejam cumprindo pena criminal. Este valor seria levantado por um tributo anual de 2% incidindo sobre a riqueza (patrimônio menos dívidas) que exceda o valor de US\$ 230.000¹⁷. Após o falecimento dos que receberam estes oitenta mil dólares, este valor deverá ser devolvido ao Estado, atualizado e corrigido com uma taxa de 2% ao ano. Os autores entendem que, por justiça, a pessoa, tendo recebido um capital para iniciar sua vida, deve, sempre que possível, ressarcir o Estado com este valor ao morrer. Desta forma, o tributo proposto deverá diminuir, ou ser eliminado, com o tempo, após a primeira geração de pessoas que receberam o capital falecer e o Estado ser ressarcido. O jovem que recebeu o dinheiro é livre para usar este dinheiro como quiser: pagar a universidade, começar um pequeno negócio, investir no mercado financeiro, comprar uma casa, casar, etc. O capital recebido aumenta as oportunidades dos que são obrigados a deixar o ensino médio para trabalhar, e nunca teriam a chance de cursar uma universidade. A proposta, afirmam os autores, não visa reduzir os resultados da desigualdade econômica, e sim dar chance para todos conquistarem seu lugar ao sol. Ela busca aumentar o leque de escolhas para os que atualmente entram no mercado de trabalho sem capital e sem formação superior, e pretende voltar a fazer dos Estados Unidos uma terra de oportunidades para todos.

Em 2003, o instituto canadense Policy Research Initiative (PRI) promoveu uma conferência para discutir políticas públicas com base na transferência de ativos, consideradas no relatório final como o pilar que faltava para resolver o problema da pobreza. Uma das conclusões é que desenvolver políticas que possibilitem o acesso a ativos pelos mais pobres desenvolve o hábito da poupança e tem múltiplos efeitos positivos. Entre eles, um maior bem-estar da população devido ao aumento da estabilidade da família e um maior interesse no trabalho para manter os ativos acumulados. Também o desenvolvimento do capital humano é estimulado, há uma maior possibilidade de se planejar o futuro, aceitar riscos e ser mais ativo

¹⁷ A proposta inicial do livro, que foi publicado em 1999, e usou dados do tesouro americano de 1995, é de um imposto de 2% sobre valores que excedessem US\$ 80.000. No entanto, em um artigo escrito em 2004 (Why Stakeholding?), os autores refizeram os cálculos com valores de 1998, concluindo que a isenção poderia chegar a US\$ 230.000, o que equivale a isentar 80% dos americanos do tributo.

na comunidade. O bem-estar e o desenvolvimento das crianças também são favorecidos. Ligado a maior estabilidade familiar há benefícios psico-sociais para todos, incluindo o aumento da auto-estima, eficácia pessoal, melhor resultado das crianças na escola e do adulto na vida profissional (PRI, 2003, p. 4). No caso da poupança, as pessoas estarão mais seguras, por contarem com um colchão para situações de emergência, terem maior possibilidade de adquirirem bens duráveis e podem planejar uma aposentadoria mais confortável (PRI, 2003, p. 8). No entanto, tais efeitos dependem não só dos que recebem os ativos, mas também de como as instituições remuneram a poupança e se relacionam com os poupadores. Se as pessoas não forem devidamente remuneradas, ou se não perceberem isto, ou se não confiarem nestas instituições, não haverá motivo para diferirem o consumo, e toda poupança será gasta rapidamente.

A distribuição de ativos também propicia uma melhor eficiência econômica para a sociedade. Bowles e Gintis (1998) ponderam que os ricos aceitam correr mais riscos em investimentos que os não-ricos, o que pode aparentemente trazer um maior potencial de inovações e progresso tecnológico para sociedades com maior concentração de riqueza. No entanto, o risco especulativo, nocivo para a economia, também aumenta. Por outro lado, a concentração de riqueza tolhe a capacidade dos não-ricos implementarem projetos, e, portanto, bons projetos com menor risco dos não-ricos não serão desenvolvidos, enquanto não tão bons projetos com maior risco dos ricos continuam sendo implementados, reduzindo assim a eficiência da economia. A falta de condições para desenvolver projetos próprios também leva mais pessoas buscarem emprego, aumentando a oferta no mercado de trabalho, os custos de supervisão e os relativos a uma eventual menor produtividade dos que trabalham como empregados em relação aos que desenvolvem projetos próprios.

Diversos países discutem a proposta de um capital inicial a ser recebido pelo jovem ao iniciar sua vida adulta. Entretanto, o ideal de uma sociedade de participantes foi implementado pela primeira vez, na Inglaterra em 2003. O programa inglês nasceu do compromisso de Blair em buscar uma terceira via entre o libertarianismo de direita e o igualitarismo de esquerda, em um processo comprometido com a eficiência econômica e a justiça social. Ele afirma¹⁸ buscar “a Stakeholder Economy in which opportunity is available to all, advancement is through merit and from which no group or class is set apart or excluded. This is the economic justification for social cohesion, for a fair and strong society”, complementando “the most meaningful stake anyone can have in society is the ability to earn

¹⁸ Apud Levitas (1998, p. 115).

a living and support a family”. A sociedade de participantes no Reino Unido começou a ser construída com o programa *Child Trust Fund*, que explicaremos detalhadamente a seguir, que tem por objetivo fortalecer os hábitos de poupança da próxima geração e propiciar a todo jovem, ao completar dezoito anos, independente das posses de sua família, um ativo financeiro para começar sua vida. No entanto, o projeto inglês de uma nova sociedade é mais extenso, e inclui remodelar o relacionamento entre empresas, empregados, comunidade e governo, em um modelo baseado na inclusão e participação de todos.

5.3 The Child Trust Fund

O programa inglês, implementado sob o nome de *Child Trust Fund*, tem três objetivos principais segundo a proposta governamental. Primeiro, dar segurança econômica ao jovem quando do início de sua vida adulta por meio da posse de um ativo financeiro. Segundo, dar oportunidades para o jovem adulto iniciar sua vida com mais confiança e abertos a um papel mais ativo na comunidade. Terceiro, promover responsabilidade por meio do desenvolvimento de hábitos de poupança que trarão maior independência às pessoas, além de promover educação financeira que ajudará o cidadão a realizar melhores escolhas econômicas ao longo de sua vida.

Nascido de uma promessa de campanha de Tony Blair, o programa foi longamente discutido pela sociedade inglesa, sendo adotado para as crianças nascidas após 01 de setembro de 2002. Todas as crianças nascidas no Reino Unido a partir desta data terão uma conta aberta em seu nome no valor de £250, e as que pertencerem a famílias com renda anual inferior a £13.230 receberão um adicional de £250. Isto significa que cerca de um terço das crianças inglesas receberão este acréscimo. Pais, familiares, as próprias crianças, ou terceiros poderão depositar até mais £1.200 por ano nestas contas, não sendo permitido carregar o montante não depositado em um ano para outro. O governo fará um outro depósito na conta de cada criança quando ela completar sete anos. O valor deste novo depósito, bem como eventuais outros, serão discutidos futuramente. Estas contas serão gerenciadas por bancos, instituições financeiras, clubes de investimentos, e outros agentes, na expectativa que se desenvolva um mercado competitivo, com diferentes alternativas de investimento e incentivos adequados à poupança. Estas contas são garantidas pelo governo e fiscalizadas pelos órgãos regulamentadores do mercado financeiro e de defesa do consumidor, e todos os rendimentos destas aplicações estão isentos de impostos. Os pais receberão um *voucher* do governo após o nascimento da criança, informações completas sobre como escolher um agente financeiro e os

melhores tipos de aplicação para os fundos de seus filhos, e serão livres para escolher a instituição na qual a conta será aberta por meio do depósito deste *voucher*, e poderão trocar de agente a qualquer momento. Caso os pais não abram a conta no prazo de doze meses, ou se a criança estiver separada deles em alguma instituição, como um orfanato, o governo abrirá a conta. A conta sempre será aberta em nome da criança, e é de propriedade desta, embora deva ser administrada pelos pais ou tutores legais até o titular completar dezoito anos. A criança receberá extratos durante os seus primeiros dezoito anos apontando os depósitos e os rendimentos das aplicações, mas não poderá sacar da conta. Estes extratos têm também finalidade educativa, pois propiciarão às crianças acompanharem como o dinheiro investido cresce ao longo do tempo. As escolas deverão incluir em seus currículos matérias de educação financeira permitindo às crianças entenderem o que são juros, as vantagens da poupança, como funcionam os investimentos, o mercado financeiro e temas correlatos. Todos estes temas terão *websites* dedicados, permitindo que pais e filhos aprofundem seus conhecimentos, façam simulações de investimentos e escolham o melhor agente para investir.

O programa também prevê a formação de professores e o desenvolvimento de metodologia adequada para ensinar estes temas para as crianças. O governo deverá divulgar material educacional para pais e filhos periodicamente, com o objetivo de possibilitar a criança fazer a melhor escolha possível quando completar dezoito anos e passar a gerenciar por si sua conta, podendo então sacar o dinheiro e investi-lo como desejar. Caso a criança venha a falecer antes dos 18 anos, os valores depositados até então passam para seus herdeiros naturais, pais, irmãos, ou cônjuge, se houver. Por outro lado, a criança não terá acesso às contas antes dos dezoito anos sob nenhuma circunstância, nem morte dos pais, nem doença terminal da própria criança, acidentes, ou qualquer outra razão. Tal medida busca evitar fraudes, pois o governo inglês diz não ser possível julgar com sensibilidade e justiça todos os casos que poderiam ser alegados para o levantamento do dinheiro depositado. Como nascem aproximadamente 700.000 crianças por ano na Inglaterra, o custo inicial aproximado deverá ser de £235 milhões (um terço das crianças receberão £500, as demais £250). Este programa foi alocado dentro do orçamento inglês sem a necessidade da criação de novos tributos.

5.4 Nossa Proposta

“We must rid ourselves, once and for all, of Marxist delusions that history will mysteriously work on behalf of the oppressed. The challenge is to design programs that promote justice and make political sense in real-world democracies.”

Bruce Ackerman & Anne Alstott

Para o início da implantação de uma sociedade mais justa e menos excludente, buscando reduzir a enorme desigualdade de oportunidades existente no Brasil e quebrar a transmissão intergeracional de pobreza, nossa proposta é que cada criança brasileira, nascida a partir de 01 de janeiro de 2008, terá uma conta bancária aberta em seu nome, na qual será feito um depósito de R\$ 790. Na data de seu aniversário, anualmente, será feito um novo depósito de R\$ 790, até ela completar dezoito anos, totalizando dezenove depósitos. Quando o jovem completar dezoito anos, considerando que talvez ele ainda não esteja maduro suficientemente para receber o total investido, ele poderá sacar os juros mensais da aplicação por um período de três anos, até completar vinte e um anos, quando então terá a posse completa do total depositado, podendo utilizá-lo como desejar. Para tanto, o jovem deve ter terminado o ensino médio e não estar cumprindo pena prisional. Se ele ainda não terminou o curso médio, que também deverá instruir sobre como utilizar este capital inicial e formar os alunos para viverem em uma sociedade de participantes, ou se estiver na prisão, a pessoa continuará recebendo os juros mensalmente, e só entrará de posse do principal quando se formar ou for libertado. No entanto, o jovem com dezoito anos completos, que desejar cursar o ensino superior, poderá autorizar o débito da mensalidade da faculdade em sua conta, até completar vinte e um anos e poder utilizar livremente seu capital.

Esta política não se opõe às políticas de transferência de recurso existentes atualmente, e nem pretende substituí-las no curto prazo. As políticas de rede de segurança atuais continuam sendo importantes para que os jovens possam completar o ensino médio, e devem ser reestruturadas para permitir tal. O ideal da política pública proposta neste trabalho é quebrar o círculo vicioso, descrito no início deste capítulo, da desigualdade de oportunidades e exclusão social, e reduzir a alta desigualdade econômica que se prolonga pela história do país. Se a criança pobre for incentivada a ficar na escola até o final do ensino médio sua capacitação e a escolaridade média do país crescerá bastante. Esta política deve reduzir substancialmente os 27% dos jovens brasileiros entre 15 e 24 anos que não estudam nem

trabalham ao dar-lhes um incentivo para terminar a escola e um capital para iniciar sua vida profissional. Certamente será necessário investimento para a criação de vagas no ensino médio para todos e melhoria da qualidade de ensino. Se o jovem, ao iniciar sua vida profissional, tiver acesso a um capital inicial, terá mais segurança e independência. Este capital inicial possibilita um planejamento no longo prazo e a possibilidade de se escapar do ciclo de pobreza.

Este programa poderia ser financiado de diferentes formas. A primeira seria reestruturar o gasto público, aumentando sua eficiência, diminuindo desvios, o que possibilitaria a implantação do programa sem novos tributos. Como não é objetivo deste trabalho analisar ou propor mudanças no gasto público brasileiro, fica a proposta para que este estudo seja feito. Se for necessário financiar o programa com um aumento da carga tributária, este não pode sobrecarregar a renda e o consumo, o que traria mais ônus para a economia do país. No próximo capítulo discutiremos alguns princípios básicos de tributação, mas a proposta para financiar o benefício aqui proposto é de um imposto sobre a riqueza, com alíquota, variando no tempo, entre 0,10% e 1,00%, tendo como sujeito passivo 5% dos brasileiros mais ricos. A idéia de um tributo que atingisse apenas uma pequena parcela da população, e que tivesse uma alíquota razoavelmente baixa, é o primeiro elemento que levou ao valor do depósito inicial de R\$ 790.

Não há por que propor um tratamento para estas contas que não seja o do mercado. Podemos adotar o modelo inglês, no qual os pais escolhem a instituição financeira, provavelmente um grande banco de varejo, e o produto bancário. Estas instituições não poderão oferecer nenhuma aplicação com rendimento inferior à caderneta de poupança para estas contas, ou seja, 6% ao ano mais correção monetária. Somente instituições autorizadas pelo Banco Central poderão atuar com estas contas, que deverão ser garantidas pelo governo. Estas contas terão uma identificação única, deverão ficar separadas das demais contas das instituições que as mantiverem, não estarão sujeitas ao depósito compulsório, que as tornarão mais atrativas para as instituições financeiras. Seu rendimento será isento do IOF e IRPF, e sua movimentação, entre aplicações ou instituições, isenta do CPMF, pois possuem sempre a mesma titularidade. O Banco Central manterá um rígido cadastro destas contas para possibilitar os depósitos anuais, mesmo que os pais resolvam mudar de agente financeiro. Para facilitar este controle, nenhuma conta poderá mudar de instituição mais de uma vez ao ano. As contas devem estar abertas a receberem depósitos, que, no entanto, não deverão exceder ao ano o valor do depósito feito pelo governo de R\$ 790. Estes depósitos poderão ser feitos por pais, parentes, as próprias crianças quando começarem a trabalhar, ou terceiros.

Dentre os terceiros, empresas poderão fazer promoções premiando com depósitos nestas contas. Escolas, ONGs, clubes, governos estaduais e municipais, e mesmo empresas privadas poderão premiar os melhores alunos, os ganhadores de competições desportivas, os participantes de trabalhos sociais ou voluntários, por meio de depósitos nestas contas, incentivando o rendimento escolar, os esportes e a cidadania.

O valor que o jovem vai sacar ao completar dezoito anos depende do comportamento da economia neste período. Podemos projetar três cenários de aplicação deste valor. Para isto, vamos trabalhar somente com os valores depositados anualmente pelo governo, sem considerar eventuais outros depósitos que possam ser feitos. Suponhamos que alguns pais aplicarão a conta de seus filhos em caderneta de poupança, rendendo 6% ao ano, outros em fundos com rendimentos de 8% ao ano e ainda outros a 10% ao ano, em todos acrescendo a correção monetária. Hoje o mercado oferece aplicações com rendimento superior a este, mas as taxas atuais deverão diminuir ao longo do tempo. No primeiro cenário, com o rendimento mínimo de 6% ao ano, quando o jovem completar dezoito anos, ele terá R\$ 26.670, resultado de dezoito depósitos de R\$ 790 compostos anualmente a 6%, mais um último depósito de R\$ 790 no décimo oitavo aniversário. Este valor renderá juros mensais, com a mesma taxa, de R\$ 133. No segundo cenário, com 8% ao ano, o valor final é de R\$ 32.742 e os juros mensais serão R\$ 218. No terceiro cenário, com 10% ao ano, o jovem terá R\$ 40.415 ao final, o que lhe renderá R\$ 336 ao mês.

Este programa busca diminuir a desigualdade de oportunidades atacando duas frentes. Primeiro, o término do ensino médio, comum nos estratos mais ricos da população, mas mais difícil para os mais pobres, será incentivado para todos. Certamente a expansão da rede de ensino público, e do programa Bolsa Família para o ensino médio será necessária. A qualidade do ensino das escolas públicas é outro ponto vital para diminuir a diferença de capacitação dos que chegam no mercado de trabalho. O capital inicial permitirá também aos jovens, que assim desejarem, continuarem estudando. Segundo, a desigualdade de oportunidades diminuirá a partir do momento em todos terão um capital para iniciarem suas vidas. Quem optar por não continuar estudando, poderá montar um pequeno negócio, ou terá como comprar implementos para iniciar uma atividade agrícola ou pecuária. Se a pessoa estiver trabalhando, poderá deixar o dinheiro aplicado, rendendo, até resolver casar-se ou ir morar separado dos pais, quando então poderá comprar um imóvel e não ficará dependente do aluguel. As projeções acima apontam para um capital inicial entre R\$ 53.340 (duas vezes R\$ 26.670) e R\$ 80.830 (duas vezes R\$ 40.415) para um jovem casal iniciar sua vida. Para

investimentos iniciais mais arrojados, que exijam um capital maior, n amigos poderão se juntar, multiplicando por n os valores calculados anteriormente.

A filosofia do programa implica fazê-lo universal. Entendendo que a sociedade de participantes deve ser formada por todos, e que o capital inicial representa uma herança, deixada pelos que já participaram na formação da nação, para os cidadãos presentes, todos devem ter direito de recebê-lo. Isto implica que filhos de famílias ricas também irão receber a herança da sociedade, além da herança de suas famílias. Segundo Pochmann et al (2005, p. 59) somente 2,4% das famílias brasileiras são ricas, considerando uma renda familiar mensal de R\$ 10.982. Os filhos destas famílias podem ter escola privada paga pelos pais, bem como receberão um carro e mais alguns benefícios, no entanto, provavelmente só herdarão o patrimônio de seus pais após completarem cinquenta anos ou mais, pois a expectativa de vida desta classe está acima dos setenta e cinco anos. Este jovem também pode ter um projeto de investimento que não seja apoiado por sua família, assim, não há por que excluí-lo do programa. Tentar focalizar este programa seria um trabalho inverso do que é feito nos programas sociais hoje, pois não se trata de escolher os participantes, e sim os 2,4% que não irão participar, i.e., os filhos dos que detém poder político para aprovar ou não o projeto. Focalização também implica possibilidade de corrupção, sob a forma de clientelismo ou troca de favores. Desta forma, o melhor formato para o programa é fazê-lo universal, para formar uma sociedade de participantes, na qual todos os cidadãos têm direito, e não apenas uma parte, dos quais alguns se sentiriam constrangidos por receberem uma quantia do governo que poderia ser encarada como caridade.

O programa deve também ensejar uma série de ações no campo educacional. Primeiro, a melhoria da qualidade de ensino público, projeto no qual já estão trabalhando pessoas da área acadêmica e profissionais de educação, mas que está fora do escopo deste trabalho. Segundo, a ampliação da rede de ensino médio, devido ao aumento de demanda que ocorrerá, mas que também não será discutido neste trabalho, embora na simulação do capítulo sétimo será apresentado o número de adolescentes que deverão ingressar no ensino médio por ano quando da aplicação do programa. Terceiro, o programa implica a criação de disciplinas que não são ministradas atualmente, e na capacitação de professores para ministrá-las. Primeiro, disciplinas de formação econômica, para os alunos terem noção de investimentos, juros, administração, e outros tópicos que os ajudem a entender a vantagem da poupança, de se comprar a vista, de quanto se paga de juros em uma compra a prazo, por que tantos pequenos negócios não sobrevivem mais de um ano, quais seus direitos enquanto consumidores e micro empresários, enfim, um programa de formação para os jovens não apenas aprenderem como

lidar com seu capital inicial, mas também se tornarem mais capacitados a fazerem boas escolhas econômicas ao longo de suas vidas. Segundo, disciplinas de formação cívica, nas quais os jovens deverão aprender que pertencemos e estamos enraizados em uma sociedade, e que todos trabalhando juntos poderão moldá-la e fazê-la crescer, pois este é o interesse comum, a coesão social levando ao crescimento econômico. Para formar uma sociedade de participantes, o desenvolvimento do senso de comunidade é muito importante, e isto deve começar na escola.

Segundo Levitas (1998), comunidade é quando os indivíduos estão conscientes que partilham interesses comuns e irão conviver por longo tempo. Pode ser uma vizinhança, um grupo, toda uma nação, ou um conjunto de países. Uma comunidade pode recompensar ou punir um membro conforme seu comportamento, incentivando virtudes como confiança, reputação, solidariedade, reciprocidade, respeito, retribuição e afins. A valorização de tais conceitos em um relacionamento duradouro altera o comportamento dos cidadãos e suas escolhas, pelo menos para evitar retaliações futuras, como mostra a teoria dos jogos ilustrada pelo dilema do prisioneiro. Levitas (1998, p. 89) aponta dentro do debate de filosofia política três correntes defendendo o comunitarismo na literatura acadêmica. A primeira linha, cujo principal expoente é Amitai Etzioni, é a do comunitarismo responsivo. É uma linha conservadora, que combina a autonomia individual com o bem comum, representado por valores de moral, virtude e ordem social. A formação moral começa em casa, com os pais, e a escola deve, além de comunicar conhecimentos, desenvolver a autodisciplina para manter a ordem social por meio da pressão moral. “All public schools [in the USA] will dedicate some time to teaching of civics, American history, and American literature. (...) These will be taught in ways that are respectful of basic American institutions and history (...) The underlying principle that needs to guide schools and colleges is that it is necessary that those who graduate will have some shared heroes, respect some shared symbols, and relate to some shared narratives, all reflecting the core of shared values” (Levitas, 1998, p. 93).

Um dos sintomas de uma sociedade fraturada, como a brasileira, é a falta de heróis e símbolos comuns. Quando o individual prevalece sobre o bem comum, e a Lei de Gerson torna-se corrente, o tecido social se esgarça (a metáfora de Durkheim aqui é extremamente representativa, pois se cada um só puxar o tecido para seu lado, ele vai rasgar). Há restrições ao ensino de moral e cívica no Brasil, visto como um ranço do regime militar, mas diversos países vêm no desenvolvimento do patriotismo, das virtudes individuais e coletivas, do culto aos heróis nacionais, um importante passo para formação dos futuros cidadãos. Para formar uma sociedade de participantes, seria importante incluir estes valores nas disciplinas escolares.

Etzione ainda defende que muita desigualdade é incompatível com uma boa sociedade, e que as pessoas devem ter pelo menos suas necessidades básicas satisfeitas para serem bons membros da comunidade. A segunda linha é o comunitarismo liberal de John Gray. Este não foca tanto na questão moral individual, mas também se preocupa com a perda de valores culturais da sociedade ocorrida nas últimas décadas. A autonomia individual e o pluralismo são os valores capitais, e o desenvolvimento não é um fim em si mesmo, mas um meio para que estas metas sejam atingidas, i.e., a justificativa do mercado não está na eficiência econômica, e sim na preservação do bem-estar de cada um. Também esta linha defende que todos devem possuir um esteio básico para participar da sociedade, e a desigualdade excessiva deve ser combatida enquanto ameaça à coesão social. “Those who lack property and are denied the opportunity to acquire it may reasonably be expected to lack the dispositions appropriate to civil life and may well become its enemies” (Levitas, 1998, p. 100). A terceira linha é o comunitarismo cristão de John Macmurray. Para ele, a vida em comum e a responsabilidade de cada um para com todos, que deve ter suas bases desenvolvidas pela educação, só é possível com maior igualdade na distribuição de bens materiais. Liberdade e formação moral do indivíduo possibilitam a confiança e a cooperação necessárias para o desenvolvimento da sociedade. Finalmente o autor afirma que a economia deve estar subordinada às necessidades e à dignidade do indivíduo.

As três linhas de comunitarismo descritas concordam que a coesão social depende de certa igualdade na distribuição de riquezas, e também, principalmente, da formação moral dos cidadãos que compõem a comunidade, base primeira para a solidariedade social. Cada linha propõe um tanto de igualdade diferente, e nenhuma delas se preocupa em mensurar exatamente a distribuição, mas todas concordam que a formação moral do indivíduo deve se iniciar na mais tenra idade. Liberdade, autonomia e comunidade se integram por meio da responsabilidade de cada um e da confiança nos outros membros. Desta forma, ao formar os cidadãos as escolas têm um importante papel para a criação da Sociedade de Participantes.

5.5 Capital Inicial ou Renda Mínima?

“Questões políticas geram controvérsias. Questões de política econômica parecem provocar polêmicas maiores. Redistribuição de renda é um dos temas mais explosivos que conhecemos”.

Antônio Maria da Silveira

O ideário da política aqui proposta tem muitos pontos em comum com o programa de renda mínima e o de renda básica¹⁹. Eles reconhecem que o cidadão tem direito de participar da riqueza da comunidade onde vive e são liberais quanto ao uso do recurso para a pessoa buscar seu bem-estar. Estas políticas buscam reduzir a desigualdade e a pobreza, e permitir a inclusão social de classes alijadas. Se estas políticas têm tanto em comum, e se a renda mínima já está enraizada no Brasil graças ao trabalho do Prof. Eduardo Suplicy, por que propor uma nova política desconhecida? Como a renda mínima é mensal, não seria ela mais segura para o cidadão do que lhe dar todo o dinheiro de uma só vez? E se o indivíduo perder seu capital inicial em uma aplicação mal sucedida? Existe alguma vantagem na política proposta? Antes de discutirmos estas questões, vamos estudar brevemente a política de garantia de renda mínima.

O embasamento filosófico da renda mínima, renda básica e da Sociedade de Participantes, aqui proposta, é praticamente o mesmo, e encontra-se na linha de justiça distributiva que busca maior equidade econômica dentro de uma sociedade, tema que foi amplamente discutida no capítulo 3, inclusive do ponto de vista histórico. O Prof. Suplicy (1996, p. 20) afirma que a primeira experiência de renda mínima ocorreu no século XVI: “Juan Luís Vives, em 1526, fez a primeira proposta de renda mínima para a cidade flamenga de Bruges, em *“De Subventionem Pauperum”*, que foi implementada”. Rita Leal (1999), em sua dissertação de mestrado orientada pelo Prof. Suplicy, faz uma retrospectiva da idéia de renda mínima, descrevendo as linhas de pensamento ao longo da história até chegar a Milton Friedman com sua proposta na qual as pessoas com renda inferior a um determinado limite deveriam receber uma complementação do Estado, sob a forma de um imposto de renda negativo. A autora também discute as idéias de James Meade e Hermione Parker, que defendem a renda mínima como parte das políticas para se reduzir o desemprego e melhorar a distribuição de renda, e Philip Van Parijs que propõe a emancipação do cidadão por meio de uma renda básica incondicional. A idéia do imposto de renda negativo é complementar a renda dos mais pobres por meio de uma tabela, semelhante à do imposto de renda, por meio da qual a pessoa receberia repasse de dinheiro escalonado, evitando assim tirar o incentivo para trabalhar e procurando afetar ao mínimo a eficiência econômica. No Brasil, o primeiro a propor esta idéia no meio acadêmico foi Antônio Maria da Silveira em um artigo de 1975.

¹⁹ O programa de renda básica permite que o cidadão tenha um padrão de vida digno, e deve distribuir um valor, segundo Van Parijs, “o maior possível”, enquanto o programa de renda mínima em estudo no Brasil propõe um valor de subsistência, abaixo de US\$2,00 por dia.

Alertando para o crescimento da pobreza do Brasil na época, e que a caridade não é um sistema de redistribuição adequado, Silveira propõe um sistema de transferência monetária proporcional entre a renda auferida por uma família e um mínimo a ser determinado. Assim, o autor sugere uma política de redistribuição por meio do imposto de renda negativo para aliviar a pobreza, colocando-se contra a idéia vigente na época de esperar o bolo crescer para depois distribuí-lo.

No entanto, os programas para socorrer parcelas da população em dificuldade devido à insuficiência de renda já estavam se espalhando pelo mundo ao longo do século XX. Lavinas e Varsano (1998, p. 50s) fazem um breve histórico de programas de renda mínima: “No pós-guerra, reacende-se, na Inglaterra e nos Estados Unidos o debate sobre a oportunidade de se garantir uma renda mínima às famílias desassistidas (com vida abaixo da linha de pobreza), muito embora alguns países precursores já tivessem implantado programas afins (Dinamarca, 1933). Paulatinamente, surgem experiências localizadas e até mesmos nacionais (Inglaterra, 1948; Alemanha, 1961; Holanda, 1963), até que a fórmula se expande à maior parte dos países membros da União Européia (Bélgica, em 1974; Irlanda, em 1977; Luxemburgo, em 1986; e França, em 1988; a Carta Social adotada, à exceção da Inglaterra, em 1989, preconiza a extensão da renda mínima garantida – RMG a todos os países membros) e da OCDE”. Cada programa tem características específicas, mas a base comum é proteger o cidadão contra a pobreza por meio de uma renda complementar. Os autores salientam que estes programas são limitados como política contra o aumento da desigualdade (op. cit., p. 54). Canadá e Estados Unidos possuem diversos programas de complementação de renda para famílias carentes, entre os quais se destacam o da província de Quebec e o do Alasca. Outros programas nos Estados Unidos incluem o *Earned Income Tax Credit*, semelhante ao imposto de renda negativo, o *Food Stamps*, cupons para a compra de produtos alimentícios e de primeira necessidade, o *Aids to Family with Dependent Children*, e o *Supplementary Security Income*, entre outros.

Enquanto isto, no Brasil, o papel redistributivo do Estado foi muito limitado, conforme aponta Marcelo Medeiros, em “Trajetória do *Welfare State* no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990”, afirmando: “a combinação de autoritarismo com forte segmentação no mercado de trabalho, presente em boa parte da história recente do país, limitou a capacidade de os movimentos de trabalhadores influenciarem positivamente a sistematização de programas sociais generalizados a toda a população e sem caráter populista (...) após a fase de consolidação inaugurada pelos governos militares de 1964, o modelo de *Welfare State* perdeu o caráter populista e assumiu duas linhas definidas, uma de caráter

compensatório e outra de caráter produtivista. A primeira buscava minorar os impactos de um modelo de desenvolvimento baseado na concentração da riqueza e a segunda visava contribuir com as condições necessárias para o crescimento econômico como, por exemplo, a qualificação de mão-de-obra. Entretanto, ambas apresentavam como características a centralização política e financeira no governo federal, a forte fragmentação institucional e o caráter regressivo nos gastos sociais”. Finalmente, o autor conclui: “Não existe uma indicação clara, portanto, de que as mudanças na estrutura institucional das políticas sociais brasileiras ocorridas ao longo da década de 1990 estejam representando uma ruptura de tendência na trajetória do *Welfare State* brasileiro na direção de um modelo mais distributivo” (Medeiros, 2001, p. 20).

O programa de renda mínima foi introduzido na agenda política do Brasil pelo Professor e Senador Eduardo M. Suplicy. Em 1991, ele aprovou por unanimidade no Senado seu projeto de garantia de renda mínima, uma forma de imposto de renda negativo. Na justificção do projeto o Senador Suplicy (1992, p.51) escreve: “A Constituição da República Federativa do Brasil, no artigo 3º, expressa que um dos seus objetivos fundamentais é erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais. O projeto de lei que ora submeto à apreciação dos ilustres parlamentares objetiva cumpri-la”. Assim, com o objetivo de combater a pobreza, implementar a distribuição, e ao mesmo tempo preservar o incentivo ao trabalho, o programa prevê a transferência de dinheiro, sob a forma de imposto de renda negativo, para os indivíduos acima de 25 anos e renda inferior a um determinado patamar, preservando assim a liberdade de cada um na busca de maximizar seu bem-estar. No entanto, este programa nunca foi implantado na forma de sua aprovação no Senado, mas tornou-se a base para diversos programas de transferência de recursos que foram implementados durante a década de 1990 e consolidados posteriormente.

Neste momento, outros países latino-americanos começavam uma nova experiência para implementar a justiça social, os programas de transferência de renda condicionados. A experiência mais divulgada internacionalmente foi a do México, com o *Progres*a, mais tarde *Oportunidades*, coordenados pelo Ministério de Desenvolvimento Social (*Sedesol*). O programa iniciou-se com um projeto piloto em 1992, que se expandiu para toda área rural em 1997, chegando à região urbana em 2002. A transferência, indexada à inflação, é condicionada à frequência escolar, varia conforme a série e o sexo do estudante, e é integrada a um programa de saúde e nutrição. A estratégia dos programas de transferência condicionada de recursos desenvolve-se em três pontos do tempo por meio de ações múltiplas. Primeiro, as pessoas estão morrendo devido à pobreza, portanto é necessário o repasse imediato de

recursos em uma política de rede de segurança. Segundo, estas pessoas para evoluírem e romperem o ciclo de pobreza precisam ter acesso aos serviços públicos, principalmente saúde e educação, além de terem seus direitos de propriedade, acesso à justiça e demais serviços e direitos preservados. O Estado precisa, portanto, desenvolver uma política de médio prazo para tanto. Terceiro, políticas para fortalecer a representatividade e a participação (*empowerment*) destes grupos menos favorecidos devem ser desenvolvidas, promovendo sua inclusão na vida social e política. Conforme escrevem Spink e Camarotti (2003): “Any democratically elected national government is responsible for the social consequences of its policies and actions in all areas and for their impact on living conditions, on individual and collective rights, and on the exercise of citizenship. Social issues cannot be reduced to a specific area of governmental policy or action, but must be considered as permeating any and all action, including those in the economic field”. Programas de transferência de renda condicionados ao ensino se espalharam pelo mundo, e o Quadro 5.1 mostra suas principais características em alguns países que os adotaram.

O programa de renda mínima do Prof. Suplicy somou-se à experiência internacional de transferência condicionada de recursos, e deu origem a diversos programas subnacionais, que ficaram conhecidos como Bolsa Escola. Conforme Suplicy (1998a), o programa, que transfere renda para família de crianças carentes condicionada à frequência na escola, foi efetivamente implantado em 1995 em dois locais: Campinas no estado de São Paulo, no governo José Magalhães Teixeira (PSDB) sob o título de Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, e no Distrito Federal, no governo Cristovam Buarque (PT), denominando-se Bolsa Escola. Destes pontos difundiu-se para todo o Brasil, tornando-se um programa nacional em 2001, no governo Fernando Henrique Cardoso. O programa, inicialmente denominado “Renda Mínima Associado à Educação”, se expandiu e buscou também atender às famílias com filhos fora da faixa etária de atendimento escolar proposta. Ao contrário do programa mexicano, que devido à farta e acurada coleta de dados tornou-se objeto de estudos intensivos da comunidade acadêmica internacional, o programa brasileiro não foi acompanhado de um levantamento quantitativo pré e pós-implantação que permitissem estudos mais aprofundados. Mesmo informações básicas, como o controle de frequência escolar, faltavam. Segundo o ministro da educação de Fernando Henrique Cardoso, Paulo Renato Souza, no final de 2002, mais de cinco milhões de famílias, e quase nove milhões de alunos, eram beneficiados pelo programa, mas dos 5.545 municípios brasileiros que integravam o programa, apenas cerca de 1.500 informavam a frequência dos alunos beneficiários do Bolsa Escola (Souza, 2005, p. 110).

Quadro 5.1 – Programas de Transferência Condicional de Recursos em Outros Países

	Programa	Início	Abrangência	Objetivos	Condicionalidade	Avaliação	Orçamento
Bangladesh	Food for Education	1993	2.4 milhões de crianças (2000)	1.Escolaridade 2. Reduzir trabalho infantil	85% freq. escolar	9-17% aumento matrículas	US\$ 77 mi (2000)
Honduras	Programa de Asignacion Familiar	1990, PRAFII 2000	4,7 % população	1.Escolaridade 2.Nutrição 3.Saúde	Menos de 7 faltas/semestre Visita centro saúde e palestras		0,019% PIB
Chile	Subsidio Unitario Familiar	1998	954.000 indivíduos	1. Erradicar pobreza extrema	Contrato de Adesão.		0,1% PIB (1998)
Colômbia	Familias em Accion	2001	362.403 domicílios (2002)	1.Escolaridade 2.Renda	80% freq. escolar Visita centro saúde	5-13% aumento matrículas Redução subnutrição em crianças Aumento vacinação	0,12% PIB (2004)
Jamaica	Programme of Advancement through Health and Education	2002	236.000 indivíduos	1.Escolaridade 2.Renda 3. Reduzir trabalho infantil	85% freq. escolar Visita centro saúde		0,29% PIB (2003)

México	PROGRESA Oportunidades	1992	3,38% população (2003)	1.Escolaridade 2.Nutrição 3.Saúde	85% freq. escolar Visita centro saúde e palestras	3,5-9,3% aumento matrículas 70% melhora nutrição Redução doenças e aumento peso em crianças Melhora saúde adultos	0,32% PIB (2000)
Nicarágua	Red de Proteccion Social	2000	1,21% população	1.Escolaridade 2.Nutrição 3.Saúde 4.Renda 5. Reduzir trabalho infantil	Menos de 6 faltas em 2 meses Visita centro saúde e palestras	22% aumento matrículas 8,8% redução trabalho infantil	0,021% PIB (2002)
Turquia	Social Fund	2002	22.000 indivíduos (piloto)	1.Escolaridade 2.Saúde	Frequência escolar Visita centro saúde		0,06% PIB (2004)

Fonte: Barrientos e DeJong (2004), Morley e Coady (2003), Coady e Harris (2004)

Bourguignon, Ferreira e Leite (2002), utilizando técnicas de microssimulação e modelagem econômica, fizeram uma avaliação *ex-ante* deste programa quanto a resultados em matrículas escolares e redução da pobreza. Os resultados obtidos por estes autores indicam que o programa seria efetivo para aumentar o número de crianças matriculada na escola e diminuir a desistência, expectativa esta que se cumpriu, conforme levantamentos divulgados posteriormente. Segundo Souza (2005, p. 113), a porcentagem de crianças entre sete e quatorze anos matriculadas na escola subiu de 88% para 97%, beneficiando principalmente os filhos de famílias mais pobres, pois no último quintil de renda, antes do programa, uma entre quatro crianças não freqüentava a escola. No entanto, o programa tem pouco resultado na redução da pobreza. Segundo os autores, a proporção de crianças trabalhando e freqüentando escola cresce, mas muitas deixam de trabalhar, o que reduz a renda destas famílias. Como o montante transferido por criança é pequeno, o impacto do programa na redução de pobreza é baixo. As séries históricas mostram que somente aumentar a renda do pobre não aumenta o número de crianças matriculadas na escola, mas condicionar a transferência de renda à matrícula tem efeito positivo sobre esta. Um relatório do NEPP (Núcleo de Estudos de Políticas Públicas) da Unicamp avaliando o programa implantado em Campinas, citado pelo Prof. Suplicy (1998a), informa que a maior dificuldade está na focalização do programa, quanto ao controle e fiscalização da renda recebida pelas famílias. Este relatório também aponta que a renda transferida chega a três vezes o recurso das famílias recipientes, e este valor foi principalmente usado para a compra de gêneros de primeira necessidade (45,8%), como alimentação, material de higiene e limpeza; gastos em roupas e calçados (10,4%), e o restante em produtos e serviços diversos, como transporte para as crianças irem à escola, pequenos eletrodomésticos, etc.

Os programas de transferência de renda condicionados à educação aumentam a escolaridade da população, mas apenas aliviam a pobreza. Como os demais projetos no formato de imposto de renda negativo, ou de renda mínima, os resultados destes programas não levam à erradicação da pobreza. Em um artigo transcrito em Suplicy (1992, p. 245) Og Francisco Leme do Instituto Liberal afirma que: “É importante colocar-se claramente que (o Programa de Renda Mínima) não se trata de medida para acabar com a pobreza, e sim para abrandar as suas conseqüências, ou parte delas”. Na Conferência Internacional sobre Renda Mínima, realizada em 1998 em Brasília, o Prof. Ricardo Henriques afirmou: “O Programa de Renda Mínima, apesar de ser um programa com alguma capacidade redistributiva, de forma alguma pode ser apresentado como um instrumento que viabilize a erradicação da pobreza. (...) Ele é só um elemento que participa do combate à pobreza, mas não poderia internalizar

nele um poder de erradicação da pobreza” e “a renda mínima tem que ser pensada como um problema compensatório, devendo estar articulada com outros programas de política social que sejam investimentos de longo prazo” (Suplicy (org.) 1998b p.149 e 155 – grifo nosso).

A experiência do México, que implantou e acompanha estes programas de transferência de renda condicionada à educação desde os meados da década de 1990, mostra um aumento substancial de jovens completando o ensino médio, mas sem ter uma colocação profissional após se formarem. O projeto da Sociedade de Participantes busca complementar estes programas dando um capital inicial para que os jovens tenham como iniciar suas vidas profissionais e incentivando o crescimento da economia. Além disso, sendo o capital inicial vinculado ao término do ensino médio, incentiva-se uma maior escolaridade, pelo menos até o final do segundo grau, ou a faculdade, para os que optarem para usar o capital recebido para financiá-la. Vinculá-lo a não estar o jovem cumprindo pena criminal serve também como incentivo para manter o adolescente afastado de atividades ilícitas, em sua maioria perigosas e mal remuneradas. O programa proposto diminui a diferença de oportunidades existente na sociedade brasileira e promove a meritocracia, tornando os jovens responsáveis pelos resultados que vierem a obter.

O indivíduo passa a participar da economia de mercado, e a distribuição de riqueza deve aumentar a eficiência deste mercado, visto cada um ter maior incentivo para se esforçar e obter o melhor resultado possível. A maior força deste programa está no princípio básico da economia de que pessoas respondem a incentivo. No médio e longo prazo, o jovem com maior escolaridade e dono de um ativo, seu capital inicial, terá maior participação na vida social e política do país, fortalecendo sua representatividade, reivindicando seus direitos e finalmente rompendo o ciclo de pobreza. O programa permite que os ocupantes da base da pirâmide social se transformem em agentes ativos do desenvolvimento, ou nas palavras de Celso Furtado (1981, p. 133s) analisando políticas de desenvolvimento regionais: “Desigualdades de níveis de renda por habitante existem por toda parte. O que se deve buscar não é tanto eliminar as diferenças de nível de renda, se bem que isso seja em certa medida necessário, e sim transformar a sociedade nordestina a fim de que o desenvolvimento beneficie efetivamente a massa da população. (...) O objetivo estratégico deveria ser abrir espaço para os que estão realmente embaixo na escala social se transfigurem em agentes ativos do desenvolvimento. Esse primeiro impulso, visando romper as estruturas que aprisionam os que estão mais embaixo, somente virá à luz como fruto de uma decidida vontade política” (grifo nosso).

No entanto, no ponto central do programa proposto está a maior fonte de críticas. Carole Pateman (2003, p.134ss) afirma que a principal razão pela qual programas de renda básica são preferíveis aos de capital inicial é que este capital pode ser desperdiçado ou perdido muito facilmente, deixando a pessoa nas mesmas condições econômicas de antes de receber o dinheiro. A autora realça que o capital inicial pode ser perdido não só por pessoas irresponsáveis em bebida ou drogas, mas também por pessoas trabalhadoras em aplicações mal sucedidas. Podemos acrescentar que o índice de mortalidade infantil de empresas no Brasil é altíssimo, a despeito do esforço de seus proprietários. A renda básica, paga mensalmente ao cidadão, permite um modesto, porém digno padrão de vida, além de ter um papel de seguro contra gastos inapropriados. O máximo que a pessoa poderá perder, em drogas, bebidas, ou um mau investimento, será o valor recebido naquele mês, e mesmo que assim o faça, seu recebimento do mês subsequente estará garantido. Ainda segundo a autora, a renda básica garante ao cidadão liberdade para se aventurar em um empreendimento próprio, ou em busca de um emprego mais satisfatório, de uma forma segura, sem que um eventual insucesso o faça perder tudo o que possui.

Robert Goodin (2003, p. 68ss) aprofunda as críticas de Pateman sobre o resultado da perda do capital inicial. Ele argumenta que programa proposto por Ackerman e Alstott de capital inicial não é imune a más escolhas de aplicação, ou a boas escolhas que dêem errado. Desta forma, sempre haverá uma porcentagem da população que estará aquém da linha de pobreza, demandando serviços do Estado. Este não poderá ignorar tais apelos, e, além de já ter gasto com o capital inicial entregue ao indivíduo, será obrigado a aumentar suas despesas para socorrer estas pessoas. Tais gastos aumentarão a força dos que se opõem a programas assistenciais, dando-lhes argumentos contra tais. Goodin propõe então um capital inicial condicional: uma pessoa desempregada por pelo menos doze meses proporia um projeto para o governo, que o examinaria, e caso aceitasse, concederia o capital para sua implementação. Assim, um marceneiro desempregado poderia solicitar o capital para comprar o equipamento necessário para montar uma oficina própria, ou, uma costureira, capital para comprar uma máquina e montar uma loja, e assim por diante.

Ambos os programas, o de fornecer uma renda básica mensal a todos os indivíduos e o de dar um capital inicial para o jovem adulto começando sua vida, têm dois princípios básicos em comum. Primeiro, todos os cidadãos têm direito a uma parcela da riqueza amealhada pela sociedade ao longo da história, para a qual contribuiram todos os seus participantes até então, i.e., tratam-se de programas aliados à noção de cidadania. Segundo, cada um deve ter liberdade para usar seus recursos como desejar para maximizar sua utilidade. Ambos buscam

diminuir a desigualdade econômica e a exclusão social, além de oferecer maior oportunidade para cada um buscar a felicidade. No entanto, o formato de implementação destas idéias traz diferenças profundas. O programa de renda básica é mais paternalista, e dá menos liberdade ao cidadão. O projeto de capital inicial dá maior liberdade e flexibilidade, mas exige maior responsabilidade. O capital inicial pode ser facilmente transformado em uma renda mensal: basta à pessoa que recebe o dinheiro aplicá-lo em um banco e receber os juros mensais. Se o recipiente da renda mensal decidir fazer um investimento, por exemplo, comprar uma máquina para montar um pequeno negócio, ele teria de economizar por um longo período de tempo, sacrificando seu consumo, ou tomar o dinheiro emprestado no banco, dando sua renda como garantia, mas pagando juros que são muito altos no Brasil, o que o levaria a ter uma perda desnecessária. A transformação de um fluxo de pagamentos em um montante inicial, correspondente a uma compra a prazo, tem conhecidos efeitos daninhos aos consumidores devido ao total de juros pagos. O capital inicial permite que a pessoa comece sua vida lutando para crescer, pois equivale a receber uma herança no início de sua vida profissional, que poderá ser usada para montar um pequeno negócio, comprar uma casa e se livrar do aluguel, ou pagar a faculdade, investindo em seu futuro.

A renda mensal, conforme mostra o estudo do NEPP citado anteriormente, é basicamente usada para complementar o consumo de gêneros de primeira necessidade, como alimentação, material de higiene e limpeza, roupas e calçados. Portanto, o indivíduo tem algumas de suas necessidades básicas atendidas, talvez até tenha alguma liberdade a mais para procurar um novo trabalho, mas não tem como realmente mudar de vida. Falta-lhe aquele empurrão inicial dado pelo capital recebido no início de sua carreira, que inclusive pode ser aplicado e usado no momento em que quiser de sua vida. Se a renda mensal permite melhorar o consumo em curto prazo do cidadão, o capital inicial o faz pensar no longo prazo, planejar seu futuro desde quando está na escola, se preparando para receber o dinheiro. Condicionar o recebimento do principal ao término do curso do ensino médio e estar livre de atividades criminosas, além de incentivar o cidadão, conforme afirmamos anteriormente, beneficia a sociedade com o aumento da escolaridade e a diminuição da criminalidade. A renda mensal pode levar a dúvidas quanto à queda da produtividade do indivíduo, podendo diminuir o incentivo ao trabalho, mesmo no formato de imposto de renda negativo. O capital inicial deve aumentar a eficiência econômica da sociedade, pois conforme afirmamos anteriormente, o valor marginal de um real para o pobre é maior do que para o rico, e aquele se esforçará mais para obter um maior retorno do valor recebido.

Segundo o psicólogo Rui Melo²⁰, que faz grupos de pesquisa qualitativa com eleitores carentes, o recebimento de um valor mensal do governo é encarado pela população como “um mal necessário”. “As pessoas querem emprego, querem mais oportunidades” (grifo nosso) diz o psicólogo, para quem “o eleitor considera o benefício um atestado de incapacidade e preferia não precisar dele”. “A maioria de nossos eleitores tem um padrão moral rígido, acha que o governo tem obrigação de ajudar quem é muito velho ou quem é doente. Os outros devem garantir o próprio sustento” completa o pesquisador. O capital inicial é a forma de aumentar a oportunidade para cada um lutar para obter seu sustento. A renda mensal ajuda a diminuir a desigualdade, mas dificilmente pode ser considerada um instrumento para aumentar a eficiência da economia. Conforme diz Celso Furtado (1992, p. 52), discutindo o desenvolvimento de diversos países: “As experiências referidas nos ensinam que a homogeneização social é condição necessária, mas não suficiente para superar o subdesenvolvimento”.

O programa de renda mensal, mais paternalístico, é mais seguro para o cidadão. No entanto, o programa de capital inicial será acompanhado pela criança desde que ela aprender a ler, pois estará recebendo depósitos em todos os seus aniversários, estratos informando o valor dos juros e o saldo em conta, além de educação sobre como usar seu capital quando recebê-lo ao completar a maioridade. Durante três anos, dos dezoito aos vinte e um anos, o jovem estará recebendo os juros deste dinheiro, equivalente a uma renda mensal, e terá pessoas ao seu redor avaliando como está usando o valor recebido. Todo este processo, iniciado no nascimento e exaustivamente acompanhado por vinte e um anos, amadurecerá o jovem que receberá o dinheiro. Os pais e a escola continuamente insistirão para que o valor seja usado de uma maneira responsável, e os que gastarem o dinheiro de forma irresponsável pelo menos servirão de exemplo para os demais. Tudo isto visa ampliar a segurança do programa.

Sendo menos paternalístico, o capital inicial dará mais liberdade e possibilidades ao cidadão, mas não é imune a erros que levem a perda do total recebido. Podemos perguntar então se estas pessoas estarão na mesma situação em que estavam antes de receberem o dinheiro, ou talvez pior relativamente, pois seus vizinhos com capital poderão aproveitar oportunidades às quais eles não têm mais acesso, além de estarem frustrados por verem os outros usufruírem algo a que eles não mais terão direito. A resposta a esta questão é negativa. Primeiro, quem perdeu seu capital inicial estudou pelo menos até o final do ensino médio, o que provavelmente não aconteceria caso o programa não existisse, e esta escolaridade

²⁰ Conforme reportagem publicada em “O Estado de São Paulo”, dia 05 de junho de 2006, página A4.

suplementar o torna mais capacitado para o mercado de trabalho e para receber mais renda. Segundo, o meio em que ele vive, seus amigos e parentes, agora tem mais capital; alguns montaram pequenas empresas que estão indo de vento em popa, e precisam de ajuda para o negócio crescer, aumentando as oportunidades de emprego para os desafortunados. Terceiro, a economia do país, *ceteri paribus*, estará crescendo mais devido ao programa da sociedade de participantes diminuir a desigualdade e a exclusão social, conforme discutimos no segundo capítulo deste trabalho e no início deste capítulo, o que também trará mais oportunidades para os que perderam seu capital inicial. Assim, mesmo os que perderem estarão em melhor condição do que se o programa não fosse implantado. E também não se pode negar oportunidades a toda uma nação devido ao risco de fracasso de alguns, pois conforme lembra Ackerman e Alstott (2004, p. 21) não se pode negar liberdade a todos os cidadãos por que certamente alguns abusarão desta liberdade. Hoje o jovem brasileiro entre 15 e 24 anos tem pouco incentivo para continuar a estudar, devido às baixas expectativas para seu futuro. Ao entrar no mercado de trabalho as perspectivas não melhoram, pois o desemprego é alto, os salários baixos e a condição de trabalho ruim. A Sociedade de Participantes tornará o momento em que o jovem migra da adolescência para a vida adulta um acontecimento marcante, pois ele receberá primeiro uma renda mensal e depois o principal da aplicação que se iniciou em seu nascimento. Haverá uma mudança de expectativa nesta etapa da vida que, devido ao princípio econômico de que o desempenho é influenciado pela expectativa, beneficiará o resultado de todos. Também a injeção de capital no mercado aumentará a expectativa do nível de demanda agregada por parte dos empresários, com o conseqüente aumento da produção e do volume de empregos.

Políticas para promover justiça social são comparadas por Le Grand e Nissan (2003) a políticas de saúde pública, podendo ser divididas em curativas e preventivas. As políticas curativas partem da distribuição de renda determinada pelo mercado e tentam amenizar as diferenças, procurando balancear justiça social e eficiência econômica. Estas políticas permitem que a pobreza e a desigualdade tomem conta do corpo social, e que as diferenças iniciais existentes se mercado se acentuem, para depois aliviar os sintomas por meio de medidas fiscais, taxando o rico e transferindo dinheiro para os pobres. As políticas preventivas buscam diminuir as chances do corpo social desenvolver doenças como a pobreza, desigualdade e exclusão. Estas políticas intervêm diretamente na distribuição inicial de recursos determinada pelo mercado, diminuindo a desigualdade de oportunidades existente quando a pessoa começa sua vida profissional. Le Grand e Nissan afirmam que as políticas

curativas são menos eficientes para reduzir pobreza, desigualdade e exclusão, além de serem mais difíceis de serem defendidas politicamente.

Conforme foi descrito no capítulo 3, muitos acreditam que os pobres não merecem auxílio do governo, pois vêem a pobreza como fruto da falta de vontade, empenho ou ambição. Por outro lado, o próprio pobre sente que este repasse mensal é um atestado de incapacidade, conforme vimos acima. As políticas preventivas buscam melhorar a distribuição implementando o capital humano e financeiro de cada indivíduo. Desta forma, possibilitar a educação até o ensino médio e um capital inicial para cada pessoa começar sua vida é mais eficiente para reduzir a pobreza, desigualdade e exclusão. Le Grand e Nissan (2003, p. 31) afirmam: “we believe that the relative failure of existing measures to reverse or even prevent the growth of poverty and inequality comes not only from their own weakness but also from their failure to tackle a fundamental cause of inequality in our society: the unequal distribution of wealth, or, more specifically, the unequal distribution of receipts of wealth”. Aumentar a distribuição de riqueza no início da vida adulta não significa só diminuir a desigualdade de oportunidades, mas também aumentar o incentivo para se trabalhar mais e buscar acumular mais capital.

Segundo o relatório do Policy Research Initiative de 2003 citado anteriormente, a distribuição de ativos é a peça que faltava para resolver o problema da pobreza, atualmente ainda pensado em termos de renda. Renda por si só não é suficiente para dar estabilidade para a pessoa e permitir que ela planeje sua vida no longo prazo. A renda recebida nestes programas é usada principalmente para consumo de curto prazo, enquanto ativos podem fornecer a possibilidade de buscar metas de longo prazo permitindo um passo à frente na luta contra a pobreza. A aquisição de ativos não deve no curto prazo substituir as políticas de complementação de renda e sim complementá-las. Estas políticas representam uma nova forma de pensar a sociedade, enfatizando a responsabilidade mútua, com um foco na igualdade de oportunidades e na distribuição de recursos no longo prazo, mais adequada do que a distribuição de renda em um determinado momento (PRI, 2003, p. 2).

5.6 Mais Críticas

“We had a little money once
They were pushing through a four lane highway
Government gave us three thousand dollars
You should have seen it fly away...”
Joni Mitchell, Raised on Robbery²¹

²¹ Appud Galbraith (2000, p. 387)

Neste item vamos discutir outras críticas apresentadas na literatura ao programa proposto de conceder um capital inicial aos jovens quando de sua entrada na vida adulta. Não serão discutidas as posições contra redistribuição econômica em geral dos libertarianistas, nem a questão da liberdade versus equidade, pois estes temas já foram amplamente debatidos no capítulo 3. Inicialmente apresentaremos todas as críticas, para então apresentarmos nossa posição.

Galbraith (2000) analisando os aspectos econômicos da proposta apresentada por Ackerman & Alstott (1999) em *The Stakeholder Society* aponta cinco falhas principais que discutiremos a seguir. Finalmente, o último tema a ser debatido quanto à implementação da política proposta, embora não constitua uma crítica formal à idéia, é o debate na Itália, onde esta política está sendo discutida como uma forma de aumentar a taxa de fecundidade do país, e certamente este aspecto deverá ser examinado quando de sua proposta para implantação no Brasil.

A primeira crítica apresentada por Galbraith (2000) à proposta de Ackerman e Alstott de uma sociedade de participantes é quanto à consequência no comportamento dos jovens ao receberem uma quantia grande de dinheiro enquanto ainda não estão maduros suficientemente para decidirem quanto a investimentos. Estes jovens, de acordo com Galbraith, estarão ansiosos para receber o dinheiro no final do ensino médio, mas não terão interesse em cursos de finanças, economia ou administração. O autor compara tais cursos com os de educação sexual, nos quais os alunos, por mais interesse que tenham na prática, demonstram muito pouco interesse nos aspectos teóricos apresentados em classe. Enquanto Ackerman e Alstott prevêem investimento em educação e no mercado financeiro pelos jovens que receberão o capital inicial, Galbraith acredita que haverá um aumento de consumo e alta de preço de condomínios baratos em volta das universidades, dos computadores de última geração, e outros produtos destinados ao público desta faixa etária, incluindo álcool e drogas.

A segunda crítica apresentada é quanto ao impacto no sistema de educação superior. Hoje há uma estrutura no mercado americano que possibilita os estudantes realmente interessados cursarem o ensino superior. Existem centenas de tipos de bolsas, além de empréstimos a serem pagos em longo prazo, com juros baixos, após o término do curso. Nos estados do Sul e do Oeste existem diversas universidades de boa qualidade subsidiadas pelo governo, possibilitando que os alunos estudem pagando pouco. Segundo Galbraith, o capital inicial proposto por Ackerman e Alstott faria com que estes governos estaduais retirassem os subsídios destas universidades, seguidos por mantenedores de bolsas e empréstimos

subsidiados, pois os alunos teriam dinheiro para pagar a educação e não haveria motivo para o mercado e o governo manterem estes instrumentos. Além disso, entre ficar com o dinheiro e investir em educação, com um retorno incerto, muitos jovens optariam pelo dinheiro, e somente os filhos de famílias ricas, que não têm pressão para ganhar dinheiro, freqüentariam as universidades. O ensino superior se tornaria mais eletivo do que é hoje, e a desigualdade aumentaria.

A terceira crítica apresentada por Galbraith é quanto à exigência do diploma de ensino médio para que o jovem possa receber o dinheiro. O autor vê esta exigência como uma discriminação contra minorias, principalmente de latinos e afro descendentes, que atualmente representam a maioria dos que não terminam o ensino médio e que provavelmente não terão condições de fazê-lo, mesmo com a possibilidade de receberem um prêmio no final. Esta imposição criaria pela primeira vez uma discriminação no mercado norte-americano, que nunca deixou de reconhecer uma pessoa pelos seus méritos, independente de sua escolaridade. Também poderia ampliar o mercado para escolas de má qualidade vendendo diplomas.

A quarta crítica é quanto ao impacto de um novo tributo para financiar a política proposta. O primeiro problema está na criação de um imposto sobre grandes riquezas de 2%. Segundo Galbraith, a taxa líquida de retorno sobre o patrimônio hoje nos Estados Unidos é cerca de 2%, e este novo tributo simplesmente reduziria este retorno a zero. Como a proposta é de uma taxa fixa, o autor a considera injusta por tributar tanto quem tem um patrimônio de quinhentos mil dólares, quanto o que tem vinte bilhões com a mesma alíquota. Também a proposta de Ackerman e Alstott do capital recebido ser devolvido corrigido quando a pessoa falecer é considerada inexecutável, pois o retorno sugerido de 2% mais inflação é uma taxa média de mercado, e não a mediana, e a maioria não obtém este retorno em seus investimentos. Mesmo assim, para retornar o total corrigido por uma taxa média, mesmo que todos pudessem ter este rendimento, implica que as pessoas apliquem o total recebido, e não gastem em lazer ou em uma emergência médica, o que faz com que o programa perca seu sentido.

Finalmente, a quinta crítica é quanto ao impacto nas relações familiares no caso dos jovens receberem uma quantia de dinheiro maior do que seus pais acumularam durante toda a vida. A primeira objeção de Galbraith neste item é quanto à idéia de que a cidadania deva ser recompensada e de que o jovem deva receber amparo financeiro do Estado. Para o autor, não há justificativa para alguém receber algo do Estado somente porque é cidadão, e quem deve ser cuidado pelo Estado é o idoso e o incapaz, nunca o jovem. Este deve receber oportunidade para estudar e trabalhar, o que a sociedade norte-americana já provê, e o capital deve ser

amealhado ao longo da vida, e não recebido de presente quando se completa dezoito ou vinte e um anos. Segundo, ele pondera que o proveito do trabalho é para toda sociedade, mas sua motivação é pessoal, assim, as pessoas trabalham pelo dinheiro, porque precisam dele. E o trabalho é essencial, pois a socialização da pessoa, diz Galbraith na linha de Durkheim, ocorre por meio dele. A proposta de Ackerman e Alstott vai afastar o jovem do trabalho, pois eles já estão recebendo o dinheiro antecipadamente. Finalmente, além da não socialização do jovem, afastado do mercado de trabalho, a estrutura familiar, principalmente das famílias mais pobres, será subvertida, pois o jovem receberá de presente do Estado mais dinheiro que seus pais conseguiram juntar durante toda a vida, aumentando seu poder econômico nas relações familiares. Galbraith argumenta que a Revolução Cultural na China, entre 1966 e 1972, promovida por Mao Tsé-Tung, fez exatamente o mesmo, aumentou o poder dos jovens e subverteu a estrutura familiar, levando aquele país ao colapso econômico.

O programa proposto neste trabalho também está sendo debatido na Itália, mas com propósitos diversos dos aqui expostos. A taxa de fecundidade italiana está abaixo do nível de reposição da população desde 1977, e continua diminuindo, sendo que a proporção de mulheres que não casam e nem têm filhos está crescendo. O aumento da idade da população tem efeitos negativos na produtividade, além de aumentar a expectativa de ônus da previdência social. A reposição em larga escala da mão de obra perdida com imigrantes pode trazer futuros problemas sociais e queda da eficiência da economia. Baseados nestes dados, Breschi e Livi-Bacci (2003) afirmam que as crianças são um bem privado para seus pais e um bem público para a sociedade, enquanto mantenedores da saúde econômica futura do país, e principalmente do sistema de previdência para as gerações antecessoras. Desta forma, o Estado deve desenvolver políticas para aumentar a taxa de fecundidade. Os autores partem da premissa que os pais fazem suas escolhas de reprodução racionalmente, baseados em uma análise de custo benefício marcada pela incerteza, na qual são ponderados aspectos psicológicos e de valores culturais. Segundo os autores, pesquisas mostram que o comportamento reprodutivo na Itália não é consequência de princípios e valores imutáveis. Assim, a decisão da mulher de não ter, ou ter apenas um filho, tem um forte componente econômico, podendo ser alterada por incentivos financeiros, por medidas para reconciliar trabalho e família e por um ambiente que facilite a criação das crianças.

Entretanto, estes pesquisadores apontam o prolongamento da transição da adolescência para a vida adulta como um dos fatores mais importantes na decisão de não ter filhos. A educação se estende pela pós-graduação e treinamentos específicos, e encontrar um emprego, se estabelecer nele até obter um bom rendimento para poder casar e montar uma casa leva

vários anos. O jovem, que antes saía da casa dos pais com cerca de vinte e cinco anos, hoje fica com eles até bem mais de trinta anos. Esta “síndrome do adiamento” diminui a disposição do casal ter filhos por estarem com mais idade quando constituem a família e, portanto, já não tão dispostos a cuidar de crianças, e por saberem que terão que mantê-las por mais de três décadas. Breschi e Livi-Bacci propõem então uma política semelhante à de Ackerman e Alstott para atenuar esta “síndrome do adiamento” e aumentar a fecundidade italiana. Esta política é uma forma do Estado reconhecer a criança como bem público e a necessidade que a sociedade tem de novos bebês. Semelhante à nossa proposta, seria feito um depósito anual para cada criança, do qual os pais poderiam sacar até a metade, para cobrir despesas correntes com os filhos. Quando o jovem atingisse uma certa idade, por exemplo, dezoito anos, ele poderia sacar o saldo da conta para comprar equipamentos, montar um pequeno negócio, pagar cursos, e outras atividades a serem designadas por lei. Estes saques poderiam ocorrer em um prazo de cinco a dez anos após a idade determinada para o primeiro saque. Após este prazo, o saldo da conta voltaria para o governo, e a pessoa pagaria o valor utilizado da conta por um período de trinta anos. Assim, o valor recebido na transição da adolescência para a idade adulta seria pago ao longo da vida do cidadão. Os autores propõem uma contribuição anual de € 4.000 por criança, dos quais os pais poderiam sacar € 2.000. O restante, a juros de 2% ao ano durante 18 anos, daria a cada jovem adulto um crédito de aproximadamente € 46.000. Breschi e Livi-Bacci afirmam que sua proposta não tem finalidade de distribuição econômica, e que a redução da “síndrome do adiamento” traz o triplo benefício do jovem começar a contribuir para a sociedade mais cedo, fazer sua opção reprodutiva com menos idade, e diminuir o custo da criação dos filhos para a família. Segundo os autores, tais fatores devem aumentar a taxa de fecundidade na Itália. Esta proposta está de acordo com uma hipótese da demografia que afirma que a segurança na vida adulta é um importante determinante de altas taxas de fecundidade.

A proposta de uma sociedade de participantes formada por meio de um capital inicial a ser concedido quando o jovem entra na idade adulta vem sendo discutida em diversos lugares, como nos Estados Unidos, Reino Unido, Itália, Austrália e Nova Zelândia. O Brasil tem características bastante diferentes e, portanto, a implantação e os resultados do programa devem seguir outros parâmetros. Mesmo que alguns destes países tenham uma desigualdade econômica crescente, seus índices de Gini ainda são muito inferiores ao brasileiro, e a renda média muito superior. Conforme foi discutido no capítulo 4, ao estudarmos as medidas éticas de desigualdade, os efeitos desta em países com rendas médias muito diferentes é totalmente diverso. No Brasil, a desigualdade econômica leva à miséria e a exclusão social, com

expectativa de vida, mortalidade infantil, e outros índices sociais com valores muito diferentes do estrato mais pobre da população para o mais rico. Enquanto isto, a desigualdade de oportunidades leva à transmissão intergeracional desta situação. Tudo isto ocorre com uma intensidade muito maior do que nos países desenvolvidos. Além da diferença dos índices econômicos, a estrutura social do Brasil e os serviços oferecidos pelo governo brasileiro levam a considerar razões para implantar políticas públicas e aguardar resultados destas diversos dos demais países nos quais esta proposta vem sendo discutida.

As ponderações apresentadas acima do Prof. Galbraith contra a proposta de Ackerman e Alstott orientaram a elaboração de nosso projeto, mas devem ser analisadas no contexto norte-americano. O sistema educacional brasileiro no ensino fundamental e médio, conforme discutido no Apêndice A, não se apresenta como um equalizador de oportunidades, como o dos países desenvolvidos. Pelo contrário, enquanto o sistema educacional americano e europeu busca reduzir desigualdades por meio da formação das crianças, o brasileiro exacerba a desigualdade devido à diferença de qualidade entre o ensino público e privado, conforme discutido na parte 2. O mesmo ocorre com o ensino superior, pois enquanto em alguns países desenvolvidos ele é gratuito, e em outros têm uma grande oferta de bolsas, financiamentos a juros baixos e prazos longos, e universidades subsidiadas, no Brasil as vagas das escolas públicas gratuitas de boa qualidade são poucas e disputadíssimas, e geralmente se destinam aos alunos das famílias ricas que puderam pagar um bom ensino fundamental e médio privado, além de cursinhos para vestibular. Também o perfil e a expectativa de futuro quanto a emprego e qualidade de vida dos jovens norte-americanos, dos quais somente 15% não se graduam no ensino médio, e europeus, com uma porcentagem muito menor, é muito diferente da dos brasileiros. Desta forma, o Prof. Galbraith tem razão ao duvidar dos efeitos da proposta para incentivar o término do ensino médio e de sua necessidade para pagar o superior. No Brasil a realidade é diferente, pois apenas 26% da população têm o curso médio completo, e a taxa de escolarização²² desta etapa é de 33%. Também há poucas ofertas de bolsas e financiamentos para o ensino superior, e só 9,8% da população ingressa no curso superior. Assim, o que para o Prof. Galbraith não justifica o programa nos Estados Unidos, justifica-o plenamente para o Brasil, enquanto incentivo para terminar o ensino médio e fonte para se pagar o superior.

A crítica do Prof. Galbraith quanto a maturidade do jovem para lidar com o capital inicial também procede, apesar dos cursos que possa ter realizado durante o ensino médio. Por

²² Taxa de escolarização é a porcentagem do número de estudantes de um grupo etário em relação ao total de pessoas pertencentes a este grupo etário.

isso, além dos cursos, em nossa proposta, dos dezoito aos vinte e um anos, o jovem estará recebendo somente o rendimento da aplicação, como em um programa de renda mínima. Ele poderá errar e gastar mal o dinheiro trinta e seis vezes, em um processo de amadurecimento, antes de entrar na posse do principal. Certamente ainda haverá aqueles que perderão seu dinheiro após cursos, simulações e treinamentos, mas conforme discutimos anteriormente, mesmo assim eles estarão melhores do que hoje. Também tem razão o Prof. Galbraith ao argumentar que como o aluno vai precisar do atestado de conclusão do ensino médio, é razoável esperar que se criem escolas com o objetivo de vender estes diplomas (o aluno pode assinar uma promissória, ou dar cheques pré-datados para depois que receber o capital), e como o aluno vai ter dinheiro para pagar o ensino superior devem surgir mais faculdades de baixo nível. A qualidade do ensino médio e do superior deve ser monitorada mais efetivamente pelo governo por meio de exames nacionais, como o ENEM e provões, para evitar que se montem fábricas de diplomas e arapucas que somente tirem dinheiro dos jovens sem um retorno educacional razoável.

A crítica do Prof. Galbraith quanto a criação de um novo tributo de 2% sobre riqueza, o que zeraria o retorno sobre o patrimônio dos aplicadores no mercado norte-americano, não é válida no nosso caso. No Apêndice A vemos que a estrutura fiscal brasileira é complexa e injusta, e tanto tributos quanto gastos públicos precisam ser reestruturados. Esta mudança pode levar à criação de um tributo sobre riquezas para suportar nossa proposta, o qual, conforme veremos posteriormente, deve variar no tempo de 0,1% a 1%. No entanto, o retorno sobre patrimônio no Brasil é muito superior aos 2% previstos por Galbraith para os Estados Unidos. O retorno anual hoje sobre aplicações financeiras conservadoras como CDBs e Fundos de Renda Fixa, descontado os impostos, está entre 10 e 12% acima da inflação. O aluguel de imóveis permite um retorno médio de 8% ao ano, e podemos considerar que o preço do bem acompanha a inflação. Além de uma taxa de retorno muito superior à do mercado norte-americano, o tributo aqui proposto terá como agente passivo não 20% da população, previsto por Ackerman e Alstott, mas apenas 5%. Este imposto, levará esta parcela da população que concentra a riqueza nacional a buscar um melhor retorno sobre seu patrimônio, explorando bens rurais e urbanos hoje improdutivos, o que será benéfico para toda economia.

O consumo de bens destinados aos jovens, conforme prevê Prof. Galbraith, deve aumentar. A construção civil, um dos principais geradores de emprego na economia, deve crescer vigorosamente, bem como a indústria eletro-eletrônica e automobilística. O consumo de álcool e drogas deve ter um aumento marginal, mas o número de viciados não deve

aumentar, pois os estudos da área mostram que a maioria dos jovens se vicia até os quinze anos, e muitos poucos após os vinte e um anos, quando receberão seu capital inicial. As relações trabalhistas em parte devem se alterar, primeiro, devido à maior escolaridade dos que chegam no mercado de trabalho, segundo, porque surgirão muitos empreendimentos novos. Todavia, a socialização que ocorre por meio do trabalho não deixará de existir, pois o valor do capital inicial não será suficiente para que o jovem deixe de trabalhar. As relações familiares também serão alteradas, pois a grande maioria dos jovens da primeira geração de recipientes estará recebendo mais dinheiro de uma só vez do que seus pais juntaram durante toda a vida. Os efeitos variarão de família para família, em algumas com os filhos ajudando os pais, em outras trabalhando em conjunto, contando com a *expertise* dos mais velhos, e finalmente em outras saindo de casa mais cedo e talvez rompendo laços. Os efeitos na segunda geração serão diversos, pois todo o processo de aprendizado da primeira geração estará influenciando o comportamento desta.

Finalmente, o programa italiano, embora semelhante, tem uma estrutura de implantação muito diferente devido seus objetivos. O fato dos pais poderem sacar metade do dinheiro depositado anualmente para ajudar no custeio da casa é um dos fatores que levará ao aumento da fecundidade. Isto não ocorre em nossa proposta. O jovem só irá receber o valor que lhe é depositado anualmente aos vinte e um anos, e este valor será de sua exclusiva propriedade. Desta forma, ninguém terá filhos na expectativa de receber este dinheiro, pois os pais não terão acesso à conta na qual os depósitos são feitos. Por outro lado, a taxa de fecundidade no Brasil é mais elevada nas camadas mais pobres da população e entre mulheres de baixa escolaridade, conforme mostram as Tabela 5.1 e 5.2 abaixo. Também existem alguns sintomas da “síndrome do adiamento” entre os jovens da classe média alta brasileira. Com a transferência de renda e maior escolaridade previstas em nosso projeto, a fecundidade das camadas mais pobres e menos instruídas deve cair, mas uma alteração nas outras camadas de renda é incerta. A possibilidade de sair de casa mais cedo não indica necessariamente ter mais filhos. A realidade da dinâmica de vida é bastante complexa, e as decisões de estudar, constituir família, escolher local de moradia, trabalhar e ter filhos estão interligadas e dependem de condições estruturais e culturais que variam conforme o meio em que a pessoa vive. A influência da política proposta no complexo de incentivos que regem estas decisões deve ser de equalizar a taxa de fecundidade entre as diferentes camadas da população ao diminuir a desigualdade econômica.

Outro argumento contra um possível aumento da taxa de fecundidade com a adoção da Sociedade de Participantes no Brasil é que o desenvolvimento econômico, o aumento da

expectativa de vida, e a queda da taxa de mortalidade infantil (até um ano de vida) e durante a infância (até dez anos) são, segundo Guest e Almgren (2000), fatores que induzem a uma queda da taxa de fecundidade. Estes autores, analisando mortalidade e fecundidade, notam que: “The relationship is quite striking. No country with a life expectancy less than 50 has a TFR²³ below 3.0. Remember that before the twentieth century, virtually all countries had life expectancies below 50 years. In addition, the figure shows a very strong tendency for countries with life expectancies above 70 to have TFR’s below 2.0”. Guest e Almgren (2000) buscam comprovar que estas duas variáveis não apenas estão relacionadas com outras que influenciam seu comportamento, mas que existe uma interação causal entre a queda da taxa de mortalidade e a da fertilidade.

Tabela 5.1 – Taxa de Fecundidade Total e Renda Familiar, Brasil 2000

Renda Familiar per capita (sal. mínimo)	< 1/4	1/4 – 1/2	1/2 – 1	1 – 2	2 – 3	3 – 5	> 5	Total
Taxa de Fecundidade Total	4,6	3,2	2,4	1,8	1,4	1,3	1,1	2,4

FONTE: Berquó e Cavenaghi (2004) [apud Rios-Neto (2005)]

Tabela 5.2 – Taxa de Fecundidade Total e Escolaridade da Mulher, Brasil 2000

Anos de Estudo da Mulher	Zero	1 – 3	4 – 7	8	9 – 11	12 ou +	Total
Taxa de Fecundidade Total	4,1	3,6	2,9	2,4	1,6	1,1	2,4

FONTE: Berquó e Cavenaghi (2004) [apud Rios-Neto (2005)]

A questão fundamental agora é sabermos se é interessante e viável implantar esta política no Brasil. Temos que avaliar quais são os resultados esperados na redução da desigualdade, como será a nova distribuição de renda no país e como esta política impactará a economia como um todo. Para respondermos a esta questão, o ideal é avaliarmos *ex-ante* esta política, o que faremos por meio de uma microssimulação da proposta utilizando dados da PNAD. No capítulo 7 iremos desenvolver um modelo econométrico para criar uma população simulada a partir da população representada na PNAD, para então podermos comparar estas

²³ TFR – Total Fertility Rate.

duas populações, avaliando os resultados da política proposta. Outro ponto a analisar é a necessidade de desembolso, como este ocorrerá durante e após o período da implementação, e, principalmente, qual a origem dos recursos para financiar nossa proposta. Também no capítulo 7 será desenvolvido um modelo macroeconômico para respondermos a estes tópicos.

No entanto, antes de simularmos na PNAD os efeitos da política proposta é necessário analisarmos alguns conceitos do ferramental que será utilizado. Como a proposta é para o longo prazo, devemos saber quantos brasileiros estarão nascendo a cada ano e qual a estrutura etária de um a vinte e um anos, nas próximas décadas, para calcularmos o montante envolvido no programa, i.e., precisamos discutir alguns conceitos básicos de demografia. Precisamos também analisar as fontes para financiar o programa, e como isto afeta a estrutura fiscal do país, portanto precisaremos examinar alguns tópicos sobre tributação. Finalmente, as vantagens e os limites da técnica de microssimulação que será usada devem ser esclarecidos. Estes pontos compõem o próximo capítulo.

6 – Conceitos Básicos de Microssimulação, Demografia e Tributação

O objetivo deste capítulo é apresentar os conceitos básicos das técnicas que serão usadas para simular os resultados da adoção da sociedade de participantes no Brasil e discutir uma forma de financiar o projeto. A simulação dos resultados independe de como o programa será financiado, assim optamos por estudar estes temas de modo estanque. Desta forma, uma eventual recusa da fonte de receita proposta não invalidará a simulação de resultados apresentada no próximo capítulo.

Simular possibilita avaliar uma política antes de sua implantação, orientando seu desenho e permitindo alterar parâmetros para chegar aos objetivos desejados, maximizando a relação entre recursos empregados e resultados. A ferramenta escolhida para tanto neste trabalho é a microssimulação em grandes bancos de dados, a primeira técnica que vamos explorar neste capítulo. Para avaliarmos a política proposta no capítulo anterior, precisamos saber quantas crianças nascerão a cada ano no Brasil nas próximas duas décadas e quantas terão de um a vinte e um anos no final deste período. Portanto, necessitamos analisar alguns conceitos básicos de demografia. Precisamos também analisar as fontes para financiarmos a política proposta, criando o mínimo de ônus para a economia do país. Desta forma, alguns conceitos de tributação são indispensáveis. O tratamento destas questões aqui, feito de acordo com as possibilidades do autor, não é profundo, pois apenas busca atender o conhecimento necessário para o desenvolvimento deste trabalho.

Microssimulação é a técnica de analisar os efeitos de uma mudança considerando o que ocorre em cada uma das unidades que compõe nossa amostra, sejam indivíduos, domicílios, empresas, ou qualquer outra que forme a base de nosso banco de dados. Em um arquivo de microdados, como a PNAD ou o censo, podemos simular os efeitos esperados de uma política pública em seu nível mais básico, como o indivíduo, ou o domicílio, e depois agregar os resultados para saber qual o resultado desta política para o país como um todo, ou para cada unidade da federação ou região. A possibilidade de estudar a mudança no nível individual, simulando alterações conforme as características da unidade de análise, é o que distingue a microssimulação de outras técnicas econômicas de análise.

A demografia descreve os aspectos estáticos de uma população em um determinado momento e sua evolução no tempo e constitui-se em um valioso campo de conhecimento para auxiliar o desenvolvimento de modelos econômicos. Para se projetar a estrutura de uma população por idade no tempo é necessário se estudar a natalidade, mortalidade e migrações. O número de pessoas que irá completar 18 anos em 2030 depende de quantos indivíduos

nasceram em 2012, quantos deles falecerão até 2030, e qual a migração ocorrida. A demografia permite que estas projeções sejam feitas em diversos cenários, abrindo um leque de recursos necessários e resultados possíveis para a proposta aventada. A demografia também se constitui em uma importante técnica para o administrador público ao interagir as mudanças da população com o desenvolvimento sócio-econômico do país. Veremos a seguir que a mudança da estrutura etária no Brasil está levando a uma oportunidade única para o desenvolvimento do país, que está entrando em uma fase em que o número de pessoas na faixa etária economicamente mais produtiva, entre 15 e 64 anos, está atingindo entre 2007 e 2033 sua proporção histórica máxima em relação aos que têm menos de 15 e mais de 64 anos. É, portanto, neste momento, necessário desenvolver políticas públicas para se aproveitar de tal oportunidade.

A política proposta pode ser financiada de diferentes formas, e a sociedade brasileira já está demasiadamente onerada por tributos, o que dificulta o crescimento econômico. Desta forma, é necessário uma reestruturação do gasto público e do sistema tributário. Na remodelação da estrutura tributária propomos um tributo sobre riqueza. O objetivo aqui é mostrar que este tributo é o mais adequado para financiar a sociedade de participantes e é menos nocivo para a economia que o de consumo e o de renda, pois gera menos ônus (*deadweight loss*).

6.1 Avaliando Políticas Públicas

A análise de políticas públicas envolve um amplo espectro de profissionais, e muitos conflitos. Esta complexidade e amplitude se mostram ao buscarmos o tema “public policy” na livraria virtual Amazon (www.amazon.com), na qual se encontram 18.943 livros, enquanto outro tema também amplo, como engenharia civil (*civil engineer*), retorna pouco mais de um décimo, 2208 títulos²⁴. Encontramos livros analisando políticas públicas por meio de enfoques político, econômico, sociológico, cultural, jurídico e outros.

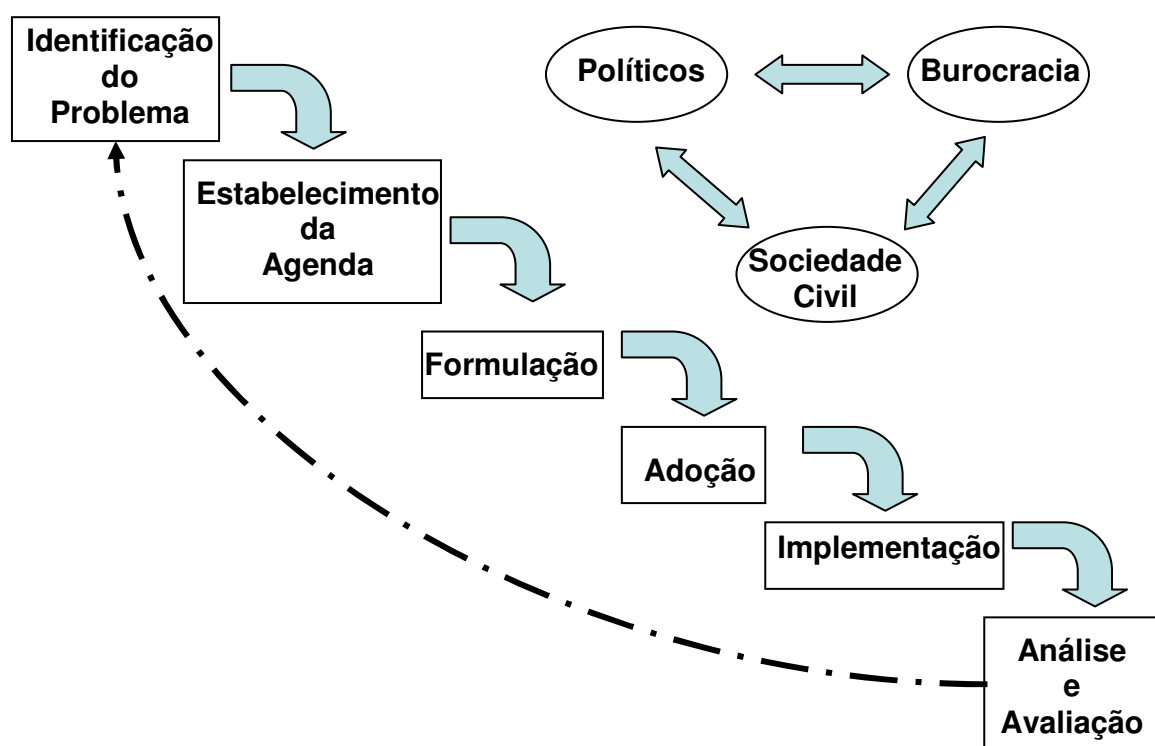
Geralmente são os cientistas políticos e acadêmicos ligados à área de administração pública que analisam o processo em que as políticas públicas nascem, crescem e fenecem. Estes estudiosos, para facilitar o entendimento deste processo, descrevem uma estrutura com um estágio sequencial de atividades, que não varia muito entre os diversos autores. A Figura 6.1 apresenta um modelo clássico de desenvolvimento de políticas públicas, baseado em

²⁴ Pesquisa feita pelo autor em 14/08/2006.

Theodoulou (1995). O processo inicia-se com o reconhecimento de um problema que pode exigir a ação do governo e a identificação das questões que ele envolve. Se reconhecidas como importante, pelas forças políticas e grupos de interesse da sociedade civil, estas questões poderão ser incluídas na agenda de governo. O tema “agenda” certamente é o mais difícil de ser entendido, devido ao conjunto de interações que compreende. Seu estudo envolve modelos de Estado, conceitos de democracia e pluralismo e a análise de conflitos entre elites políticas, econômicas, burocracia e sociedade civil, entre outros. As etapas seguintes não são tão disputadas na literatura, e os estudos envolvem discussões sobre a fronteira de cada uma e o relacionamento entre elas.

Figura 6.1: Desenvolvimento de Políticas Públicas

Baseado em Theodoulou (1995)



O passo seguinte é a formulação das propostas para resolver o problema, na qual se delineiam os diversos cursos de ação que poderão ser adotados. A obtenção de apoio para aceitação de uma das propostas culmina com sua legitimação e adoção. Muitas vezes o público entende que a decisão do governo sobre o que será feito resolve o problema. Mas aí inicia-se uma nova etapa que vai atestar se o que foi discutido nos gabinetes, e os pressupostos teóricos foram bem formulados. Esta fase, de implantação da política, vai lidar

com uma nova burocracia, não mais dos gabinetes do primeiro e segundo escalão, mas com o pessoal que está na linha de batalha. A reação destes, que podem ser professores, médicos, engenheiros ou garis, será fundamental para o sucesso da política adotada. A próxima etapa é sobre o que trata este item, a avaliação da política, que resultará na sua continuidade, reestruturação ou eventual descontinuidade. O ciclo das políticas públicas apresentado compreende a participação de diversos atores, incluindo políticos do executivo e legislativo, burocracia e grupos de interesse da sociedade civil. A estrutura básica não varia muito se estamos discutindo a solução de um problema de trânsito em uma esquina da cidade, com a colocação de um semáforo ou uma passagem de nível, ou a reforma da previdência, se paramétrica ou paradigmática.

O processo político no Brasil não difere, em linhas gerais, do que descreve a teoria acima, elaborada nos países desenvolvidos. No entanto, em nosso caso, a avaliação das políticas públicas, por diversos motivos, não tem recebido a devida importância. De acordo com Vedung (1997, p. 3), avaliação é “careful retrospective assessment of the merit, worth, and value of administration, output, and outcome of government interventions, which is intended to play a role in future, practical action situations”. Se começamos a análise da política falando de um problema que precisa ser resolvido, a avaliação simplesmente deveria responder se o problema está sendo resolvido. No exemplo do parágrafo anterior, a colocação do semáforo diminuiu o número de acidentes, ou melhorou o trânsito da região? No entanto, a questão não é tão simples, e as intervenções sociais exigiram o desenvolvimento de uma série de ferramentas, cada vez mais sofisticadas, que permitem analisar os problemas e avaliar os resultados.

Geralmente as pessoas não gostam de serem avaliadas. Tanto o político que lutou pela aprovação de um projeto, quanto o burocrata, que detalhou a proposta, ou o que trabalhou na implantação poderão se sentir desprestigiados se a avaliação revelar que o projeto não atingiu seus objetivos. Avaliar um programa é um ato inerentemente político. Mesmo que o estudo seja metodologicamente rigoroso, desenvolvido de uma maneira eminentemente técnica, tomando cuidado de ser apartidário e politicamente neutro, seus resultados serão armas poderosas para os atores presentes na arena política. Desta forma, a avaliação, ou sua ausência, está intimamente ligada aos interesses políticos. Os métodos de avaliação provêm da estatística, demografia, economia, etc. Mas, quem trabalha com avaliação deve estar ciente da dimensão política de seu trabalho.

Além das pessoas não gostarem de ser avaliadas, avaliar custa caro. Preparar formulários, realizar entrevistas, colher dados, processá-los, analisar os resultados, verificar

sua consistência, todo este processo tem um custo bastante elevado. O Banco Mundial gasta cerca de 3% de seu orçamento administrativo anual, ou mais de US\$ 50 milhões por ano, para avaliar seus pouco mais de 250 projetos²⁵. Como o Brasil tem fortes restrições orçamentárias em seus projetos sociais, e a demanda é sempre superior à verba disponível, avaliar significa deixar de atender pessoas, ou atender provendo menos serviços. O programa *PROGRESA/OPORTUNIDADES* no México é considerado na literatura mundial um paradigma no processo de avaliação de política pública em país em desenvolvimento. Iniciado em 1992, com o objetivo de combater a pobreza extrema na área rural, no final de 1999 o programa cobria 2,6 milhões de famílias, ou cerca de 40% de todas famílias da área rural, em 72.345 localidades, com um orçamento de US\$ 777 milhões, equivalentes a 0,2% do PIB mexicano naquele ano, transferindo para cada família 19,5% do total gasto, em média, em consumo daquela família²⁶. Os custos administrativos deste programa foram de 8,9% do total do orçamento, sendo cerca de 5% para focalização e avaliação.

Se a avaliação implica eventualmente gerar conflitos políticos para quem está no poder e aumentar custos do programa, diminuindo os benefícios e, ou, o número de beneficiados, será que vale a pena avaliar?

Avaliar permite determinar a congruência entre objetivos e resultados, permitindo obter informações para julgar as decisões tomadas, dentro do leque inicial de alternativas. Mais do que controlar, avaliar implica aprender. Controlar é importante. Se o *PROGRESA*, muito bem acompanhado pelo governo mexicano e agências independentes, como a *International Food Policy Research Institute* (IFPRI), gerou custos administrativos de 8,9%, dois programas anteriores do governo mexicano, *LICONSA* e *TORTIVALES*, sem o mesmo acompanhamento, geraram custos administrativos de 40% e 14%, respectivamente²⁷. Outro exemplo é a avaliação desenvolvida pelo Banco Mundial no sistema público de ensino primário em Uganda. Em uma pesquisa usada pela instituição para rastrear gastos em programas, denominada *Public Expenditure Tracking Survey* (PETS), verificou-se que somente 13% dos fundos alocados ao programa entre 1991 e 1995 chegaram nas escolas. O restante, 87%, se perdia no meio do caminho, por ineficiência e corrupção. Após um conjunto de modificações adotadas pelo governo de Uganda, entre 1999 e 2000, mais de 80% dos fundos do programa passaram a chegar nas escolas. O custo desta avaliação foi de US\$ 60.000. Em um programa que em 1999 teve uma dotação de US\$ 27,7 milhões, o acréscimo

²⁵ Conforme www.worldbank.org, pesquisado em agosto de 2005.

²⁶ Skoufias (2001) e Skoufias, Davis e Vega (2001).

²⁷ Skoufias, Davis e Vega (2001).

de 13% para 80% representa US\$ 18,5 milhões, uma excelente relação custo-benefício em prol da avaliação²⁸.

No entanto, tão importante quanto controlar os gastos é controlar os resultados. Qual o resultado do dinheiro aplicado na educação fundamental? Está reduzindo a pobreza e a desigualdade? Está permitindo o país crescer? Está aumentando o bem-estar da população? O primeiro passo então é determinar quais valores que embasam a avaliação.

Valor está na etimologia de avaliação. A escala de valores do grupo que demanda a avaliação é que vai determinar os critérios que serão adotados no processo. Quando, no parágrafo anterior, se propõe avaliar se a educação fundamental reduz a desigualdade, se demonstra que “reduzir a desigualdade” é um conceito importante no ponto de vista de quem está propondo a avaliação. Um economista com um ponto de vista mais restrito valorizaria somente a eficiência econômica, e não a equidade, e provavelmente não iria analisar o impacto da educação na desigualdade, e sim no desempenho da economia. O posicionamento dentro do espectro ideológico é que irá determinar a base do processo de avaliação. Diferentes governos, como democracia liberal, socialismo ou fascismo, terão diferentes propostas de avaliação de políticas públicas. Não só os valores das metas a serem alcançadas serão diferentes, mas as próprias metas serão diferentes. Os valores e as metas a serem mensurados serão determinados pelos princípios de quem demanda a avaliação.

O primeiro tipo de avaliação consiste em verificar se um determinado programa atinge as metas propostas na sua elaboração. Esta fase consiste em desenvolver uma pesquisa, na qual se especifica o tipo de dados que serão necessários, como coletá-los, seleção das populações que serão estudadas, coleta, tratamento e análise dos dados e elaboração das conclusões. No entanto, o trabalho do avaliador pode ultrapassar a análise técnica. Em vez de assumir o sistema de valores de quem solicita a avaliação, ele pode analisar as razões deste sistema de valores e propor alterações. Ele vai avaliar os critérios de quem demanda a avaliação. O programa Bolsa Escola aumentou o número de crianças matriculadas na escola, mas será isto suficiente para considerar o programa um sucesso? Quais eram os objetivos do programa: aumentar o número de matrículas, ou reduzir a pobreza e a desigualdade? Ou será que o objetivo principal era propiciar o crescimento econômico do país? A qualidade do ensino oferecido está de acordo com os objetivos propostos? Como harmonizar aumento de matrículas e qualidade para atingir estes objetivos? Como medir a relação entre educação, crescimento econômico, redução de pobreza e desigualdade? Claro que estas questões todas

²⁸ World Bank (2004).

não serão objetos da avaliação do programa, mas devem ser pensadas aos se estabelecer os critérios com os quais será avaliado. Ao analisar uma política pública, e propor sua continuidade, ampliação ou desativação, deve-se fazer um acurado estudo dos critérios que serão pesquisados. Fischer (1980) aponta como falha em avaliações feitas do programa *Head Start*, do governo norte-americano, projetado para ajudar o aprendizado de crianças pobres, o fato do foco da avaliação ter se concentrado só na área cognitiva, enquanto o programa era muito mais amplo, abrangendo saúde, nutrição, e outros objetivos comunitários, que não foram contemplados na pesquisas realizadas. Indagando “how can it (the Head Start Program) be judge weak without considering these other criteria?”(op. cit., p. 122), ele conclui “In short, it would be a mistake to eliminate the program on the basis of these narrow criteria”(idem, p. 123). Somente com critérios bem delineados é possível obter resultados significativos na avaliação de um programa.

Os recursos computacionais unidos à modelagem econômica permitem ampliar a definição de Vedung citada de avaliação, e simular a implantação de uma política pública antes de ela ocorrer, fazendo uma avaliação *ex-ante*. Avaliações *ex-ante* por meio de modelos simulados são amplamente usadas nos países desenvolvidos quando da elaboração de políticas públicas ou da reforma de uma já existente, pois é mais fácil realizar experimentos em computadores do que em pessoas. Este método diminui o custo de desenvolvimento de projetos pilotos, evita a criação de grupos de controles, possibilita testar várias hipóteses de desenho da política e projetar diferentes cenários, ampliando as chances de sucesso para resolver o problema em pauta. Geralmente esta metodologia é usada para simular o resultado de alterações em políticas tributárias ou redistributivas, como, por exemplo, avaliar os efeitos de variar a tributação direta e indireta ou de transferências monetárias. Desta forma, é possível antever as alterações em renda média, índice de Gini, pessoas abaixo da linha de pobreza e outros parâmetros, simulando diversos cenários de tributação, diferentes alíquotas e valores de transferência. Avaliações *ex-ante* também podem complementar avaliações *ex-post*. A observação dos resultados reais pode ser complementada pela simulação de contrafactuais, ou de alternativas de execução do programa avaliado. Assim, esta técnica propicia resolver, pelo menos no nível laboratorial, o problema fundamental da avaliação em ciências sociais, que é não podermos observar uma pessoa tendo participado de um programa e não tendo participado ao mesmo tempo. No lugar de caros, complicados, demorados e limitados experimentos com grupos de controle, a microsimulação permite analisar os resultados de diversas alternativas e escolher a mais conveniente.

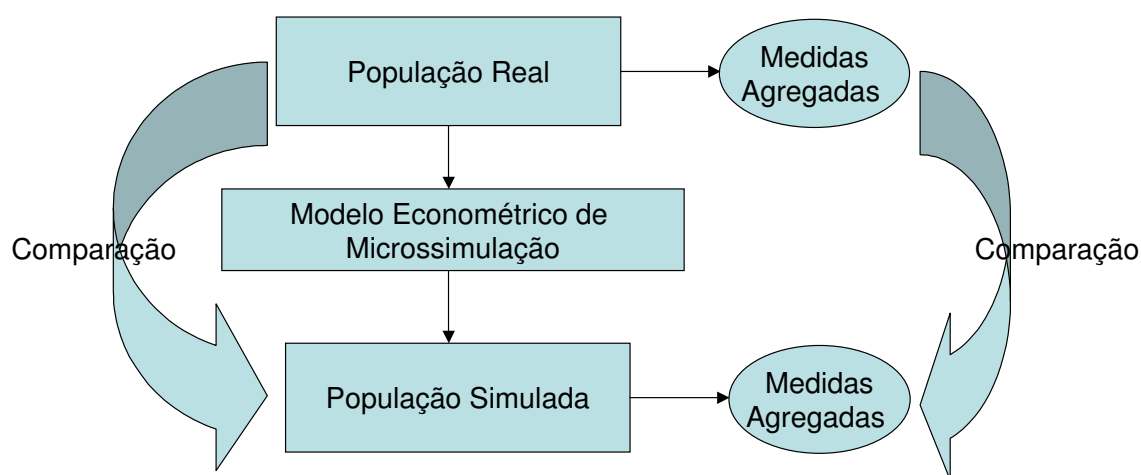
6.2 Microsimulação: Avaliando *Ex-ante*

Microsimulação, ou simulação microanalítica, é a técnica de modelagem econômica que permite alterar os atributos das unidades individuais que compõem um banco de dados, de forma determinística ou estocástica, e analisar os resultados agregados destas alterações. Embora requeira o uso intensivo de recursos computacionais, a metodologia começou a ser discutida na década de 1950, quando a disponibilidade destes recursos ainda era bastante limitada. Orcutt (1957) expõe a limitação das técnicas de modelagem econômica com dados agregados e propõe um modelo que simule as alterações no nível das unidades individuais de uma população. Esta técnica permite levar em conta a heterogeneidade e diversidade dos agentes econômicos que compõem o banco de dados por meio de um vetor de características, o que possibilita tecer hipóteses mais apuradas sobre o comportamento de cada unidade e obter resultados quantificando a resposta esperada de cada indivíduo da população. Desta forma, obtém-se resultados mais significativos do que quando se trabalha com casos típicos ou elementos representativos da população estudada.

Esta possibilidade de captar a variação de cada unidade que compõe a amostra, e de todas as unidades ao mesmo tempo, constitui-se na grande força da modelagem por meio da microsimulação. Estes resultados podem ser determinísticos, quando se considera que a probabilidade de sua ocorrência seja igual a um, ou previstos por uma função probabilística, permitindo o desenvolvimento de modelos estocásticos mais flexíveis, que por vezes se baseiam no método de Monte Carlo. Por exemplo, para prever se um indivíduo da população estudada estará trabalhando no próximo período, gera-se randomicamente um número entre zero e um por meio de uma função de probabilidade uniforme. Se este número for menor que a probabilidade estimada de participação na força de trabalho para um indivíduo com aquele vetor de características (sexo, idade, raça, região de moradia, etc), assume-se que ele está empregado, caso contrário, ele é considerado desempregado. Se ele estiver trabalhando, seu salário pode ser estimado por meio de seu vetor de características, que também pode ser alterado no tempo, por exemplo, ao simularmos a probabilidade que ele tem de migrar. A nova população, criada a partir das mudanças simuladas, permite um cálculo acurado das variáveis agregadas que predizem o resultado das alterações propostas. O aumento da capacidade e a diminuição dos custos dos recursos computacionais somados à elaboração de grandes bancos de dados mais detalhados pelos institutos de pesquisas permitiram que esta técnica passasse a ser usada intensivamente na simulação de políticas públicas alternativas. Esta análise *ex-ante* possibilita antever os resultados e escolher os caminhos que levem aos

objetivos visados pela política proposta. No caso de políticas distributivas é possível prever os impactos distributivos, quem está sendo afetado e como, i.e., quem ganha e quem perde, e então projetar os resultados agregados para a população e para a economia como um todo. A Figura 6.2, desenvolvida a partir de Labandeira et al (2006), apresenta a estrutura para os modelos de microsimulação.

Figura 6.2 - Modelo de Microsimulação



A estrutura de um modelo de microsimulação para avaliar políticas redistributivas, segundo Bourguignon e Spadaro (2005, p.3), compreende três elementos. Primeiro, um banco de dados com as características econômicas e sócio-demográficas das pessoas ou domicílios da região em estudo. Segundo, as regras da política a ser simulada, i.e., as restrições orçamentárias de cada agente. Terceiro, um modelo teórico do comportamento de cada unidade em resposta às mudanças simuladas. No entanto, este modelo pode ser simplificado se forem consideradas somente as mudanças em um primeiro momento, ou seja, somente as alterações orçamentárias em cada unidade, sem levar em conta as modificações comportamentais. Por exemplo, pode-se analisar as variações na renda média, pobreza e desigualdade provindas de uma política de transferência de renda, como o Bolsa Família, sem levar em conta as mudanças na oferta de trabalho, taxa de fecundidade, estrutura da família e outras alterações comportamentais. Estes modelos, conhecidos como aritméticos, são usados para analisar os efeitos de políticas tributárias, distributivas e de gastos públicos na educação e saúde. Eles podem ser complementados pela modelagem comportamental, que desenvolve, por meio de modelos econométricos, um ferramental para avaliar as mudanças de hábitos de

consumo, oferta de trabalho, composição familiar e de outras alterações que poderão ocorrer devido à política a ser implantada. Em seguida, analisam-se quais as mudanças nos índices agregados em estudo devidas às alterações comportamentais das unidades. Voltando ao exemplo anterior, a política de transferência de renda a ser simulada pode alterar a oferta de trabalho, como realmente aconteceu com o Bolsa Escola, e isto deve ser previsto no modelo para se analisar qual será a nova renda média, pobreza e desigualdade. Os modelos comportamentais têm diferentes graus de complexidade. É fácil prever que em um programa como o Bolsa Escola haverá alterações na oferta de trabalho das crianças, pois este é um dos objetivos do programa. No entanto, seu impacto na oferta de trabalho dos pais, nos hábitos de consumo da família, na taxa de fecundidade, nos movimentos migratórios, na estrutura familiar, são mais difíceis de serem previstos, embora todos estes fatores possam impactar a questão da pobreza e desigualdade. Como estas mudanças acontecerão no longo prazo, podemos desenvolver modelos, denominados estáticos, para analisar o primeiro momento da adoção da política, em um ponto do tempo, e depois ampliar o estudo avaliando as mudanças que ocorrerão posteriormente, em diferentes cenários futuros, por meio de modelagem denominada dinâmica.

Desta forma, os modelos estáticos analisam os efeitos de uma mudança nas microunidades para um determinado ponto no tempo, levando ou não em conta alterações comportamentais. Como estes modelos não tem uma dimensão temporal explícita, não é possível examinar a evolução da alteração no tempo do comportamento das unidades. O modelo dinâmico permite prever a mudança do comportamento destas microunidades com o decorrer do tempo, como resposta à experiência acumulada pela unidade, ou por mudanças em condições macro, como o nível de desemprego. Desta forma, este modelo permite uma análise temporal, semelhante à de dados em painel. Em cada estágio é simulada a resposta da unidade individual, utilizando uma combinação de métodos estocásticos e determinísticos, e é medido o resultado agregado. Por exemplo, cada indivíduo, com um vetor específico de características, tem uma determinada probabilidade de ter um certo número de filhos, ficar desempregado, morrer, ou participar de outros eventos no período de tempo em estudo. Ocorridos estes eventos, estes indivíduos estarão probabilisticamente divididos em outros vetores de características, o que permite analisar o efeito de políticas adotadas individualmente ou de forma agregada na nova população assim criada. As mudanças de comportamento das unidades podem levar ao cálculo de efeitos de segunda ordem na simulação, o que pode aumentar também o grau de incerteza dos parâmetros estimados.

O primeiro passo na elaboração de um modelo, seja estático ou dinâmico, é a definição da unidade de observação. A PNAD oferece os dados ao nível de indivíduo ou domicílio, e dependendo da política a ser simulada deve-se escolher a unidade. A decisão de usar um modelo estático ou um dinâmico, incluindo ou não alterações comportamentais, depende da política que está sendo avaliada, do objetivo do trabalho que está sendo desenvolvido, da qualidade e quantidade de informações disponíveis do banco de dados que se está usando, do prazo e verba para o desenvolvimento do estudo, e dos interesses do órgão que desenvolve o trabalho. Mitton et al (2000) apresentam diferentes estudos de microssimulação, envolvendo modelagem estática e dinâmica, e apontam que os efeitos primários de uma política tributária ou distributiva podem ser avaliados por meio de uma simulação estática. Entretanto, os autores argumentam que para simular os efeitos de uma política, na qual as mudanças dependem de muitos fatores sócio-econômico-demográficos, em longo prazo, como, por exemplo, uma reforma previdenciária, é recomendável desenvolver um modelo dinâmico que inclua mudanças comportamentais. Mitton et al (2000, p.8) concluem que o segredo de construir modelos de microssimulação está em conseguir representar processos complexos de uma forma factível, dando a necessária atenção aos detalhes envolvidos.

A efetividade e adequação de um modelo são determinadas, segundo Zaidi e Rake (2001, p.18), pela sua capacidade de avaliar fidedignamente as políticas propostas, i.e., cumprir o propósito para o qual ele foi desenvolvido. Desta forma, o primeiro passo para se desenvolver um modelo é determinar claramente qual é o seu objetivo, a partir do que se pode definir quais serão os processos necessários para atingi-lo. Estes processos utilizam todo o ferramental até agora desenvolvido pela econometria e estatística, possibilitando inclusive a criação de bancos de dados compostos por diferentes pesquisas. Por exemplo, Sutherland et al (2001) reúnem uma pesquisa domiciliar de renda com uma de gastos na Inglaterra, utilizando uma técnica estatística de comparar e unir informações em bancos de dados (*matching*), o que lhes permite simular políticas que abarcam estes dois temas. Zaidi e Rake (2001) também prescrevem que os modelos devem ser flexíveis, possibilitando a simulação de alterações nas políticas em estudo, sem a necessidade de se criar um novo programa a cada mudança. O desenvolvimento do modelo também deve permitir sua integração com simulações macroeconômicas e a análise de diversos cenários. Outro ponto importante está na escolha da unidade de análise e do banco de dados que será usado, e Zaidi e Rake (2001) alertam que para se desenvolver a simulação deve-se estar atento às limitações das pesquisas disponíveis. Para a validação de um modelo pode-se fazer uma projeção do passado para o presente e analisar o quão factual são os resultados obtidos. Finalmente, estes autores argumentam que a

construção de modelos para microssimulação é uma técnica em desenvolvimento, e cada novo modelo adiciona algo a esta nova fronteira do conhecimento.

No entanto, as mudanças provindas de uma política pública redistributiva não afetam apenas o orçamento e as características sócio-demográficas das unidades familiares. A política proposta deve também trazer mudanças para a estrutura de salários e preços do país. Desta forma, seria necessário para uma avaliação completa desenvolver um modelo macroeconômico que também simulasse os efeitos de equilíbrio geral da economia. Labandeira et al (2006) propõem integrar as análises micro e macro para medir ao mesmo tempo os efeitos distributivos e de eficiência de uma política pública. Os autores propõem analisar o impacto de políticas por meio do uso conjunto da microssimulação para avaliar os efeitos distributivos e do equilíbrio geral²⁹ para avaliar o impacto na eficiência da economia como um todo. Os autores realizam um exercício mudando a estrutura dos impostos indiretos na Espanha, aumentando a alíquota de combustíveis e energia elétrica e diminuindo de outros produtos. Assim, é possível elaborar uma política distributiva sem alterar a distribuição de renda. O desafio é medir os efeitos distributivos no bem estar da população da mudança de preços de produtos e serviços no mercado. Os autores mostram que interagindo os dois modelos é possível medir os efeitos ao nível macro e micro da política proposta. Nosso modelo, a ser apresentado no próximo capítulo, reconhece que tais mudanças devem ocorrer, mas será desenvolvido sob a estrutura de equilíbrio parcial, considerando o efeito no sistema de salários, devido ao aumento da escolaridade, mas sem levar em conta eventuais alterações na estrutura de preços gerais, pois esta não entra no estudo da desigualdade.

A microssimulação permite determinar claramente as alterações da renda disponível no nível da unidade individual, possibilitando uma análise detalhada dos impactos da política proposta. No entanto, ela não permite simular a resposta a esta alteração de renda na produção. Para tanto é necessário lançar mão de outras técnicas de modelagem econômica, como os modelos de entrada e saída de produção industrial e consumo. No nosso caso, estes modelos permitem analisar as alterações que ocorrerão na estrutura setorial da economia, pois a política proposta aqui afetará a função de consumo da população, devido à mudança na expectativa de renda durante o ciclo de vida do indivíduo em diferentes camadas da sociedade. Estudos posteriores a este trabalho poderão ser feitos para indicar quais os setores da economia que serão afetados e em que magnitude.

²⁹ Por meio do Equilíbrio Geral Computável, ou *Computable General Equilibrium* (CGE), que se constitui em uma modelagem sistêmica da economia, com equações que descrevem relações entre diversos os agentes econômicos.

Todo modelo de microsimulação é sujeito a erros. Conforme se amplia o modelo, com introdução de efeitos dinâmicos e comportamentais, cresce a incerteza dos resultados. Mitton et al (2000) propõem o estabelecimento de intervalos de confiança nos resultados de microsimulações, mas afirmam que tal constitui-se em um desafio a ser enfrentado por futuros pesquisadores. Como há diversas fontes de incertezas, que vão desde a amostragem e coleta de dados para elaboração do banco que está sendo usado, até as hipóteses da modelagem em si, não existe ainda uma teoria estabelecida para determinar intervalos de confiança para os resultados obtidos. Conforme discutimos no capítulo 4, as PNADs, que são os bancos de dados nos quais desenvolvemos nossa simulação, têm falhas quanto à área de abrangência, à possibilidade de captar os extremos das amostras, como a renda dos mais ricos, à qualidade da informação, à dados faltantes, e outros. Outra fonte de erros provém da capacidade de previsão de comportamento do modelo adotado. Mesmo que se projetem diversos cenários, há um grau de incerteza em cada projeção. Nosso modelo também depende de projeções demográficas, que também estão sujeitas a incertezas, conforme será discutido no próximo item.

6.3 Demografia Econômica: Uma Janela de Oportunidades

Demografia é a ciência que investiga as populações humanas em relação ao seu tamanho, composição, características, distribuição no espaço físico, e as alterações destes aspectos no tempo, bem como os componentes destas mudanças, como natalidade, mortalidade, migrações e mobilidade social. Esta ciência se desenvolveu significativamente nos últimos cinquenta anos com o aprimoramento de técnicas de coleta e análise de dados e os avanços da estatística e computação. O aperfeiçoamento dos métodos de coleta foi acompanhado pelo desenvolvimento de técnicas para ajustar e estimar dados, reduzindo os erros de medida e permitindo a projeção de parâmetros populacionais com menor incerteza. Os principais tópicos de estudo da demografia hoje incluem a mudança da estrutura etária da população e seu impacto na economia, a relação entre o crescimento desigual da população entre os diversos estratos de renda e desigualdade econômica e os efeitos da alteração da distribuição da população no meio ambiente. Desta forma, hoje os governos e outras organizações dispõem de um ferramental bastante avançado para preverem, planejarem, monitorarem e avaliarem o comportamento da população quanto aos seus aspectos demográficos, ajudando a resolver problemas sócio-econômicos.

A relação entre demografia e economia é antiga, e os dois campos de conhecimento são complementares para a elaboração de modelos econômicos. Há mais de dois séculos Malthus escreveu seu trabalho sobre restrições econômicas ao crescimento populacional. Na primeira metade do século XX, Keynes relacionou população e economia em seus trabalhos durante a grande depressão. Na década de 1950, o modelo econômico de Solow considerou o tamanho e a capacitação da força de trabalho, junto com capital e tecnologia para determinar o desenvolvimento, enquanto Samuelson considerou a mudança de estrutura etária entre gerações para elaborar um modelo macroeconômico de transferências intergeracionais. A estrutura etária também foi utilizada por Ando e Modigliani no desenvolvimento da função de consumo do ciclo de vida. Em 1992, Becker recebeu o prêmio Nobel de economia por ter incluído variáveis de comportamento e interações humanas, medidas pela demografia, no campo de análise microeconômica. As variáveis demográficas, como fecundidade, mortalidade, idade, casamento, divórcio, migração, não influenciam as flutuações em curto prazo da economia, pois tendem a alterar-se gradualmente, mas não podem ser ignoradas em projeções econômicas de longo prazo ou enfocando trocas entre gerações. A mudança do perfil etário de um país é de especial interesse, pois as transferências intergeracionais dos pais para os filhos, por meio da alimentação, habitação, saúde, educação, ou transmissão de herança, e dos filhos para os pais, pela manutenção na velhice ou sistema previdenciário, serão alteradas. A força de trabalho, a produtividade, o número de dependentes por trabalhador, o volume de poupança, consumo e produção, os gastos em educação, saúde e previdência, estão entre as variáveis econômicas influenciadas pela mudança do perfil demográfico de uma população.

Os materiais para estudos demográficos podem ser obtidos a partir de fontes primárias, como o censo e a PNAD, ou por meio de bancos de dados existentes, como os dos cartórios de registro civil, com informações sobre nascimentos, mortes, casamentos e outras. Hoje o IBGE mantém bancos de dados detalhados à disposição dos pesquisadores sobre diferentes estatísticas populacionais, indicadores sociais, desempenho da economia e finanças públicas, entre outros.

A análise destes dados mostra que o Brasil apresentou uma acentuada queda na taxa de crescimento de sua população nos últimos cinquenta anos, devida principalmente a um declínio de sua taxa de fecundidade, conforme mostra a Tabela 6.1 a seguir. A taxa bruta de natalidade refere-se à relação entre nascimentos vivos e a população total, mas como nem toda população está sujeita a ter filhos, é mais adequado representar este risco pela taxa de fecundidade, o quociente entre o número de nascidos vivos e a população feminina em idade

fértil. A relação entre o número de crianças nascidas vivas por idade ou faixa etária da mãe é a taxa de fecundidade específica, mas como este cálculo é bastante complexo, geralmente se trabalha com a taxa de fecundidade total, o número médio de filhos que uma mulher teria ao final de seu período fértil, ou seja, a média dos nascimentos vivos nos diversos grupos etários. As teoria para projetar a taxa de fecundidade também é bastante complexa e conforme notam Micklin e Poston (2005, p. 10): “Prominent theories to explain fertility behavior include demographic transition theory, wealth flows theory, human ecological theory, political economic theory, feminist theory, proximate determinants theory, bio-social theory, relative income theory, and diffusion theory”.

Tabela 6.1 – Redução da Taxa de Fecundidade Total no Brasil (Real e Projetada)

Quinquênios	Taxas de Fecundidade Total
1950-1955	6,15
1955-1960	6,15
1960-1965	6,15
1965-1970	5,38
1970-1975	4,72
1975-1980	4,31
1980-1985	3,80
1985-1990	3,10
1990-1995	2,60
1995-2000	2,45
2000-2005	2,35
2005-2010	2,25
2010-2015	2,16
2015-2020	2,09
2020-2025	2,02
2025-2030	1,95
2030-2035	1,90
2035-2040	1,85
2040-2045	1,85
2045-2050	1,85

Fonte: Oliveira et al (2004)

A queda da taxa de fecundidade total apresentado na Tabela 6.1 indica que o Brasil está chegando no primeiro quartil do século XXI no chamado nível de reposição da população, com seu crescimento convergindo para zero. Embora a taxa de fecundidade chegue abaixo de dois, a população, segundo a projeção do IBGE continua aumentando, pois a taxa de mortalidade também está decrescendo. Um primeiro resultado do baixo crescimento populacional é o aumento da renda per capita, mesmo com um crescimento econômico pequeno. No entanto, isto não significa aumento do bem-estar da população, pois conforme mostra a Tabela 5.1, no capítulo anterior, a taxa de fecundidade da parcela mais pobre dos brasileiros, com renda inferior a um quarto do salário mínimo é 4,6; enquanto para o grupo com renda superior a cinco salários já está abaixo do nível de reposição, com taxa de 1,1. “Não há dúvidas que a alta fecundidade observada nas famílias com mães menos escolarizadas e com renda per capita domiciliar baixa afeta o bem-estar destas famílias. Não há nada de ‘neo-malthusiano’ nesta constatação. Há, simplesmente, a diluição dos poucos recursos disponíveis para estas famílias numerosas. (...) Claramente, as famílias de renda mais baixa possuem restrições de crédito para investir na educação de seus filhos.” (Rios-Neto, 2005, p. 22 e 25). Mas existem outros pontos de preocupação para o administrador público quanto à taxa de fecundidade. Primeiro, a diferença apresentada na Tabela 5.2, no capítulo anterior, que mostra as mães com baixa escolaridade com taxa de fecundidade muito superior às com mais anos de educação. Segundo, conforme Rios-Neto (2005, p. 7), há um rejuvenescimento da fecundidade, i.e., a taxa de fecundidade específica está caindo para todos os grupos etários, exceto para o grupo de mulheres entre 15 e 19 anos. O autor afirma: “o grupo entre 15 e 19 anos representava 9,2% da taxa de fecundidade total em 1980, passando a 13,9% em 1991 e 19,9% em 2000. Isto quer dizer que cerca de 20% da fecundidade total de 2000 é gerada por mães adolescentes, unidas ou não”. Conforme colocado no capítulo 5, 50% das jovens entre 15 e 19 anos que não freqüentaram escola já são mães, porcentagem que cai drasticamente com o aumento da escolaridade. A política proposta neste trabalho deve trazer a diminuição da taxa de fecundidade específica nesta faixa etária devido ao aumento de escolaridade e por se abrir uma perspectiva profissional para a jovem por meio do valor que ela receberá ao completar a maioridade, que levará a uma diminuição da desigualdade e, portanto, da pobreza. Mais importante, esta queda levará a uma redução da criminalidade e violência urbana. Os Estados Unidos experimentaram uma forte queda da criminalidade na década de 1990, que se mostra, por exemplo, na queda da taxa de homicídios de 73,6% entre 1990 e 2000 na cidade de Nova Iorque. Levitt e Dubner (2005) defendem que esta dramática queda deve-se à aprovação da legislação permitindo o aborto na década de 1970. Os autores

explicam que antes da decisão do caso *Roe versus Wade*, na qual a Suprema Corte norte-americana legalizou o aborto no país, praticamente só meninas das classes média e alta podiam se submeter a este procedimento, que custava mais de US\$500. Após a legalização, o custo caiu para menos de US\$100, facultando mães adolescentes pobres abortarem, o que elevou o número destas intervenções de 750.000 em 1974 para 1,6 milhões em 1980. Levitt e Dubner (2005) argumentam que os filhos destas mães, adolescentes e pobres, eram os mais propensos a um futuro de crimes, e que a aprovação do aborto em 1973 foi a causa da queda da criminalidade na década de 1990. Usando o mesmo argumento, podemos afirmar que a redução da taxa de fecundidade específica das adolescentes pobres e sem escolaridade levará a uma queda da criminalidade no Brasil.

O Brasil também apresentou nas últimas três décadas uma significativa queda da taxa de mortalidade infantil, importante indicador do bem-estar de uma população, que mostra o risco de uma criança morrer antes de completar um ano de idade. Segundo Oliveira et al (2004, Tabela 7, p. 32), o risco de um recém-nascido não completar o primeiro ano de vida em 1980 era de 69,1/1000, caindo para 45,1/1000 em 1991 e 30,1/1000 em 2000. As chances de uma criança de um ano não completar cinco anos também caiu de 16/1000 em 1980 para 13,1/1000 em 1991 e 6,8/1000 em 2000. Outro indicador do bem-estar da população, a expectativa de vida no nascimento também apresentou progresso no Brasil nas últimas décadas, mas conforme mostramos na Tabela 2.3 (Capítulo 2), esta expectativa varia quase treze anos conforme a renda. A classe mais pobre, com renda familiar per capita inferior a um quarto do salário mínimo, tem expectativa de vida de 67,2 anos, enquanto a classe com renda entre cinco e dez salários mínimos tem uma expectativa de 81,1 anos. A expectativa de vida varia também com o gênero, em 2001, a feminina era de 72,9 anos contra 65,1 anos dos homens. A mortalidade é estudada a partir da taxa bruta de mortalidade, que representa o risco que uma pessoa tem de falecer em um determinado ano, calculada pela razão entre o total de óbitos anual e a população total. O cálculo da mortalidade por grupo etário usa a taxa específica de mortalidade, que relaciona o total de óbitos em cada idade, ou grupo etário, com a população daquela idade ou grupo etário. Se a Sociedade de Participantes irá reduzir a taxa de fecundidade específica para as jovens entre 15 e 19 anos, também deverá reduzir a taxa específica de mortalidade para os jovens entre 20 e 29 anos. Segundo Rios-Neto (2005, p. 11), há uma sobremortalidade masculina nesta faixa, devida principalmente ao impacto das mortes por causas externas, dentre as quais se destaca o homicídio. A redução da criminalidade levará a diminuição da taxa de mortalidade específica para esta faixa etária, que explica parte da diferença de mortalidade por gênero citada anteriormente.

O IBGE publicou em outubro de 2004 a projeção de população por grupos de idade com base na expectativa de fecundidade, mortalidade e movimentos migratórios para o Brasil até 2050. Como toda projeção demográfica implica assumir algumas hipóteses que levarão a diferentes cenários, e o IBGE apresenta um corpo técnico de excelência internacional, adotamos sua estimativa populacional para realizarmos a simulação da política proposta neste trabalho. A projeção foi feita a partir dos censos demográficos, das estatísticas de registros vitais e das PNADs, no horizonte entre 1980 e 2050, calculando a estrutura etária do país, por sexo, para o dia primeiro de julho de cada ano. O documento que expõe a metodologia adotada pelo IBGE para a estimativa (Oliveira et al (2004)) justifica a adoção do censo de 1980 como ponto de partida por ser o que melhor se concilia com o de 2000 em uma projeção inicial. O saldo migratório internacional do Brasil é considerado zero pelo IBGE neste estudo. Embora hoje haja um pequeno saldo negativo, com mais saída do que entrada de migrantes, este ocorre após 20 anos de idade, o que não alterará o cálculo da população de 18 anos, principal foco deste trabalho. Por meio desta projeção pode-se calcular a pirâmide populacional do Brasil no futuro para prever a necessidade de desembolso da política proposta. A Figura 6.3, extraída do estudo publicado pelo IBGE em 2004, mostra alguns exemplos da pirâmide populacional brasileira em anos selecionados.

As tendências de fecundidade e mortalidade no Brasil indicam uma mudança na estrutura etária na população, que constitui inicialmente uma oportunidade para os planejadores devido ao aumento da população na faixa etária economicamente ativa em relação às crianças e idosos. Posteriormente, esta mudança torna-se uma preocupação para o governo, pois haverá um envelhecimento da população, o que indica uma maior carga futura para a previdência social, com mais aposentados e menos pessoas trabalhando, além de uma queda na produtividade da economia. A oportunidade acima descrita justifica a pressa em se adotar políticas públicas que ampliem a escolaridade e empregos, pois o Brasil hoje está entrando em uma “janela de oportunidades”, fenômeno também denominado “dividendo demográfico”. Este evento denota uma mudança no potencial produtivo da população, e reflete um aumento do grupo na faixa etária potencialmente ativa economicamente, entre 15 e 64 anos, em relação ao grupo predominantemente inativo, i.e., os menores de 15 e maiores de 64 anos. A teoria demográfica considera a população em idade ativa (PIA) uma *proxy* para a população economicamente ativa (PEA). No entanto, este dividendo só será recebido se houver políticas e condições econômicas que propiciem formação e emprego para os que estiverem na faixa potencialmente ativa. O crescimento mais rápido da força de trabalho em relação à população total pode advir desta mudança favorável do perfil etário da população,

ou da incorporação da mão de obra feminina no mercado de trabalho, o que também vem ocorrendo gradualmente no Brasil nas últimas décadas. Esta janela de oportunidades pode ser visualizada na Figura 6.3, é o “pneu” que se forma na pirâmide, mostrando um maior grupo na faixa economicamente mais ativa já a partir de 2005. A Figura 6.3 mostra na pirâmide referente a 1980 um alargamento na base, resultado de uma redução da mortalidade infantil superior à queda da taxa de fecundidade então registrada. Conforme afirma Carvalho (2004, p. 5s), a fecundidade é a grande definidora da estrutura etária, mas a queda da taxa bruta de mortalidade, mais acentuada que a de natalidade se faz sentir principalmente na taxa específica de mortalidade na infância, o que traz um aumento da população infantil, semelhante a um aumento da taxa de fecundidade. No entanto, a taxa de fecundidade continuou a declinar durante a década de 1980, o que se reflete na pirâmide de 2000 como uma protuberância entre 10 e 20 anos de idade. A pirâmide de 2005 mostra este alargamento praticamente todo acima dos 15 anos, na faixa etária predominantemente ativa economicamente. Ao mesmo tempo, a faixa inferior a 15 e superior a 65 anos ainda esta relativamente magra, o que significa uma baixa razão de dependência³⁰ para o país. As pirâmides de 2010 a 2030 mostram este alargamento essencialmente na faixa entre 15 e 64 anos, mas a partir de então o topo da estrutura começa a tornar-se mais robusto devido ao crescimento da população acima de 65 anos. As pirâmides de 2040 e 2050 mostram o surgimento de outro fenômeno, o envelhecimento da população³¹, que constitui a preocupação para os administradores públicos descrita anteriormente, devido a uma eventual queda da produtividade observada em países com população mais idosa, e a sobrecarga da previdência social que terá de pagar aposentadoria para mais pessoas por mais tempo, além do aumento do gasto com saúde. O Gráfico 6.1 mostra a distribuição da porcentagem da população dividida nas faixas entre 0 e 14 anos, 15 e 64 anos e de 65 anos acima. O Gráfico 6.2 mostra a Razão de Dependência, i.e., o número de pessoas que dependem de cada indivíduo que está na faixa etária economicamente mais produtiva, entre 15 e 64 anos. Esta razão é calculada pela soma das porcentagens dos que tem menos de 15 anos e dos que têm mais de 64 anos, dividida pela porcentagem da população entre 15 e 64 anos. Ela representa a proporção de dependência da população na faixa etária predominantemente não ativa para a potencialmente ativa. Para

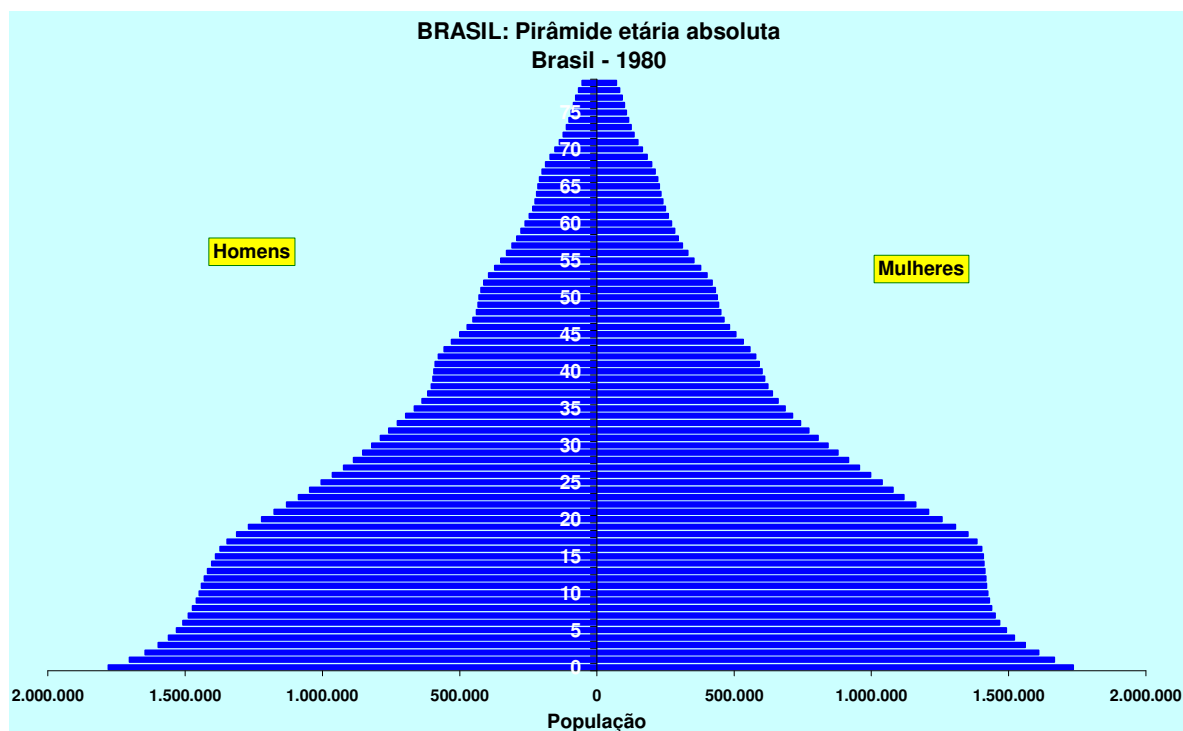
³⁰ Segundo o IBGE (Oliveira et al (2004, p. 7)): “Razões de dependência - É uma medida que expressa o peso da população em idade potencialmente inativa sobre a população em idade potencialmente ativa. No caso da razão de dependência total, é o resultado do quociente entre as populações de 0 a 14 anos, mais a de 65 anos ou mais, e o segmento populacional com idades entre 15 a 64 anos. O resultado é expresso em percentual”.

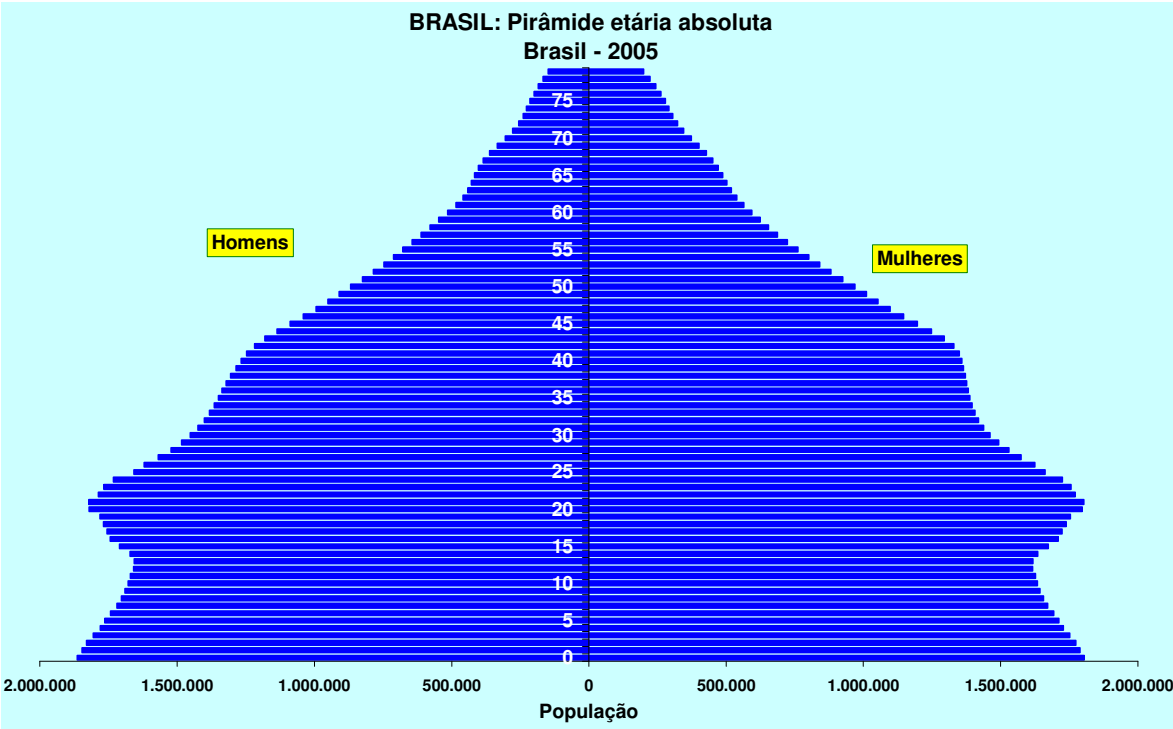
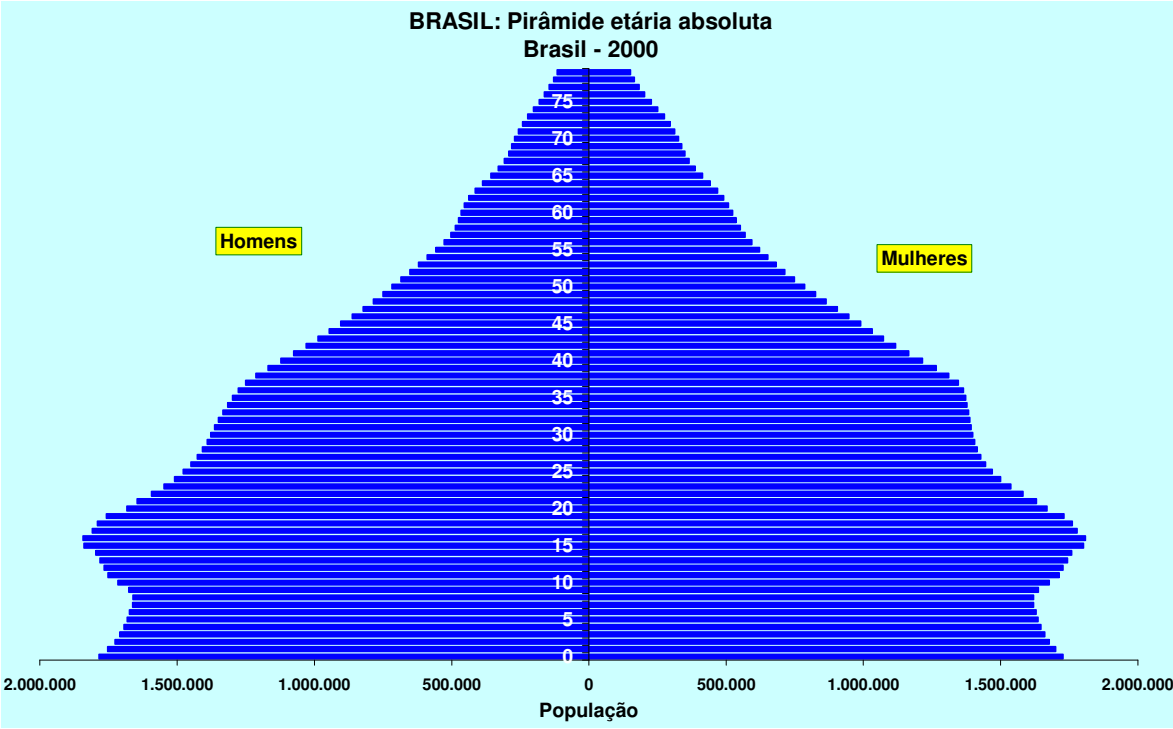
³¹ Segundo o IBGE (Oliveira et al (2004, p. 7)): “Índice de envelhecimento - É o resultado da razão entre a população de 65 anos ou mais e a população de 0 a 14 anos de idade. Mede o número de pessoas idosas em uma população, para cada grupo de 100 pessoas jovens”.

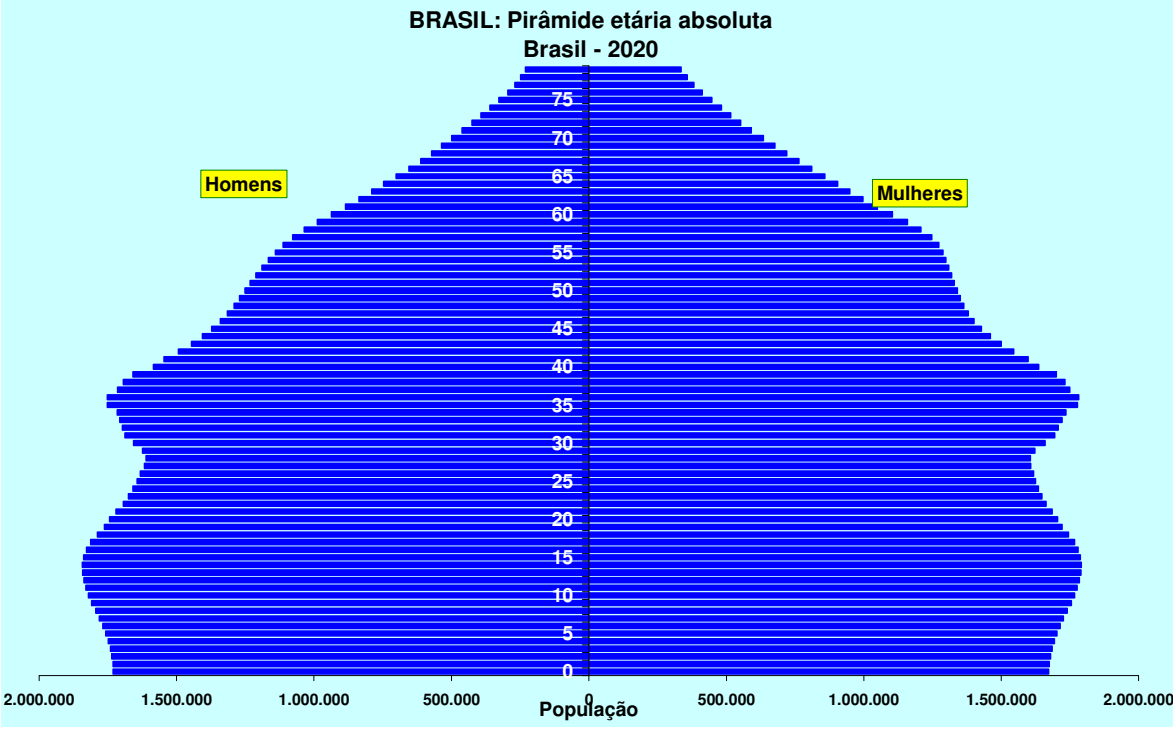
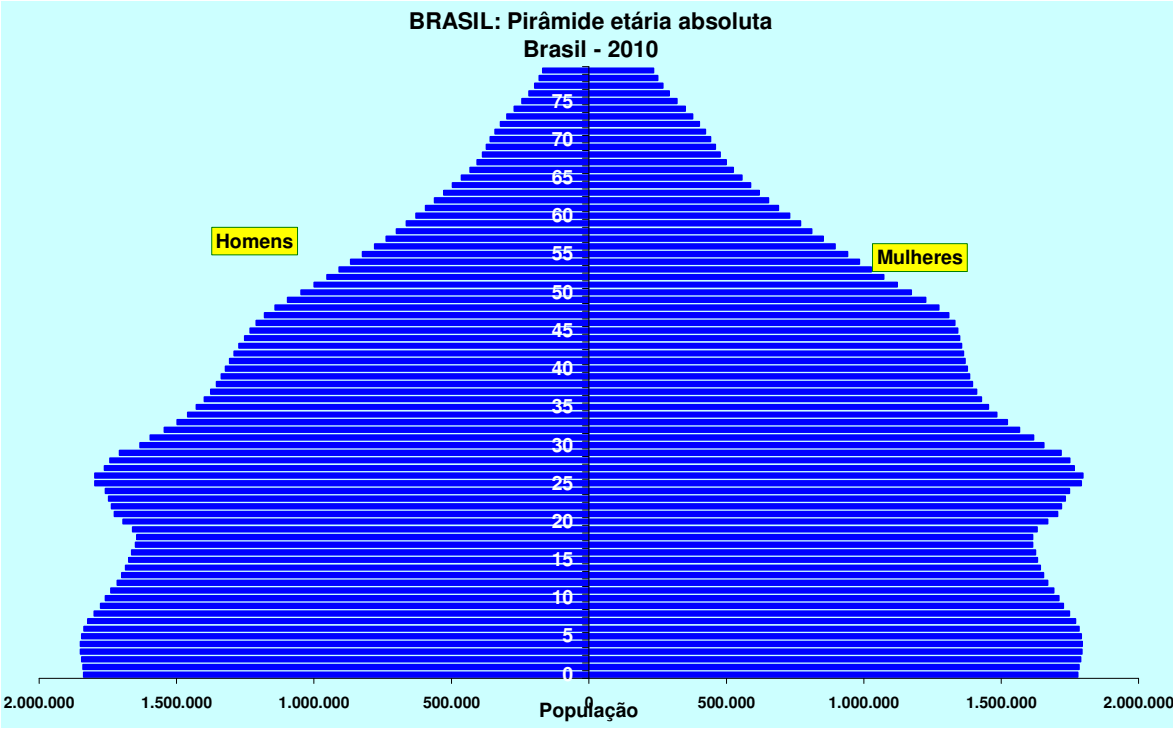
nosso trabalho, estamos trabalhando com o inverso da Razão de Dependência, i.e., a relação da população na faixa etária ativa para com os que dela dependem, um número mais significativo economicamente, positivamente relacionado com a oportunidade que se abre para o país. Desta forma, o Gráfico 6.3 mostra o inverso da razão de dependência, i.e., a proporção da população entre 15 e 64 anos dividida pela soma das proporções da população entre 0 e 14 anos e de 65 anos acima. Estes gráficos mostram que entre 2007 e 2033 o inverso da razão de dependência estará acima de 1,95, e entre 2014 e 2029 estará acima de 2, i.e., haverá mais de duas pessoas entre 15 e 64 anos para cada um entre 0 e 14 anos ou de 65 anos ou mais. Este número atinge seu máximo em 2023, com o valor de 2,059 adultos em idade ativa para cada criança ou idoso.

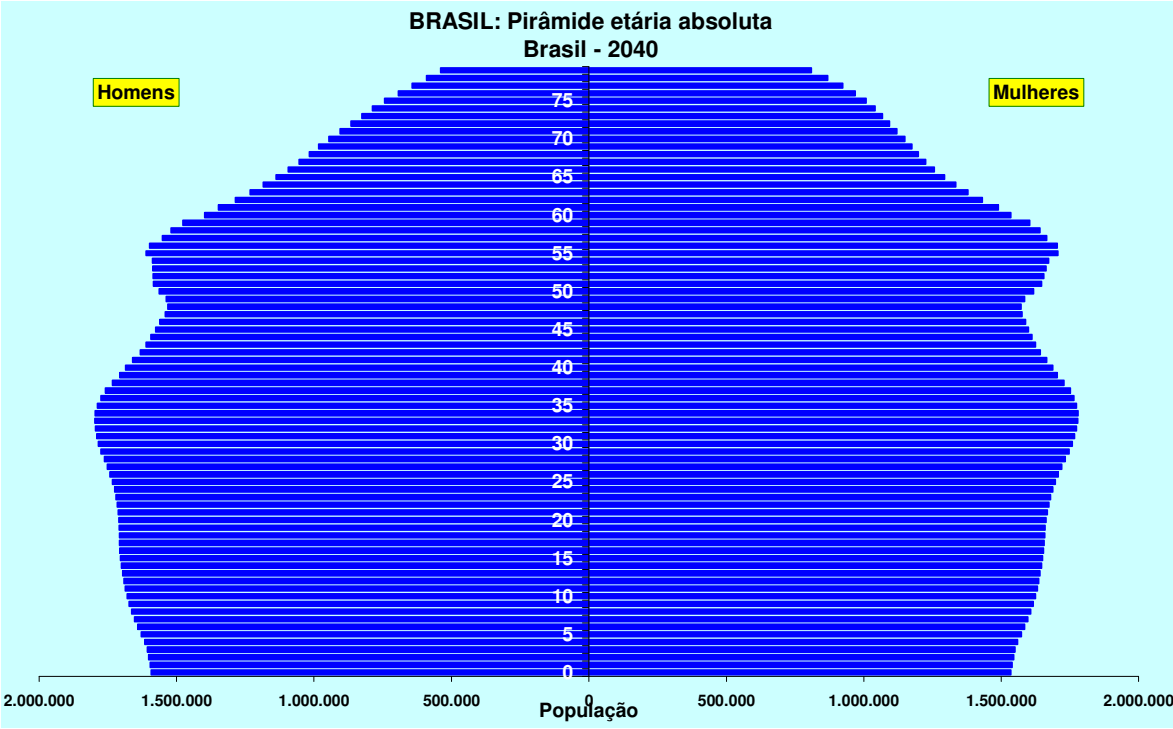
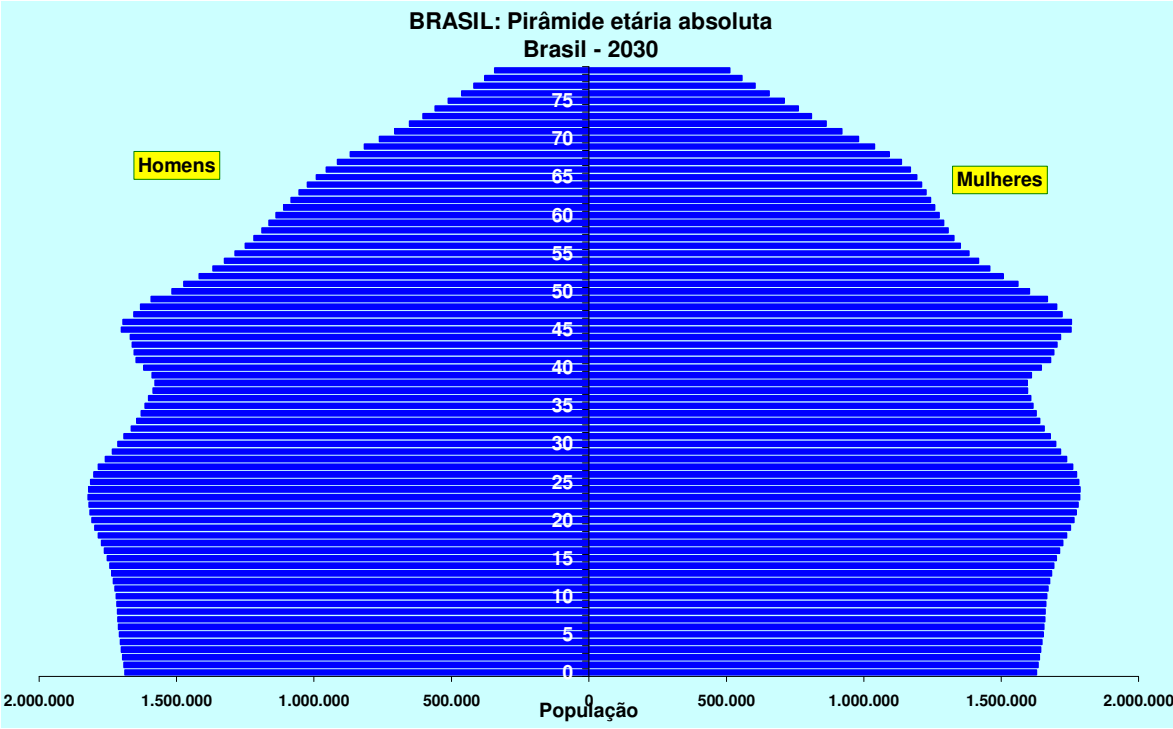
Figura 6.3 – Pirâmide Populacional Brasileira (Anos Seleccionados)

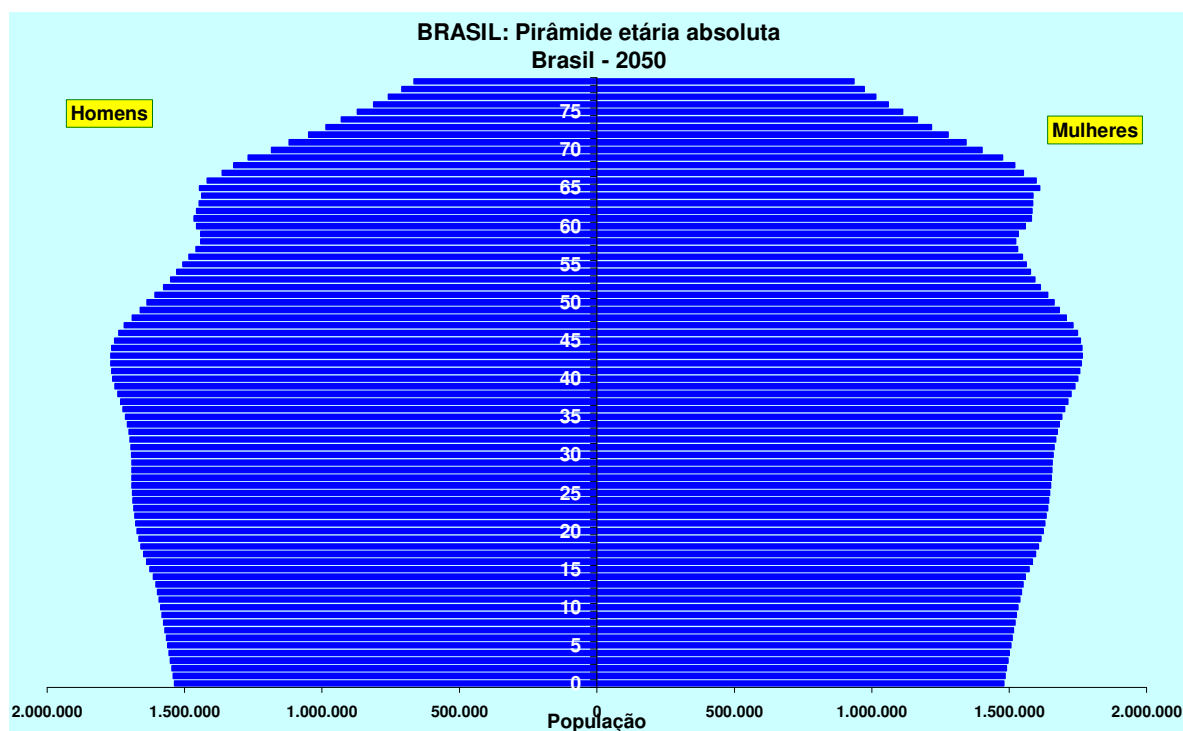
Fonte: Oliveira et al (2004)











Eduardo Rios-Neto (2006, p. 9) afirma que esta janela de oportunidades é “fenômeno associado às consequências direta do declínio da fecundidade, durante a transição demográfica, sobre a estrutura etária populacional com suas implicações sobre o crescimento econômico e a estrutura de gastos públicos”. O autor observa que esta potencialidade deve ser aproveitada pelos países que observam esta transição demográfica e que devem ser capazes de colher este dividendo. Esta janela traz oportunidades no nível macro e micro da economia e sociedade. Com o aumento da proporção de pessoas entre 15 e 64 anos em relação às crianças até 14 anos e adultos acima de 64 anos, a economia deve ser favorecida, por meio de maior produtividade e menor gasto devido ao menor número de pessoas que dependem de uma pessoa trabalhando. Estes fatores, condicionados pela adoção de políticas públicas efetivas para aproveitá-los, levam ao crescimento da economia e a um aumento da renda per capita. Diversos estudos mostram que parte do consistente crescimento da economia do leste asiático no último meio século deveu-se ao dividendo demográfico. Bloom e Williamson (1998)³², por meio de uma análise econométrica, concluíram que um terço do desenvolvimento dos países desta região entre 1965 e 1990 foi devido ao dividendo demográfico. Mason (2001)³³ conclui que 28% do crescimento da renda per capita de Taiwan

³² Apud Mason (2005b).

³³ Apud Mason (2005b).

no mesmo período provieram de fatores demográficos. Rios-Neto (2006, p. 10s), em um estudo realizado em municípios da América Latina, afirma: “o resultado econométrico disponível mostra que a participação da população em idade ativa afeta positivamente a renda municipal per capita”.

Em um trabalho anterior, Rios-Neto (2005, p. 32) realçava a importância do resultado econométrico encontrado no qual a renda municipal está positivamente relacionada com a população em idade ativa, para corroborar a argumentação teórica em prol do dividendo demográfico: “Geralmente, os especialistas latino-americanos criticam a hipótese econômica do dividendo demográfico, ao argumentar que a mesma seria mais válida para o contexto do leste asiático, sendo que a deterioração do mercado de trabalho na América Latina, com o crescimento do setor informal e da taxa de desemprego aberto nos anos noventa, seria exemplo claro do fracasso da hipótese do dividendo demográfico. Esta peculiaridade no caso brasileiro e latino-americano, no que tange ao mercado de trabalho, deve ser levada em consideração, mas não deve servir para desqualificar argumentos testáveis. Uma análise mais profunda das décadas de 80 e 90 pode sugerir pistas sobre falhas institucionais, no mercado de trabalho e em outras instituições, que explicariam a não apropriação total deste dividendo demográfico. Estes componentes estruturais podem ser incorporados na análise do dividendo demográfico. Entretanto, o resultado econométrico disponível no momento já mostra que a participação da população em idade ativa na população total afeta positivamente a renda municipal per capita, a despeito de qualquer dos problemas estruturais acima mencionados”. No entanto, Mason (2005b, p.4) adverte: “Although age structure variables have predictive power and ‘can’ explain a significant portion of economic growth, the relationship between demographic variables and the economy is not deterministic. Rather, the economic outcome from demographic change is policy dependent (...) In the absence of complementary economic policies, the demographic dividend cannot be counted on to produce favorable economic results.”

Além da redução da razão de dependência, a mudança da estrutura etária que está ocorrendo na população brasileira traz outros benefícios sócio-econômicos. Segundo Rios-Neto (2005) estudos sociológicos mostram que há uma relação inversa entre o tamanho da família e matrícula e aproveitamento escolar. Desta forma, um menor número de crianças na família deve levar a um maior número de matrículas e a um melhor aproveitamento escolar. Este efeito micro se propaga para o nível macro, conforme afirma Rios-Neto (op.cit., p. 10): “O tamanho da coorte em idade escolar afeta negativamente indicadores de quantidade e de qualidade (repetência) escolar. Tais resultados favoreceriam a hipótese do dividendo

demográfico no que tange à matrícula e cobertura escolar. De fato os anos noventa marcam uma grande queda na razão de dependência e um fantástico aumento na cobertura escolar. É claro que uma série de políticas governamentais, incluindo o papel do FUNDEF, devem ter sido importantes neste aumento da cobertura escolar, mas não há como desprezar o potencial papel macro exercido pelo dividendo demográfico e favorecendo o fantástico crescimento observado na taxa de escolarização”. O autor conclui instando pela necessidade da criação de políticas públicas para fazer frente à relação entre a transição demográfica que o país atravessa e a sua composição sócio-econômica: “A discussão realizada neste item mostra que o Estado deverá enfrentar políticas públicas de transferência e universais (por exemplo, ensino fundamental em tempo integral para famílias pobres) para fazer face à crescente composição de brasileiros de origem pobre. Este é um imperativo não só de equidade, mas também de eficiência, uma vez que uma força de trabalho menos qualificada representaria barreiras ao crescimento e à competitividade” (op.cit., p. 14).

Conforme mostra a Figura 6.3, após a janela demográfica de oportunidades, a população começa a envelhecer, o que pode sobrecarregar o sistema previdenciário com o aumento da razão entre inativos idosos e a população em idade produtiva. No entanto, Mason (2005b) vê nesta etapa a possibilidade de um segundo dividendo demográfico. Mason (2005a, p. 27) se reporta à função de consumo de ciclo da vida de Modigliani, na qual o indivíduo poupa durante a vida adulta para sustentar seu consumo após a aposentadoria. Mason (2005b) descreve um efeito comportamental e um de composição neste novo dividendo demográfico. O primeiro refere-se ao aumento da expectativa de vida, que deve levar a um aumento da poupança individual, pois a pessoa terá que se manter por mais tempo após a aposentadoria. A expectativa de viver mais induz a um aumento da poupança durante o período produtivo da vida da pessoa. O segundo efeito supõe que o envelhecimento da população como um todo leva mais pessoas com mais poupança atingirem a idade de aposentadoria ao mesmo tempo, o que conduz a um acréscimo da poupança agregada. No entanto, Mason (2005b) adverte que se o indivíduo contar apenas com o sistema previdenciário para se manter durante a aposentadoria, haverá uma sobrecarga fiscal para o governo e, portanto, para o sistema produtivo. O segundo dividendo demográfico só ocorrerá se houver um aumento da poupança individual, que pode financiar a produção com o aumento de investimentos e da relação capital trabalho. Mais uma vez, aproveitar-se desta oportunidade depende da adoção de políticas públicas, como a da Sociedade de Participantes, que permitam a formação de poupança pela população ao longo da vida.

Gráfico 6.1 - Distribuição por Faixas Etárias

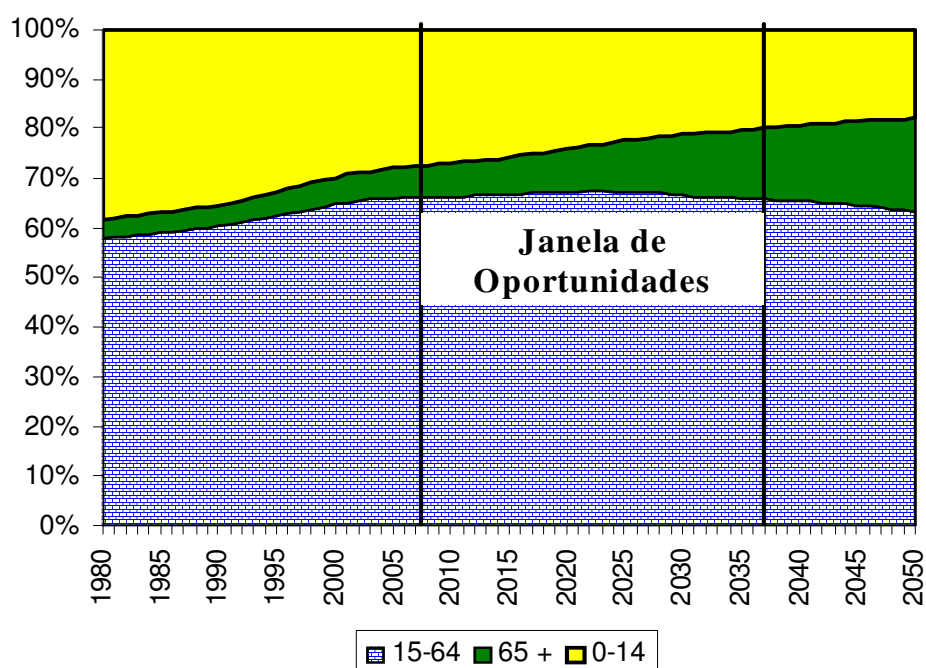
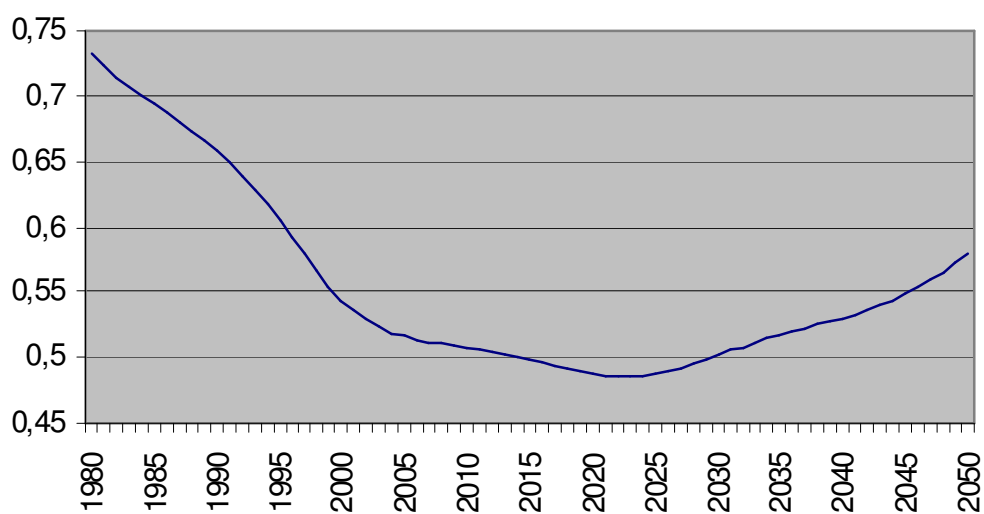
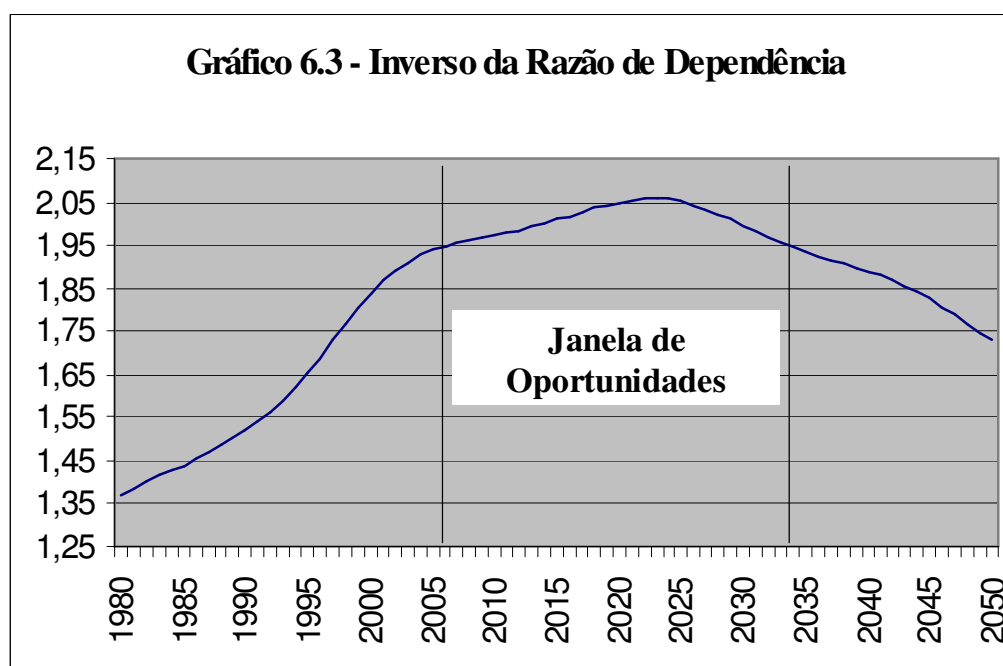


Gráfico 6.2 - Razão de Dependência





6.4 Tributação: Mudar para Distribuir e Crescer

A implantação do projeto da sociedade de participantes, devido sua amplitude, requer uma revisão dos gastos públicos e a reestruturação do sistema tributário. A estrutura fiscal brasileira é muito pouco eficaz, e a economia perde eficiência com a alta carga tributária e a má qualidade dos gastos públicos. Do lado da arrecadação, o sistema tributário é voraz, complexo e pouco eficiente devido à baixa cobertura e por estar sujeito a manobras de engenharia tributária, além de motivar uma guerra fiscal entre unidades da federação. Os gastos públicos são sujeitos a desvios, desperdícios e muitas vezes são mal focados. Para aumentar a eficiência da economia e do Estado é urgente uma revisão destas estruturas, mas este não é o objetivo deste trabalho.

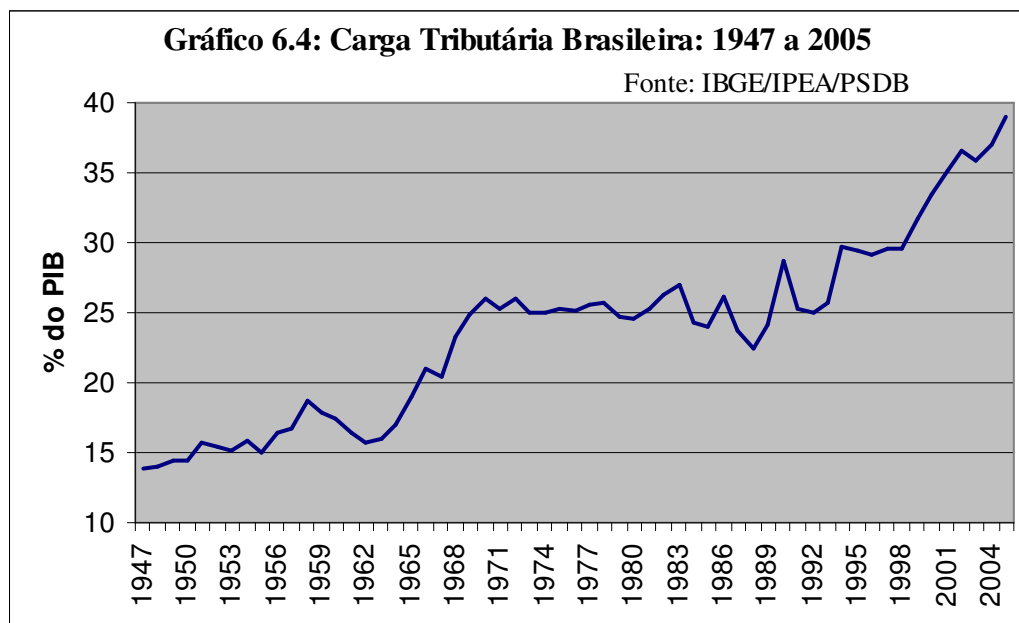
As despesas governamentais podem tornar-se mais eficientes pela implantação de controles que coíbam desvios, foquem os gastos e evitem desperdícios. Sistemas eletrônicos podem tornar compras mais eficientes e as contas mais transparentes. A estrutura tributária pode ser simplificada, diminuindo seu custo para o fisco e para o contribuinte, aumentando sua progressividade e base arrecadatória. No entanto, na atividade fiscal, que decide quem vai pagar e quem vai receber os recursos, está a maior questão política do Estado. O atual sistema tributário brasileiro está tecnicamente embasado na reforma tributária ocorrida entre 1964 e 1967. Esta reforma tinha por objetivo incentivar o investimento, unindo capital nacional e estrangeiro, para alcançar o crescimento econômico, além de centralizar a tributação e

diminuir as desigualdades regionais por repasse de verbas federais. Foi adotado o modelo europeu de imposto sobre consumo, com a dedução do valor recolhido na operação anterior para evitar o efeito cascata ou tributação cumulativa. A reforma implantou um sistema moderno e avançado tecnicamente, com bons resultados para redução da desigualdade regional, mas que se mostrou socialmente regressivo, aumentando a desigualdade interpessoal. A Constituição Federal de 1988 fundamentalmente manteve a estrutura técnica dos tributos, mas aumentou a participação dos estados e municípios no bolo fiscal. A Tabela 6.2 mostra as alterações da estrutura tributária ocorridas em 1967 e 1988. Entretanto, em 1990, apenas dois anos após a constituição ser promulgada, foi criado um comitê executivo para estudar a reforma deste sistema. Desde então, diversos novos tributos foram criados, a carga fiscal subiu de 28% para 38% do PIB, mas a estrutura básica não foi alterada e permaneceu complexa e injusta.

Um dos objetivos do Estado é garantir a estabilidade e o crescimento da economia. A relação entre o Estado e a economia mudou consideravelmente durante o século XX. No início do século o Brasil possuía um Estado *gendarme*, com pouca necessidade de recursos, estrutura pequena e pouca participação na economia. Durante a grande depressão, na década de 1930, o Estado ajudou o país se recuperar por meio de crescentes gastos governamentais para estimular a economia. Como resultado, o tamanho do Estado e seu engajamento na economia foram crescentes nas décadas seguintes, tendo os investimentos estatais um importante papel no milagre brasileiro nos anos setenta. No entanto, o crescimento do Estado e a pouca transparência neste período, em parte devida ao regime político no poder, levaram à baixa eficiência e à ação predatória dos *rent-seekings*. A partir da década de 1980 começou-se a defender a redução do tamanho do Estado e de sua participação na economia. Este engajamento do Estado na economia pode ser mensurado pela carga tributária imposta à sociedade.

Quadro 6.2 - Alteração da Estrutura Tributária Brasileira

ANTERIOR À CONSTIT. DE 1.967	CONSTITUIÇÃO DE 1.967	CONSTITUIÇÃO DE 1.988
UNIÃO	UNIÃO	UNIÃO
. Combustíveis e Lubrificantes	. Combustíveis e lubrificantes	. Exportação
. Consumo	. Energia Elétrica	. Importação
. Energia Elétrica	. Exportação	. Operações Financeiras
. Importação	. Importação	. Produtos Industrializados
. Renda e Proventos	. Minerais	. Propriedade Territorial Rural
. Selo	. Operações Financeiras	. Renda
	. Produtos Industrializados	. Grandes Fortunas
	. Propriedade Territorial Rural	
	. Renda e Proventos	
	. Transportes e Comunicações	
ESTADOS	ESTADOS	ESTADOS
. Exportação	. Circulação de Mercadorias	. Circulação de Mercadorias e Serviços
. Selo	. Transmissão de Bens Imóveis	(Transporte e Comunicação)
. Transmissão "Causa Mortis"		. Veículos Automotores
. Venda e Consignações		. Transmissão Causas Mortis e Doações
MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS
. Diversões Públicas	. Propriedade Territorial Urbana	. Propriedade Territorial Urbana
. Licença	. Serviços Qualquer Natureza	. Serviços Qualquer Natureza
. Predial e Territorial Urbano		. Transmissão de Bens Inter-vivos
. Selo		. Venda a Varejo de Combustível
. Territorial Rural		
. Transmissão "InterVivos"		
UNIÃO	UNIÃO/ ESTADOS/ MUNICÍPIOS	UNIÃO/ ESTADOS/ MUNICÍPIOS
. Taxas	. Taxas	. Taxas
. Contribuição de Melhorias	. Contribuição de Melhorias	. Contribuição de Melhorias
		. Outras Contribuições



A carga tributária é a razão entre o total de tributos arrecadados dividido pelo PIB, mas existem pequenas diferenças nos valores encontrados entre os diversos institutos que calculam este valor, devido à metodologia adotada quanto ao que deve ser considerado tributo. No início do século XX, os únicos tributos da União eram o imposto sobre importações e a taxa sobre selos, correios e telégrafos. O Gráfico 6.4 mostra a evolução da carga tributária brasileira de 1947 a 2005. Em 1947, quando se iniciou o registro sistemático das contas nacionais, a carga fiscal era de 13,8% do PIB. Após a reforma tributária entre 1964 e 1967, esta carga chegou a mais de vinte por cento do PIB. Do final dos anos 1960 até 1983, a arrecadação tributária permaneceu por volta de 25% do PIB. A partir deste ano, até 1989, há um declínio da carga tributária, devido ao efeito Tanzi, referente à redução da receita pública em termos reais como resultado da aceleração da inflação. Em 1990, logo após a nova constituição, a carga chegou a 28,8% do PIB, continuando em um crescendo até atingir cerca de 38% do PIB brasileiro em 2005. Entretanto, um estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) publicado em setembro de 2006³⁴ analisa a informalidade com a conseqüente redução da base de diversos tributos, a sonegação e a inadimplência. E conclui que a carga fiscal real, se todos recolhessem os tributos devidos, seria de 59% do PIB. Este estudo considera que a evasão fiscal no país devido à sonegação e inadimplência, considerando todos os tributos, é de 39%.

Outro problema, além do alto valor da carga tributária, é a sua estrutura. Os três níveis da Federação, União, estados e municípios tributam as três bases econômicas, renda, consumo

³⁴ Conforme reportagem publicada em “A Folha de São Paulo” em 17/09/06, pgs B-1 e B-4.

e propriedade. No entanto, o tributo com maior poder de arrecadação no Brasil é o ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços), que corresponde à cerca de 45% do total arrecadado e tem quatro inconvenientes. Primeiro, é um tributo indireto com uma estrutura regressiva. Como as famílias pobres, segundo o IPEA, gastam 93% de sua renda em consumo, contra 60% gasto pelos mais ricos, os menos favorecidos são mais onerados por este tributo, fato amenizado recentemente, pois alguns estados, como o de São Paulo, reduziram a alíquota de alguns produtos de consumo popular. Segundo, o sujeito ativo do ICMS é o estado e não há uma estrutura federal efetiva para regulamentar a relação entre estas unidades. Isto leva à competição entre estes entes subnacionais, e, por conseguinte à guerra fiscal que prejudica a economia do país como um todo. Terceiro, a existência de vinte e sete legislações diferentes, e toda uma estrutura de alíquotas interestaduais aumenta a complexidade e o custo do tributo. Quarto, tratando-se de um tributo sobre consumo, impacta diretamente o preço dos produtos, aumentando o *deadweight loss* da economia mais fortemente do que um tributo sobre renda ou propriedade. Estas desvantagens ainda aumentam devido aos demais impostos sobre consumo no nível federal e municipal. O Gráfico 6.5, baseado na Figura 2 do Apêndice A, mostra a composição da carga tributária brasileira, e como reflexo da forte participação dos tributos indiretos, o Gráfico 6.6 mostra como as diversas camadas da população são oneradas por esta carga, refletindo a fraca progressividade do sistema. O primeiro gráfico mostra que sistema tributário brasileiro privilegia os impostos indiretos e regressivos. Os impostos sobre a renda e propriedade e as contribuições sociais, geralmente considerados como redistributivos teoricamente, somam 46,58% do total da carga. No entanto, dois terços do imposto sobre a renda são arrecadados da pessoa jurídica, o que onera o preço dos produtos, e atinge toda a sociedade, perdendo seu caráter distributivo. Os impostos indiretos sobre consumo, normalmente considerados regressivos, somam 43,92% da carga tributária. Entretanto, os itens incluídos em outros, que correspondem a 9,50% do total arrecadado, também são tributos de má qualidade. A maior participação neste item é de tributos cumulativos, como o CPMF³⁵, IOF³⁶, CSLL³⁷ e Cofins³⁸, que incidem principalmente sobre empresas, onerando os preços e aumentando o *deadweight loss* da economia. O Gráfico 6.6 mostra que o decil mais pobre da população brasileira gasta cerca de 25% de sua renda em impostos, principalmente indiretos. Enquanto isto, o decil mais rico gasta cerca de 29% de sua renda em impostos, praticamente o mesmo tanto que o

³⁵ CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira.

³⁶ IOF – Imposto sobre Operações Financeiras.

³⁷ CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

³⁸ Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.

segundo decil mais pobre, e os decis intermediários suportam uma carga maior que os 10% mais ricos dos brasileiros.

Gráfico 6.5: Composição da Receita Tributária

Fonte: Dall'Acqua (2002)

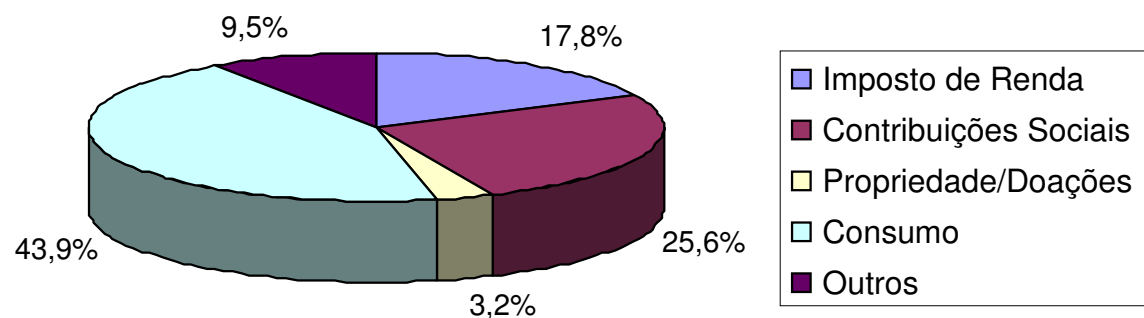
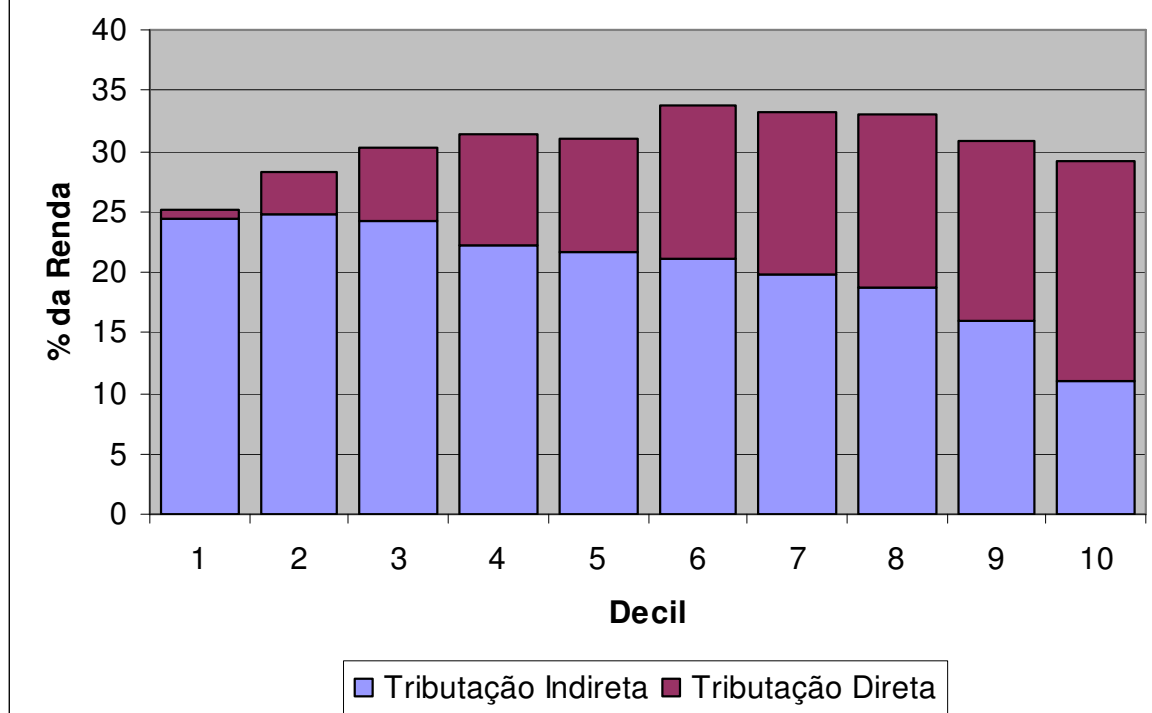


Gráfico 6.6: Tributação por Decil da População

Fonte: Dados de Immervoll (2003)



Outro problema do nosso sistema tributário é a extensa e complexa legislação, com inúmeros regimes especiais e isenções, muitas vezes pouco transparentes. Conforme nota Artana et al (2003, p.85): “Tax expenditures are hidden subsidies to business. They constitute one of the mayor challenges for fiscal policy and fiscal institutions in emerging-market economies. They introduce distortions, usually increase the inequality in income distribution, promote rent seeking, hinder transparency, impede regional economic integration, and bias fiscal accounts towards deficits”.

A natureza da Sociedade de Participantes leva a proposição de um imposto sobre riquezas em uma reforma da estrutura fiscal, que não deve aumentar a carga tributária. A grande dificuldade política de uma reforma desta monta é o custo de se construir uma sociedade melhor, mas esta dificuldade não é objeto deste trabalho. A riqueza pode ser tributada de duas formas. Primeiro, na sua transmissão, como já é feito no Brasil pelo ITCMD, imposto sobre a transmissão *causa mortis* e por doação de quaisquer bens e direitos, de competência estadual e pelo ITBI, imposto sobre transmissão de bens intervivos, de competência municipal. Segundo, por meio da cobrança periódica de uma alíquota sobre o total da riqueza do indivíduo, tributo este previsto no inciso VII do artigo 153 da Constituição de 1988, sob o título de imposto sobre grandes fortunas, que, no entanto, nunca foi regulamentado. Este tributo é adotado por diversos países, da Áustria ao Zimbábue, e na França recebe a simpática denominação de imposto de solidariedade sobre a fortuna (*l'impôt de solidarité sur la fortune*). Um tributo sobre riquezas responde ao objetivo do programa aqui proposto de combater a pobreza e a desigualdade por meio da disponibilização de ativos para toda a população. Este tributo também é menos nocivo para a economia que os tradicionais impostos sobre consumo e renda. Kaldor (1963) discute qual a tributação ideal para incentivar o crescimento econômico de países em desenvolvimento e chega a algumas importantes conclusões sobre o imposto sobre riquezas. Primeiro, que o potencial de tributação de cada país depende da desigualdade econômica vigente e os países com maior concentração de posse de propriedades tem um maior potencial tributário. Segundo, nestes países, as pessoas do topo da pirâmide não têm todo seu potencial tributário explorado: “In ‘semi-developed’ countries which possess large scale enterprises engaged in industry and commerce, and where a wealthy domestic capitalized class exists or is growing, progressive taxes on income and wealth are potentially very important both for mitigating the growing economic inequalities between different classes (and the political and social tension which are attendant on this) and for reducing the share of national resources devoted to socially unnecessary, luxury

consumption. This objective cannot be attained by a graduated system of commodity taxation alone. Since the same commodities are bought by people of very different wealth – the richer people buying more *kinds* of goods and services, and not just more luxurious good – and since many of the things on which the rich spend money cannot be effectively taxed – domestic service, foreign travel, antiques, etc. – the spending power of the wealthy classes can never be tapped by means of commodity taxes to anywhere near the same extent as by means of progressive taxes on income or wealth” (Kaldor, 1963, p.18s).

A tributação do consumo cria um ônus para a economia, já discutido no primeiro capítulo, enquanto a tributação da riqueza pode levar à exploração econômica de bens improdutivos, incentivando o desenvolvimento do país. Um exemplo do sucesso desta estratégia está no ITR³⁹, cuja alíquota é estabelecida para cada imóvel rural com base na sua área total e no respectivo grau de utilização, variando entre 0,03% do valor da propriedade, para imóveis com área até 50 hectares com utilização superior a 80%, até 20,00% daquele valor, para imóveis com área superior a 5.000 hectares e grau de utilização até 30%. O estabelecimento desta política tributária na década de 1990 contra o latifúndio improdutivo é apontado por Antônio Márcio Buainain e José Maria da Silveira⁴⁰ como um dos propulsores do agronegócio no Brasil, que, segundo o IBGE, em 2004 gerou 34% do PIB nacional, 37% dos empregos no país e 93% do saldo total do comércio exterior brasileiro.

O imposto sobre a renda no Brasil também precisa ser reestruturado. Como dois terços de sua arrecadação provêm da pessoa jurídica, os preços da economia são onerados por esta sobrecarga. A progressividade é pequena para a pessoa física, com apenas duas alíquotas, e a renda proveniente de aplicações financeiras é tributada exclusivamente na fonte, não soma com as demais rendas na declaração de ajuste, e sua alíquota, regressiva no tempo, é inferior à da renda proveniente do trabalho dos que têm maior renda. Embora as imperfeições deste imposto possam ser corrigidas, taxar renda e riqueza não significa a mesma coisa. Renda e riqueza são positivamente correlacionadas, geralmente as famílias mais ricas possuem maior renda, mas esta associação nem sempre é verdadeira. O imposto sobre a renda não leva em conta os benefícios trazidos pela riqueza, além da renda. Indivíduos com a mesma renda, mas com diferentes estoques de riqueza, experimentam diferentes níveis de bem-estar. A riqueza traz a segurança de se saber que o consumo

³⁹ ITR – Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural. Dados a seguir sobre alíquota coletados em www.receita.fazenda.gov.br.

⁴⁰ Artigo postado em 10/06/2003 no site www.comciencia.br.

poderá ser mantido, mesmo se houver uma flutuação da renda. Em uma crise econômica familiar, como o desemprego ou doença do chefe da família, quem tem posses pode recorrer à poupança, venda de um imóvel, ou sua utilização como garantia bancária. Desta forma, no exemplo acima, o indivíduo com maior riqueza, embora com a mesma renda do outro, tem maior capacidade para pagar imposto. A capacidade, conforme afirma Adam Smith em *A Riqueza das Nações*, é a base para a instituição dos tributos: “os súditos de cada Estado devem contribuir o máximo possível para a manutenção do Governo, em proporção a suas respectivas capacidades” (Smith, 1996a (1776), p. 282). Outra vantagem de taxar a riqueza sobre tributar a renda está no efeito econômico do imposto. Tributar a renda pode alterar a escolha entre trabalho e lazer, o que pode levar a uma redução da produtividade. Tributar a riqueza herdada, diminuindo seu volume, pode servir como um incentivo para o herdeiro trabalhar e ampliá-la. Enquanto o imposto sobre a renda tributa somente o resultado, o imposto sobre a riqueza também taxa o capital que é deixado improdutivo, ou rendendo menos do possível, diminuindo a eficiência da economia.

Há dois fortes argumentos contra a tributação da riqueza, o primeiro é a eventual redução do volume de poupança e o segundo a fuga de capitais. Quanto ao primeiro argumento, o efeito do imposto sobre riquezas sobre a sua acumulação é incerto. A tributação da riqueza aumenta o preço do consumo futuro em relação ao corrente, podendo desestimular a poupança no nível microeconômico. Entretanto, segundo Keynes, a propensão marginal para a poupança no nível macroeconômico depende da renda e do grau de parcimônia (*thriftiness*) de um povo, estando ligada à propensão marginal de consumo e de investimento, este dependente do espírito de empresa, diligência e otimismo dos homens de negócios. Desta forma, um imposto sobre fortunas não deve reduzir a propensão marginal à poupança no nível macroeconômico, e pode inclusive, mantendo o mesmo nível de parcimônia, levar a um aumento da taxa de poupança ou da produtividade para se obter o mesmo volume poupado final. O segundo argumento contra a tributação de riquezas, a fuga de capitais, deve ser examinado levando em conta os demais aspectos da economia do país que busca implantar o imposto, principalmente quanto ao mercado de investimentos. A alíquota proposta neste trabalho para este tributo é pequena em relação à diferença entre a taxa de juros praticada no mercado interno e nas praças internacionais, e nada indica que possa haver uma fuga de capitais, que teriam de migrar para mercados menos rentáveis. Entretanto, todo tributo interfere no funcionamento do mercado, alterando preços e decisões de investimento. Um tributo mais eficiente causa menores perturbações no mercado, e o papel do economista na adoção de um novo tributo é avaliar

como os preços e decisões do mercado serão alterados. Não há ainda na teoria um consenso sobre os efeitos da adoção de um imposto sobre riquezas, embora diversos países já o tenham feito, e diversos autores defendam este tributo como sendo mais eficiente do que os sobre renda e consumo (Shakow e Shuldiner (2000), Wolff (2002) e Rudnick e Gordon (1996), entre outros). De toda forma, conforme observam Rudnick e Gordon (1996), as pesquisas teóricas e empíricas sobre os efeitos econômicos da tributação da riqueza estão longe de um resultado conclusivo.

Desta forma, as principais vantagens do imposto sobre riqueza aqui proposto são:

1. Propiciar a implantação da sociedade de participantes, com todos os benefícios dela provenientes, descritos no capítulo anterior.
2. Propiciar, pelo menos marginalmente, um maior equilíbrio na distribuição de riqueza e renda e uma redução do peso das grandes fortunas sobre o poder político.
3. Reduzir a tensão social motivada por uma estrutura tributária pouco progressiva, trazendo um conforto para os mais pobres pela participação dos mais ricos em seu bem-estar por meio do imposto de solidariedade sobre a fortuna.
4. Promover justiça tributária ao usar a maior capacidade dos mais ricos serem tributados, independente de seu consumo e renda.
5. Aumentar a produtividade da economia, induzindo os indivíduos transferirem seus ativos para aplicações mais rentáveis e reduzindo o ônus gerado pelo uso excessivo de impostos sobre o consumo.

A implantação de um tributo sobre riquezas, além do embate político, também traz questões técnicas que deverão ser discutidas. Primeiro, quanto ao sujeito passivo, considerando que sem dúvida o sujeito ativo é a União. O contribuinte do tributo deve ser a pessoa física, pois tributar a jurídica oneraria o bem duplamente, pois ele seria tributado pela sua posse pela empresa e novamente pela posse das ações ou cotas do capital da pessoa jurídica pela pessoa física. Quando o ativo está em nome de empresas com capital estrangeiro, ou existe uma estrutura *off-shore*, ou outras situações semelhantes, o proprietário direto deve ser tributado. Desta forma, todos os bens pertencentes a contribuintes no país devem ser tributados, respeitando os limites de isenção, mas independente de sua localização, bem como

todos os bens em território nacional devem ser tributados, respeitando os tratados internacionais, independente da configuração de seu proprietário.

Estas disposições variam conforme o país, por exemplo, segundo Rudnick e Gordon (1996, p. 32), Portugal e Hong Kong adotam a localização do bem para impor o tributo, não tributando bens declarados no exterior. A unidade da pessoa física a ser tributada deve ser a família, e, para reduzir as obrigações acessórias, a própria declaração de bens do imposto de renda pode ser a base do imposto sobre riquezas. Adotando esta opção, os valores declarados separadamente pelo casal, uma das opções atuais do imposto de renda, devem ser unificados. Estabelecer o valor da base de cálculo é uma questão chave para a cobrança do tributo, e também oferece dificuldades. Enquanto bens financeiros têm seu valor estabelecido, imóveis, empresas, obras de arte, jóias e direitos diversos podem ser de difícil estimação. Rudnick e Gordon (1996, p. 21) relatam que a legislação do Zimbábue adotou uma regra extrema, pela qual a pessoa é obrigada a vender ao governo o bem pelo valor declarado, caso este deseje adquiri-lo. No Brasil, os bens são declarados pelo valor histórico, após a correção ocorrida no início dos anos 1990, que preparava para a implantação do imposto sobre grandes fortunas. Estas avaliações devem ser atualizadas por meio de regras a serem estabelecidas por lei, como ocorre, por exemplo, na França e Alemanha (Rudnick e Gordon, op. cit., p. 20). Embora seja uma tarefa tecnicamente complexa, pode ser realizada de forma a satisfazer o fisco e o contribuinte, sem chegar a extremos como a legislação citada de Zimbábue. Por exemplo, a Prefeitura do Município de São Paulo tem uma planta de valores para recolhimento do ITBI, com valores próximos aos de mercado, que raramente são contestados pelos contribuintes.

No entanto, a auditoria do valor declarado não será complexa, pois a proposta deste trabalho é de um imposto atingindo apenas 5% das mais famílias mais ricas, que significa cerca de 2,5 milhões de contribuintes. Destes, apenas 5.000 famílias possuem um patrimônio equivalente a 40% do PIB brasileiro, conforme Pochmann et al (2005). A grande concentração de riqueza facilitará, em termos técnicos, a fiscalização do tributo. A alíquota é objeto de estudos específicos, e a proposta neste trabalho não deverá ultrapassar 1%. Segundo Wolff (2002), a Alemanha tem uma alíquota fixa de 0,5%, com um limite de isenção que varia de US\$ 33.000 para uma pessoa solteira até US\$ 129.000 para um casal com dois filhos. A Suécia tem uma alíquota que varia de 1,5% a 3,0%, em quatro grupos, com um limite de isenção fixo de US\$ 56.000, enquanto a Suíça varia a alíquota de 0,05% a 0,30%, em seis grupos, com um limite de isenção entre US\$ 34.000 e US\$ 56.000. O Brasil só poderá fixar a progressividade das alíquotas, os limites de isenção e de cada grupo de tributação após uma reavaliação dos ativos por meio dos dados coletados pela Receita Federal, que não são

públicos. Outras isenções além dos patamares de valores podem ser estabelecidas, como a exclusão do patrimônio de áreas destinadas a reservas ecológicas, mas estes casos devem ser reduzidos ao mínimo para não gerar distorções e possibilidade de fuga do contribuinte.

No próximo capítulo vamos aplicar as técnicas aqui discutidas para simular a implantação no Brasil da Sociedade de Participantes descrita no capítulo anterior e quantificar o imposto sobre riqueza proposto.

7 – Simulando a Implantação da Sociedade de Participantes e uma Alteração no Sistema Tributário

Este capítulo busca verificar a viabilidade da implantação da Sociedade de Participantes no Brasil, e é composto de duas partes. Na primeira é simulada a política pública descrita no capítulo 5 usando as técnicas estudadas no capítulo 6. Esta simulação projeta, com todas as imprecisões impostas pela metodologia e pela realidade, como será a distribuição de renda no país após a implantação da Sociedade de Participantes. A simulação será feita na PNAD 2005, medindo a variação da porcentagem da apropriação de renda entre os quantis da população, a mudança nas razões de percentis da distribuição de renda, e a alteração da desigualdade medida pelos índices de Gini, Atkinson e Sen. Os recursos necessários para a implantação da Sociedade de Participantes podem provir de uma reforma fiscal, mas conforme propusemos no capítulo anterior, esta deveria ser acompanhada de uma reforma tributária para onerar menos os mais pobres. Devido à natureza do programa proposto, sugerimos então a criação de um imposto sobre a riqueza, por meio do qual seria arrecadado o montante necessário para implantação da Sociedade de Participantes, podendo, portanto, prescindir dos tributos sobre o consumo, que conforme vimos são os mais oneram as camadas de menor renda. A quantificação deste tributo constitui a segunda parte deste capítulo. Entretanto, a implantação da política proposta neste trabalho independe deste novo imposto, e assim, a microssimulação feita na PNAD não pressupõe nenhuma perda de renda por parte da camada mais rica da população devida à implantação deste novo tributo.

7.1 – A Microssimulação da Implantação da Sociedade de Participantes

A política proposta começa com o depósito de R\$ 790,00 para cada criança nascida no Brasil a partir de 01 de janeiro de 2008. Em cada aniversário será feito um novo aporte do mesmo valor, até que o jovem complete 18 anos, data na qual será feito o último depósito. Assim, o primeiro passo é conhecer quantas crianças existirão a cada ano, e o valor do dispêndio exigido. Em 2008 precisaremos saber quantas crianças nascerão. Em 2009, quantas nascerão e quantas completarão um ano de idade, pois nem todas as crianças nascidas em 2008 sobreviverão até seu primeiro aniversário. Em 2010, quantas nascerão, quantas completarão um ano e quantas chegarão ao segundo aniversário, processo que se repete sucessivamente. A Tabela 7.1, usando as projeções do IBGE, apresenta estes valores até 2050. Finalmente, a partir de 2026 todos os brasileiros entre 0 e 18 anos estarão recebendo um

depósito de R\$ 790,00 em uma conta especialmente destinada para tanto, conforme descrito no capítulo 5. A Tabela 7.1 também apresenta o total do valor que será depositado anualmente. Supõe-se que todas as crianças nascidas vivas receberão o depósito, e valor total depositado em cada conta, caso a criança ou jovem venha a falecer, poderá ser sacado pelos seus herdeiros, i.e., pais, irmãos ou cônjuges. Nesta tabela podemos ver que o programa exigirá em 2008 R\$ 2,89 bilhões, cerca de 0,38% da arrecadação tributária total prevista para 2006. Este valor praticamente dobra em 2009, e cresce até 2026, atingindo R\$ 51,82 bilhões, cerca de 6,90% do total da receita tributária prevista para 2006. Em relação à arrecadação de 2026, este percentual será menor devido ao crescimento da economia entre 2006 e o ano de projeção. A partir de 2026, o dispêndio começa a diminuir devido à redução do número de crianças nascidas a cada ano. Conforme discutimos no capítulo 6, assumimos que este programa não aumentará a taxa de fertilidade brasileira, havendo provavelmente uma redução deste índice para mães adolescentes das camadas mais pobres da população. Em 2050, último ano projetado, o total do dispêndio será de R\$ 46,81 bilhões. Devido à extensão da Tabela 7.1, com 18 páginas, ela está apresentada como Apêndice C, para não incomodar a leitura deste capítulo.

Conforme descrito no capítulo 5, quando o jovem completar 18 anos passará a receber mensalmente o rendimento do valor aplicado em sua conta de participante. Em um processo de amadurecimento na vida com o dinheiro, ele receberá o resultado mensal da aplicação durante três anos, para ter completo acesso ao total depositado em sua conta no seu aniversário de 21 anos, tendo completado o ensino médio e não estando cumprindo pena prisional. Para conhecermos o saldo de cada conta e seu respectivo rendimento a partir de 2026, precisamos projetar a taxa de juros a partir de 2008. O prazo é longo para uma previsão razoavelmente exata, então projetamos quatro diferentes cenários. No primeiro cenário, mantivemos aproximadamente a taxa de juros real média atual para todo o período projetado, e trabalhamos com 10% ao ano⁴¹. No segundo cenário, assumindo que esta taxa é muito alta, e existe uma pressão da sociedade para sua redução, projetamos um valor de 8% ao ano de juros real. No terceiro cenário, acreditando que há espaço para uma maior redução dos juros no país, assumimos um valor de 6% a.a.. No quarto cenário projetamos uma queda gradual dos juros real. Entre 2008 e 2012, trabalhamos com 10% ao ano, reduzindo este valor para 8% a.a. entre 2013 e 2020, e a partir de então, 6% a.a..

⁴¹ Os papéis do governo brasileiro (*Global 40*), lançados recentemente no mercado internacional para captação de recursos, com vencimento em 2040, oferecem uma taxa (*rate*) de 11% a.a. A taxa de juros real é determinada por esta taxa mais a variação do valor de face do título (*coupon*).

Tabela 7.2 - Projeção de Recebimentos						
Ano de Nascimento	Ano de Recebimento	Referente	Cenário 1 (10% aa)	Cenário 2 (8% aa)	Cenário 3 (6% aa)	Cenário 4 (Misto)
2008	2026/27/28	Juros Mensais	336,80	218,28	133,35	150,47
	2029	Principal	40.415,68	32.742,55	26.670,39	30.093,47
2009	2027/28/29	Juros Mensais	336,80	218,28	133,35	147,35
	2030	Principal	40.415,68	32.742,55	26.670,39	29.470,02
2010	2028/29/30	Juros Mensais	336,80	218,28	133,35	144,63
	2031	Principal	40.415,68	32.742,55	26.670,39	28.926,22
2011	2029/30/31	Juros Mensais	336,80	218,28	133,35	142,31
	2032	Principal	40.415,68	32.742,55	26.670,39	28.462,59
2012	2030/31/32	Juros Mensais	336,80	218,28	133,35	140,40
	2033	Principal	40.415,68	32.742,55	26.670,39	28.079,85
2013	2031/32/33	Juros Mensais	336,80	218,28	133,35	138,89
	2034	Principal	40.415,68	32.742,55	26.670,39	27.778,88
2014	2032/33/34	Juros Mensais	336,80	218,28	133,35	137,56
	2035	Principal	40.415,68	32.742,55	26.670,39	27.511,26
2015	2033/34/35	Juros Mensais	336,80	218,28	133,35	136,39
	2036	Principal	40.415,68	32.742,55	26.670,39	27.278,03
2016	2034/35/36	Juros Mensais	336,80	218,28	133,35	135,40
	2037	Principal	40.415,68	32.742,55	26.670,39	27.080,32
2017	2035/36/37	Juros Mensais	336,80	218,28	133,35	134,60
	2038	Principal	40.415,68	32.742,55	26.670,39	26.919,35
2018	2036/37/38	Juros Mensais	336,80	218,28	133,35	133,98
	2039	Principal	40.415,68	32.742,55	26.670,39	26.796,43
2019	2037/38/39	Juros Mensais	336,80	218,28	133,35	133,56
	2040	Principal	40.415,68	32.742,55	26.670,39	26.712,94
2020	2038/39/40	Juros Mensais	336,80	218,28	133,35	133,35
	2041	Principal	40.415,68	32.742,55	26.670,39	26.670,39
2021	2039/40/41	Juros Mensais	336,80	218,28	133,35	133,35
	2042	Principal	40.415,68	32.742,55	26.670,39	26.670,39
2022	2040/41/42	Juros Mensais	336,80	218,28	133,35	133,35
	2043	Principal	40.415,68	32.742,55	26.670,39	26.670,39
2023	2041/42/43	Juros Mensais	336,80	218,28	133,35	133,35
	2044	Principal	40.415,68	32.742,55	26.670,39	26.670,39
2024	2042/43/44	Juros Mensais	336,80	218,28	133,35	133,35
	2045	Principal	40.415,68	32.742,55	26.670,39	26.670,39
2025	2043/44/45	Juros Mensais	336,80	218,28	133,35	133,35
	2046	Principal	40.415,68	32.742,55	26.670,39	26.670,39
2026	2044/45/46	Juros Mensais	336,80	218,28	133,35	133,35
	2047	Principal	40.415,68	32.742,55	26.670,39	26.670,39
2027	2045/46/47	Juros Mensais	336,80	218,28	133,35	133,35
	2048	Principal	40.415,68	32.742,55	26.670,39	26.670,39
2028	2046/47/48	Juros Mensais	336,80	218,28	133,35	133,35
	2049	Principal	40.415,68	32.742,55	26.670,39	26.670,39
2029	2047/48/49	Juros Mensais	336,80	218,28	133,35	133,35
	2050	Principal	40.415,68	32.742,55	26.670,39	26.670,39
2030	2048/49/50	Juros Mensais	336,80	218,28	133,35	133,35

A Tabela 7.2 projeta o rendimento mensal e o montante ao qual cada jovem terá direito ao completar 21 anos para cada um destes cenários. Ela abrange o período de 2026, quanto o primeiro coorte nascido em 2008 começará receber o rendimento mensal, até o valor a ser recebido em 2050. No entanto, como assumimos juros constantes em todos os cenários a partir de 2020, os valores se repetem a partir de 2038. Conforme esta tabela, no cenário 1, cada jovem receberá R\$ 336,80 de rendimento mensal aos 18, 19 e 20 anos, e R\$ 40.415,68 ao completar 21 anos. No cenário 2, ele receberá R\$ 218,28 mensalmente entre 18 e 20 anos, e R\$ 32.742,55 no aniversário de 21 anos. No cenário 3, o valor do rendimento mensal entre 18 e 20 anos será de R\$ 133,35 e o montante ao completar 21 anos será de R\$ 26.670,39. No cenário 4, o jovem nascido em 2008 receberá R\$ 150,47 entre 2026 e 2028, e R\$ 30.093,47 quando completar 21 anos em 2029. Este valor diminuirá gradativamente até os nascidos em 2020, que receberão R\$ 133,35 entre 2038 e 2040 e R\$ 26.670,39 em 2041. Quando os juros se estabilizarem em 6% a.a. no cenário 4, a partir de 2020, ele se iguala ao cenário 3, e os valores recebidos pelos jovens serão os mesmos.

O primeiro passo para a simulação realizada na PNAD é calcular o acréscimo de renda devido ao aumento de escolaridade. Nesta etapa, supomos que o número de jovens que não completará o ensino médio não será representativo, mas não consideramos o efeito da renda devido aos valores depositados em suas contas, apenas o efeito do aumento da escolaridade, medida em anos de estudo, na renda. Diversos fatores influem na renda do indivíduo, e conforme vimos no Capítulo 3, a equação minceriana busca estimar a relação entre investimentos acumulados em capital humano dos trabalhadores e sua renda. Uma equação básica para estimar renda pode ser escrita da seguinte forma:

$$\ln(\text{renda}) = \alpha.\text{estudo} + \beta.X + v,$$

na qual o logaritmo neperiano da renda é função do grau de escolaridade (estudo) e de um vetor de características observáveis X , que podem ou não se alterar ao longo do tempo, como idade e sexo, mais um conjunto de características não observáveis, v , que incluem uma parcela devida às características específicas da pessoa

(efeito fixo), que refletem heterogeneidade e incerteza, como habilidades ou sorte⁴², e um termo de erro.

Nossa regressão para relacionar renda, como variável dependente, e escolaridade, incluiu como características observáveis a idade, idade ao quadrado, sexo e raça (cor). A proposta inicial de Mincer (1974) propõe o uso da experiência junto à escolaridade, valor que não é levantado pela PNAD. Assim, assumimos idade como *proxi* de experiência. O quadrado da idade buscar representar o comportamento parabólico desta variável, pois a renda deve aumentar com a idade, até um certo ponto, quando então passa a declinar. Se esta hipótese estiver correta, o coeficiente da idade ao quadrado deve ser negativo. Sexo e raça são os outros dois fatores importantes para se estudar a renda, e também foram adotados como variáveis de controle. Há outros fatores que influenciam na renda, como a região onde a pessoa mora, se é migrante ou não, composição da família e estado civil, entre outros. Como a regressão considerando os variáveis anteriores já permitiu obter um r-quadrado de 0,43, e a literatura apontar estes demais fatores como secundários, eles não foram incluídos no estudo, o que não impede de considerá-los em futuros estudos. Desta forma a regressão será:

$$\ln(\text{renda}) = \alpha_0 + \alpha_1 \text{estudo} + \alpha_2 \text{idade} + \alpha_3 \text{idade}^2 + \alpha_4 \text{sexo} + \alpha_5 \text{raça} + v,$$

na qual sexo=1, se masculino e raça=1 se branca ou amarela, zero em ambos, caso contrário.

O resultado é:

Source	SS	df	MS	Number of obs =99374841		
-----+-----				F(5,99374835) = .		
Model	48189062.2	5	9637812.44	Prob > F = 0.0000		
Residual	63048252.499374835		.634448876	R-squared = 0.4332		
-----+-----				Adj R-squared = 0.4332		
Total	11123731599374840	1.11937101		Root MSE = .79652		

lnrenda	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
-----+-----						
estudo	.1289432	.0000194	6631.14	0.000	.1289051	.1289813
idade	.0666591	.0000222	3004.33	0.000	.0666156	.0667026
idade2	-.0004532	2.36e-07	-1917.44	0.000	-.0004536	-.0004527
sexo	.5121048	.0001611	3179.16	0.000	.5117891	.5124206
raca	.2233853	.0001663	1343.43	0.000	.2230594	.2237112
_cons	2.983018	.0005083	5868.31	0.000	2.982021	2.984014

⁴² Para um tratamento específico destas características não observáveis, inclusive sua decomposição estatística entre heterogeneidade e incerteza, ver Cunha e Heckman (2006).

Todas as variáveis são estatisticamente significantes para explicar a renda. Idade ao quadrado tem um coeficiente negativo, o que comprova a hipótese de que a renda aumenta com a idade até um certo ponto, declinando a partir daí:

$$\frac{\delta y}{\delta idade} = \alpha_2 + 2\alpha_3 idade ,$$

sendo que o ponto de máximo ocorre quando a primeira derivada iguala zero,

$$\alpha_2 + 2\alpha_3 idade = 0 , \text{ portanto, } idade = -\frac{\alpha_2}{2\alpha_3} , \text{ ou seja, aproximadamente 73 anos.}$$

A Tabela 7.3 permite verificar a relação entre a escolaridade, medida em anos de estudo e renda. É uma relação não estritamente monotônica devido, em parte, à concentração de respostas nos períodos escolares completos.

Tabela 7.3 – Renda vs Escolaridade

Escolaridade	0	1	2	3	4	5	6	7
Renda (R\$)	353,96	386,53	409,82	438,82	563,31	501,59	487,17	511,03

Escolaridade	8	9	10	11	12	13	14	15+
Renda (R\$)	664,86	511,56	586,32	900,19	1171,99	1353,78	1540,87	2885,50

Estes valores permitem simular a renda com o aumento da escolaridade por meio da equação:

$$renda = e^{(2,983018 + 0,1289432 estudo + 0,0666591 idade - 0,0004532 idade^2 + 0,5121048 sexo + 0,2233853 raça)}$$

Em cada ponto simulado no tempo, 2030, 2040, 2050 e 2080, consideramos que a sociedade reproduzia a levantada pela PNAD 2005 (2025), com os acréscimos de escolaridade, calculado pela equação acima, e de renda, previstos pela sociedade de participantes, e simulados em cada cenário descrito. As demais características da sociedade foram consideradas constantes. Este estudo pode ser aperfeiçoado, simulando outras alterações por meio de modelos demográficos e econométricos.

Ao completar 21 anos o jovem receberá o principal depositado em sua conta e poderá gastar o dinheiro como quiser, o que aumenta a incerteza do resultado obtido por cada um.

Embora o jovem receba uma formação realçando as melhores opções de aplicação, e acompanhe desde a infância o crescimento da aplicação devido aos juros por meio dos extratos enviados periodicamente, muitos farão investimentos que fracassarão. Para o grupo de simulações seguinte, adotamos um modelo dinâmico dividindo a população em grupos ao longo do tempo. Para a primeira coorte, compreendendo os jovens nascidos entre 2008 e 2017, supomos que 1/3 dos jovens perderá o valor recebido quase de imediato, 1/3 continuará com o dinheiro no banco, na mesma aplicação em que estava, e continuarão recebendo os mesmos juros que vinham recebendo desde os 18 anos, e o terço restante fará investimentos com resultados variados. Estes investimentos podem variar desde a compra da casa própria, isentando o jovem do pagamento de aluguel, até a criação de pequenos negócios, ou à união de grupos em empreendimentos conjuntos. Alguns poucos alcançarão resultados superiores ao da aplicação financeira. Para nossa simulação, supomos que estes jovens terão um resultado médio 50% inferior aos juros recebidos da aplicação financeira. Desta forma, esta primeira coorte receberá como um todo rendimento equivalente a 50% dos juros recebidos quando o jovem tinha entre 18 e 20 anos. A coorte seguinte será dos nascidos entre 2018 e 2027. Agora supomos que há um aprendizado da sociedade para trabalhar com o dinheiro recebido, melhorando o resultado dos investimentos. O irmão mais velho, que perdeu tolamente o valor recebido, servirá de exemplo para o mais novo, primos e vizinhos. Esta mudança no comportamento da sociedade levará esta coorte a um rendimento médio após os 21 anos equivalente a 60% dos juros recebidos na aplicação financeira. Esta curva de aprendizado é crescente, elevando o resultado médio do investimento da coorte seguinte para 70% do resultado financeiro, e assim por diante, até que a partir da coorte nascida entre 2058 e 2067 o rendimento médio será igual ao da aplicação financeira.

Os resultados da Sociedade de Participantes serão simulados em diversos pontos do tempo. O objetivo é medir o resultado desta política *ceteri paribus*. Não consideramos uma eventual melhora da distribuição de renda que possa advir do crescimento da economia, nem programas governamentais que possam ser incrementados, como o Bolsa Família, ou outros que possam ser adotados neste período, nem sequer projetamos a redução da desigualdade que ocorre desde meados da década de 1990 para o futuro. Estas melhoras, se ocorrerem, se somarão ao resultado obtido pela Sociedade de Participantes, mas a simulação realizada mede somente o resultado da política pública discutida neste trabalho. Desta forma, a sociedade em 2025 terá exatamente as mesmas características que a de 2005. Assim, o primeiro ponto no tempo de nosso trabalho, 2025, será representado pela PNAD de 2005, desconsiderando as unidades com valores não identificados de renda, idade, escolaridade, e raça ou cor. Toda a

simulação subsequente foi feita nesta PNAD. Os anos escolhidos foram 2030, 2040, 2050 e 2080. Em 2030 os nascidos entre 2008 e 2012 já estarão obtendo resultados de uma maior escolaridade e já estarão recebendo rendimento dos valores depositados em suas contas. Os nascidos entre 2010 e 2012 ainda não entraram na posse do principal, e estarão recebendo juros, conforme a Tabela 7.2. Os nascidos em 2008 e 2009 já terão recebido o principal e estarão recebendo em média 50% do rendimento financeiro, conforme estipulamos no parágrafo anterior. As simulações realizadas em 2040, 2050 e 2080 seguem os mesmos parâmetros, sendo que neste último experimento todas os habitantes do país, com menos de 72 anos, já terão sofrido o impacto da política proposta.

A tendência do índice de Gini para cada Grande Região e Unidade da Federação é apresentada na Tabela 7.4, que mostra a evolução deste índice para indivíduos, com 10 anos ou mais de idade, entre 1992 e 2004, calculado por meio das PNADs. A análise desta tabela mostra que o índice de Gini para indivíduos apresentou um comportamento estável, com uma redução de apenas 2,79% entre 1992 e 2004 para todo o país, e de somente 0,9% para o Nordeste, a região mais pobre. A região Norte diminuiu a desigualdade em aproximadamente 5% neste período, enquanto as demais regiões tiveram uma redução próxima a 4%. Esta tabela mostra que o mercado e as políticas adotadas foram pouco atuantes para reduzir a desigualdade e precisam ser complementados com novas políticas para uma redução mais efetiva deste quadro.

A Tabela 7.5 apresenta o índice de Gini com a mesma divisão geográfica que a tabela anterior para 2025, tomado como base para mensuração de nosso experimento, e para 2030, 2040, 2050 e 2080, por meio das PNADs simuladas em cada um de seus indivíduos para cada um destes anos. A redução da desigualdade, medida pelo índice de Gini, prevista para o Brasil será de 0,55207 em 2025 para 0,35575 em 2080. No primeiro capítulo deste trabalho vimos que, conforme cálculos de Bourguignon, apresentados em Cogneau (2003, p. 2), o Brasil tem uma elasticidade de redução da pobreza em relação ao Gini de aproximadamente dez. Assim, um decréscimo de cinco pontos percentuais no Gini reduziria a pobreza pela metade, pois o decréscimo de 5% vezes a elasticidade 10 equivale à redução de 50% da pobreza. Desta forma, a sociedade de participantes, ao propiciar uma redução de 35,6% no índice de Gini, eliminará a pobreza estrutural do país, mesmo considerando que esta elasticidade tende a diminuir com a redução do Gini.

Tabela 7.4 - Índice de Gini - Indivíduos										
Região										
Un. da Federação										
	2004	2003	2002	2001	1999	1998	1997	1996	1993	1992
Brasil	0.55851	0.56627	0.57335	0.57230	0.57575	0.58352	0.58833	0.59015	0.60343	0.57453
Norte	0.52500	0.53409	0.55103	0.54371	0.55314	0.56886	0.57531	0.56834	0.58538	0.55262
RO	0.51945	0.51169	0.54826	0.53838	0.55691	0.57457	0.57203	0.53460	0.55985	0.54355
AC	0.57427	0.59503	0.61877	0.62475	0.58774	0.56436	0.57703	0.62264	0.55682	0.57258
AM	0.48255	0.50464	0.51802	0.52459	0.50149	0.51542	0.55057	0.53483	0.54203	0.51971
RR	0.51244	0.54055	0.47279	0.47334	0.50538	0.44476	0.43629	0.44005	0.53497	0.51291
PA	0.53027	0.52364	0.55317	0.53940	0.56118	0.57472	0.57791	0.57925	0.60974	0.55689
AP	0.53679	0.55245	0.52502	0.42467	0.50428	0.53056	0.52366	0.51752	0.63691	0.44957
TO	0.55316	0.57136	0.56833	0.58472	0.55188	0.59817	0.60522	0.57900	0.54875	0.58344
Nordeste	0.57061	0.57021	0.57552	0.56605	0.57519	0.58065	0.58926	0.59043	0.61917	0.57601
MA	0.60887	0.55224	0.56119	0.54601	0.56710	0.59485	0.60700	0.60250	0.63844	0.54461
PI	0.60588	0.62677	0.61541	0.56841	0.56945	0.55239	0.58890	0.55833	0.58378	0.58445
CE	0.56833	0.56974	0.58164	0.59297	0.58074	0.58645	0.59530	0.59294	0.61056	0.58422
RN	0.56624	0.55064	0.57769	0.56775	0.57439	0.57806	0.58156	0.58613	0.57902	0.60910
PB	0.58900	0.56088	0.58762	0.56720	0.63096	0.61455	0.61603	0.59035	0.63834	0.57791
PE	0.58757	0.56244	0.57938	0.57202	0.57729	0.57655	0.56119	0.57416	0.60816	0.56981
AL	0.53904	0.58108	0.56032	0.55858	0.53407	0.57847	0.58800	0.60576	0.59149	0.56218
SE	0.55225	0.56766	0.55729	0.54292	0.60075	0.60249	0.59696	0.59726	0.63958	0.58143
BA	0.53604	0.57008	0.56335	0.55245	0.55093	0.55843	0.58095	0.58977	0.62586	0.56896
Sudeste	0.53322	0.54317	0.55199	0.55361	0.55126	0.56079	0.56607	0.56908	0.58131	0.55401
MG	0.54201	0.54264	0.55517	0.54710	0.55886	0.56156	0.58256	0.57089	0.58869	0.56535
ES	0.54605	0.54795	0.57759	0.56105	0.56264	0.57028	0.56364	0.57792	0.57550	0.55690
RJ	0.53557	0.53903	0.53449	0.54920	0.54709	0.56454	0.56601	0.57433	0.57709	0.55503
SP	0.51580	0.53100	0.54239	0.54281	0.53288	0.54048	0.54312	0.54744	0.56616	0.53378
Sul	0.53011	0.53505	0.53640	0.54282	0.55868	0.55819	0.55624	0.56662	0.57702	0.55406
PR	0.55929	0.55279	0.54742	0.55936	0.57477	0.56730	0.57536	0.58286	0.59261	0.54744
SC	0.47474	0.50056	0.49167	0.50140	0.52034	0.52989	0.52494	0.52826	0.53463	0.55069
RS	0.53059	0.53583	0.54791	0.54890	0.56170	0.56263	0.55375	0.56974	0.58109	0.55400
Centro-Oeste	0.57049	0.56837	0.59089	0.58521	0.59141	0.59952	0.60582	0.59881	0.61699	0.59340
MS	0.53088	0.54398	0.57106	0.56521	0.55547	0.54248	0.58410	0.58510	0.58068	0.59553
MT	0.52461	0.52666	0.55750	0.54861	0.54488	0.57294	0.61034	0.56814	0.57896	0.50791
GO	0.54301	0.52795	0.55630	0.55810	0.56172	0.58148	0.56064	0.58778	0.61063	0.59863
DF	0.60509	0.59921	0.60703	0.60098	0.61835	0.60078	0.59624	0.58037	0.62059	0.59228

A análise da Tabela 7.5 permite também visualizarmos o comportamento da desigualdade pelas regiões e unidades da federação e destaca a importância da sociedade de participantes para reduzir a desigualdade principalmente nas regiões mais pobres e de menor escolaridade. A redução do índice de Gini depende da renda média, da estrutura da distribuição de renda entre os indivíduos de cada área, e da escolaridade, visto a simulação ser feita nas micro-unidades.

Tabela 7.5 - Evolução da Desigualdade - Cenário 4								
Região	Índice de Gini					R. Média	Escolaridade	Redução
Un. Federação						(R\$/Set/05)	(anos)	%
	2080	2050	2040	2030	2025	2025	2025	Gini 25/80
Brasil	0,35575	0,44855	0,49528	0,53476	0,55207	800,95	6,91	35,6
Norte	0,31526	0,38572	0,43851	0,48885	0,50930	625,36	6,37	38,1
RO	0,32843	0,42379	0,48951	0,53125	0,54729	777,10	6,08	40,0
AC	0,33753	0,42167	0,47557	0,52892	0,54815	653,13	5,85	38,4
AM	0,29300	0,35318	0,40332	0,44484	0,45974	670,00	7,28	36,3
RR	0,31264	0,38132	0,43726	0,48445	0,51051	595,21	7,04	38,8
PA	0,30243	0,36822	0,42016	0,47866	0,50182	578,31	6,01	39,7
AP	0,33720	0,40553	0,45726	0,49595	0,51430	777,79	7,59	34,4
TO	0,37822	0,45100	0,48925	0,52967	0,55021	533,73	6,09	31,3
Nordeste	0,32470	0,41619	0,47074	0,52669	0,55120	487,66	5,38	41,1
MA	0,30418	0,37715	0,42148	0,48137	0,51181	391,44	4,98	40,6
PI	0,32288	0,42915	0,49425	0,55848	0,58907	445,47	4,70	45,2
CE	0,33519	0,42946	0,48854	0,54249	0,56615	461,03	5,49	40,8
RN	0,36043	0,45116	0,50636	0,56346	0,58543	596,65	5,86	38,4
PB	0,34443	0,43509	0,49286	0,54703	0,56939	523,09	5,13	39,5
PE	0,32863	0,42828	0,48498	0,53958	0,56070	531,89	5,78	41,4
AL	0,29882	0,39099	0,44542	0,50307	0,52362	461,29	4,58	42,9
SE	0,32726	0,41710	0,46982	0,51922	0,54153	537,47	5,76	39,6
BA	0,31357	0,39984	0,44939	0,50321	0,52753	489,88	5,43	40,6
Sudeste	0,36784	0,45646	0,49369	0,52151	0,53418	953,59	7,67	31,1
MG	0,33831	0,43122	0,47393	0,51077	0,52857	708,55	6,65	36,0
ES	0,34676	0,44451	0,48667	0,52461	0,54077	804,59	7,30	35,9
RJ	0,36906	0,46638	0,49965	0,52233	0,53237	1.023,20	8,01	30,7
SP	0,37887	0,45767	0,49115	0,51427	0,52471	1.057,87	8,06	27,8
Sul	0,34620	0,43845	0,47969	0,50694	0,52010	907,66	7,43	33,4
PR	0,36352	0,45408	0,49824	0,52618	0,53970	891,85	7,36	32,6
SC	0,32509	0,40563	0,44688	0,47281	0,48414	967,62	7,68	32,9
RS	0,34112	0,44100	0,47941	0,50640	0,52008	890,63	7,37	34,4
Centro-Oeste	0,38043	0,47491	0,51964	0,55051	0,56466	925,81	7,23	32,6
MS	0,34667	0,43148	0,47575	0,50859	0,52562	777,33	6,84	34,0
MT	0,32411	0,40594	0,45308	0,48502	0,49778	805,02	6,85	34,9
GO	0,35157	0,44949	0,49534	0,53108	0,54719	785,54	6,77	35,7
DF	0,48070	0,54478	0,56978	0,58454	0,59251	1.554,67	9,15	18,9

As regiões mais pobres e de menor escolaridade, Norte e Nordeste, apresentam a maior redução percentual de Gini entre 2025 e 2080, cerca de 40%, embora a primeira tenha, no início, o menor índice, e a região Nordeste o segundo maior índice, perdendo apenas para a Centro-Oeste. As regiões mais ricas e de maior escolaridade, Sudeste, Sul e Centro-Oeste, apresentam uma redução no Gini de 31,1%, 33,4% e 32,6% respectivamente. No final, a região mais pobre e de menor escolaridade, o Nordeste, terá a maior redução porcentual do índice de Gini (41,1%), e o segundo menor valor (0,32470), e a segunda região mais pobre, a Norte, terá o menor índice do país (0,31526). A variação do índice de Gini entre as unidades

da federação também mostra a força da política proposta para reduzir a desigualdade mais intensamente nas áreas mais pobres e de menor escolaridade e os resultados desta análise são semelhantes aos obtidos na feita para as grandes regiões. Enquanto a redução nas unidades mais ricas, Distrito Federal e São Paulo, é de 18,9% e 27,8%, respectivamente, nos estados das regiões Norte e Nordeste a queda, com exceção do Amapá e Tocantins, é superior a 35%. Enquanto as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste tiveram a maior redução no estado de Minas Gerais, de 36%, que também é o mais pobre e de menor escolaridade dentre os desta região, todos os estados nordestinos tiveram uma queda porcentual do Gini igual ou superior a 38%.

A Tabela 7.6 apresenta a evolução do índice de Gini e da razão de distribuição de renda por percentil da população em cada cenário simulado. Esta tabela também apresenta os resultados de um eventual cenário 0, que mede apenas a variação na distribuição de renda se a população, coorte por coorte, completasse o ensino médio completo. Portanto, este cenário 0 não faz parte da política proposta, pois não supõe transferência física de renda, mas é importante ao delinear qual seria o efeito da educação na distribuição de renda. Partindo da premissa anteriormente estabelecida que não haverá variação na distribuição de renda até 2025, este ano apresenta um índice de Gini para indivíduos de 0,55207 e uma apropriação de renda por parte dos 10% mais ricos da população em relação aos 10% mais pobres (p90/p10) de 11,765 vezes. A relação entre o decil mais rico e a metade mais pobre (p90/p50) é de 3,810 vezes. Já os 25% mais ricos da população recebem 2,667 vezes mais renda que o quartil mais pobre (p75/p25). Estes mesmos 25% mais ricos recebem 1,905 vezes mais renda que a metade mais pobre (p75/p50), enquanto os 25% mais pobres recebem 0,714 da renda da metade mais pobre da população. Estabelecidas estas marcas de referência, pode-se comparar a evolução dos diversos cenários propostos em cada ponto do tempo. Um programa que levasse toda população nascida a partir de 2008 a completar o ensino médio reduziria o índice de Gini em 2030 a 0,54072, chegando a 0,38559. Neste cenário a apropriação de renda do decil mais rico em relação ao mais pobre seria reduzida a 5,381 vezes. Dos cenários propostos, o que traria maior redução da desigualdade é o primeiro. Em 2080, o Gini seria 0,31901 e o decil mais rico se apropriaria de 3,261 vezes mais renda que os 10% mais pobres da população. No segundo cenário a redução progressiva da desigualdade levaria a um Gini em 2080 de 0,33925, e um p90/p10 de 3,690 vezes. O cenário 3 apresenta um Gini final em 2080 de 0,35570, com a razão p90/p10 de 4,175. Finalmente, o cenário 4 apresenta um Gini em 2080 de 0,35575 e uma apropriação de renda semelhante à do cenário anterior. Como o cenário 4 é o mais factível, a análise da distribuição de renda no restante deste capítulo será feita enfocando somente este panorama.

Tabela 7.6 - Índice de Gini e Razões de Percentis por Cenário (Indivíduos)								
Ano	Cenário	Gini	p90/p10	p90/p50	p10/p50	p75/p25	p75/p50	p25/p50
2025		0.55207	11.765	3.810	0.324	2.667	1.905	0.714
2030	0	0.54072	10.667	3.556	0.333	2.667	1.778	0.667
2040	0	0.50669	7.500	3.000	0.400	2.667	1.600	0.600
2050	0	0.46479	4.770	2.385	0.500	2.635	1.581	0.600
2080	0	0.38559	5.381	2.074	0.385	2.331	1.488	0.638
2030	1	0.53041	10.667	3.200	0.300	2.756	1.654	0.600
2040	1	0.48332	7.381	2.515	0.341	3.097	1.507	0.487
2050	1	0.42993	5.194	1.996	0.384	2.249	1.383	0.615
2080	1	0.31901	3.261	1.828	0.560	1.774	1.342	0.756
2030	2	0.53270	10.667	3.214	0.301	2.667	1.607	0.603
2040	2	0.48969	7.290	2.552	0.350	2.937	1.469	0.500
2050	2	0.43996	5.000	2.118	0.424	2.265	1.448	0.639
2080	2	0.33925	3.690	1.907	0.517	1.937	1.393	0.719
2030	3	0.53511	10.667	3.404	0.319	2.667	1.702	0.638
2040	3	0.49544	7.281	2.678	0.368	2.856	1.500	0.525
2050	3	0.44851	4.992	2.233	0.447	2.402	1.491	0.621
2080	3	0.35570	4.175	1.981	0.475	2.074	1.444	0.696
2030	4	0.53476	10.667	3.378	0.317	2.667	1.689	0.633
2040	4	0.49528	7.281	2.665	0.366	2.857	1.494	0.523
2050	4	0.44855	5.000	2.237	0.447	2.402	1.491	0.621
2080	4	0.35575	4.175	1.981	0.475	2.079	1.447	0.696

A sociedade de 2025 possuiria um índice de Gini 0,55207, com a seguinte distribuição de renda entre quantis, dividindo a sociedade em 20 grupos:

Distributional summary statistics, 20 quantile groups

Quantile group	Quantile	% of median	Share, %	L(p), %	GL(p)
1	73.44	17.50	0.25	0.25	1.99
2	136.47	32.52	0.62	0.87	6.99
3	200.11	47.69	1.07	1.94	15.56
4	299.54	71.39	1.54	3.48	27.91
5	299.80	71.45	1.87	5.36	42.89
6	300.07	71.51	1.87	7.23	57.89
7	300.33	71.58	1.87	9.10	72.90
8	330.36	78.73	1.92	11.02	88.25
9	389.60	92.85	2.24	13.25	106.16
10	419.60	100.00	2.50	15.75	126.19
11	480.38	114.48	2.81	18.57	148.72
12	528.87	126.04	3.13	21.70	173.78
13	599.98	142.99	3.62	25.32	202.81
14	699.01	166.59	3.88	29.20	233.85
15	799.97	190.65	4.62	33.82	270.85
16	999.55	238.21	5.44	39.25	314.39
17	1200.05	286.00	6.69	45.94	367.94
18	1600.10	381.33	8.70	54.64	437.63
19	2599.93	619.62	12.74	67.38	539.66
20			32.62	100.00	800.95

Share = quantile group share of total v4720rn;

L(p)=cumulative group share; GL(p)=L(p)*mean(renda)

A Tabela 7.7 apresenta a distribuição de renda apropriada por cada quantil da população, dividida em 20 grupos, resultante da implantação da Sociedade de Participantes. A última coluna da tabela indica a variação da porcentagem de renda entre 2025 e 2080 para cada grupo. O primeiro quantil, o mais pobre, aproximadamente triplicará (3,04) sua renda no período estudado ao elevar sua participação de 0,25% para 0,76% do total da renda nacional. O segundo grupo terá um acréscimo de 2,53 vezes, havendo melhora na renda apropriada por cada grupo até o 17º quantil. Apenas os três últimos grupos, isto é, a fatia 15% mais rica da população sofrerá uma queda na participação percentual da renda, com uma redução de 13% para o 18º quantil, 31% para o 19º e 40% para o de maior receita. O quantil dos 5% mais ricos, que apropria 32,62% da renda total do país, passará a deter 19,41% deste total. No entanto, haverá um acréscimo na renda total do país conforme veremos a seguir.

Tabela 7.7 - Porcentagem da Renda apropriada por Quantil						
					(Cenário 4)	
Quantil	2080	2050	2040	2030	2025	2080/2025
1	0,76	0,41	0,32	0,27	0,25	3,04
2	1,57	1,35	0,93	0,70	0,62	2,53
3	2,10	1,61	1,64	1,20	1,07	1,96
4	2,44	1,63	1,74	1,76	1,54	1,58
5	2,69	2,07	1,75	1,83	1,87	1,44
6	2,94	2,40	1,99	1,84	1,87	1,57
7	3,18	2,69	2,34	1,87	1,87	1,70
8	3,42	3,02	2,60	2,20	1,92	1,78
9	3,68	3,24	2,86	2,45	2,24	1,64
10	3,96	3,46	3,13	2,73	2,50	1,58
11	4,24	3,74	3,46	3,02	2,81	1,51
12	4,55	3,99	3,60	3,41	3,13	1,45
13	4,83	4,28	3,98	3,67	3,62	1,33
14	5,23	4,67	4,33	4,02	3,88	1,35
15	5,65	5,09	4,72	4,54	4,62	1,22
16	6,12	5,65	5,26	5,24	5,44	1,13
17	6,80	6,30	6,03	6,50	6,69	1,02
18	7,60	7,33	7,75	8,47	8,70	0,87
19	8,83	9,89	11,49	12,42	12,74	0,69
20	19,41	27,18	30,08	31,86	32,62	0,60
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	

No capítulo 4 estudamos duas medidas éticas de desigualdade, que buscam medir o bem-estar de uma população. A primeira foi o índice de Atkinson, que mede o nível de bem-

estar da população para avaliar desigualdade. Baseado na renda média da população e em sua distribuição, este índice calcula uma renda média equivalente, isto é, a renda per capita, que distribuída igualmente pela população daria o mesmo nível de bem-estar social da distribuição real. A segunda medida foi a de Sen, que combina renda e desigualdade no cálculo do bem-estar da população.

A Tabela 7.8 apresenta o índice de Atkinson com três ϵ (0,5; 1 e 2) para o cenário 4 nos pontos de tempo simulados entre 2025 e 2080. Uma maior aversão à desigualdade ($\epsilon = 2$), com maior peso para o cálculo nas camadas mais pobres, mostra que após a aplicação da política proposta ainda resta uma distribuição de bem-estar desbalanceada, com uma redução de 24% do índice base. Este resultado reflete o encontrado nas duas tabelas anteriores, nas quais, para o mesmo cenário 4, o decil mais rico da população se apropria de aproximadamente o dobro da renda que a metade mais pobre, e os 5% mais ricos recebem cerca de 20% do total da renda do país.

Tabela 7.8 – Índice de Atkinson – Indivíduos – Cenário 4 (2025 - 2080) com Diferentes ϵ

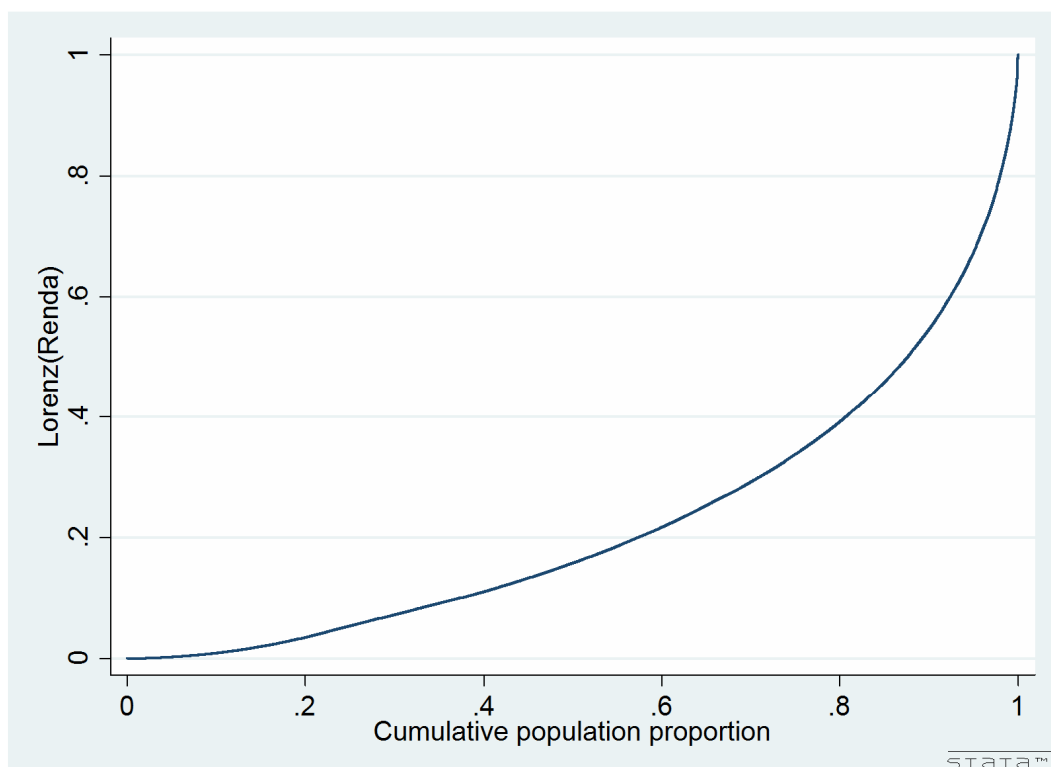
	Atkinson (0,5)	Atkinson (1)	Atkinson (2)
2025	0,25966	0,43845	0,73245
2030	0,24569	0,41727	0,71773
2040	0,21558	0,37080	0,67997
2050	0,18096	0,31857	0,63534
2080	0,11698	0,22069	0,55629
Redução % 25/80	54,95	49,67	24,05

A Tabela 7.9 apresenta a evolução do índice de Sen calculado para indivíduos no cenário 4. A melhora da renda média devida à maior escolaridade e aos resultados da transferência de ativos, somada a redução do Gini, permite mais que dobrar o bem-estar da população apurado pelo índice de Sen. O valor, apurado em moeda constante de setembro de 2005, varia de 358,77 em 2025 até 765,57 em 2080. Esta variação de 113% mostra a efetividade da Sociedade de Participantes para a melhoria do bem-estar da população, e é composta de um aumento na renda de 48%, de R\$ 800,95 para R\$ 1.188,31, e uma redução no Gini de 35,5%, de 0,55207 para 0,35575.

Tabela 7.9 – Índice de Sen - Indivíduos – Cenário 4 (2025 - 2080)

	Renda Média (R\$ Set/05)	Índice de Gini	Índice de Sen
2025	800,95	0,55207	358,77
2030	819,44	0,53476	381,24
2040	859,60	0,49528	433,86
2050	930,23	0,44855	512,98
2080	1188,31	0,35575	765,57

Os Gráficos 7.1 a 7.5 apresentam a evolução da curva de Lorenz para o cenário 4 nos anos de 2025 a 2080. Eles mostram como esta curva vai se tornando menos flácida e se aproximando da reta de 45° com o passar do tempo, após a implantação da Sociedade de Participantes. Estes gráficos refletem a distribuição de renda a cada ponto no tempo simulado que gerou os índices de Gini para o Brasil, apresentados na primeira linha da Tabela 7.5.

**Gráfico 7.1 – Curva de Lorenz - 2025**

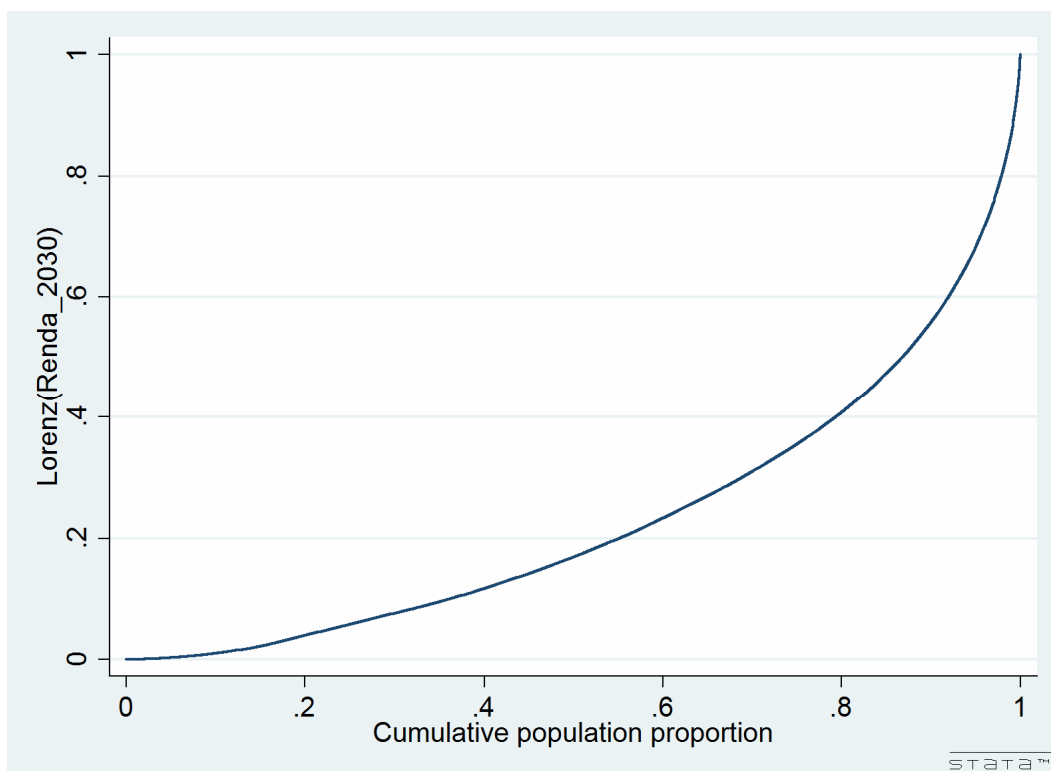


Gráfico 7.2 – Curva de Lorenz – 2030

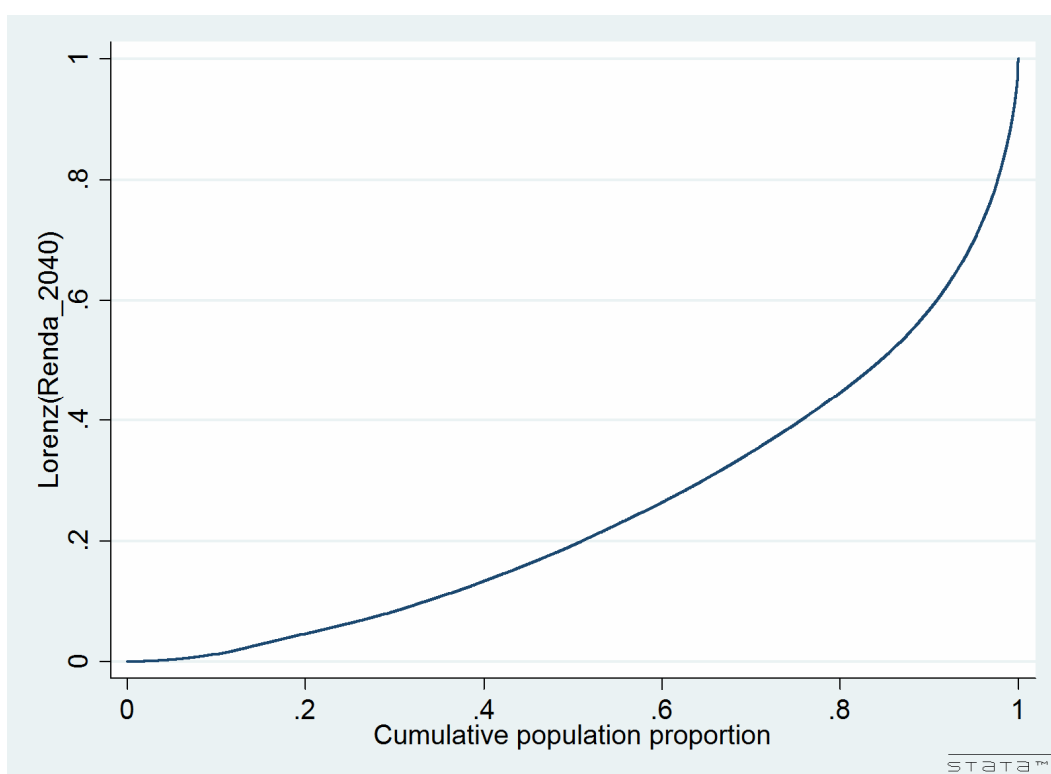


Gráfico 7.3 – Curva de Lorenz - 2040

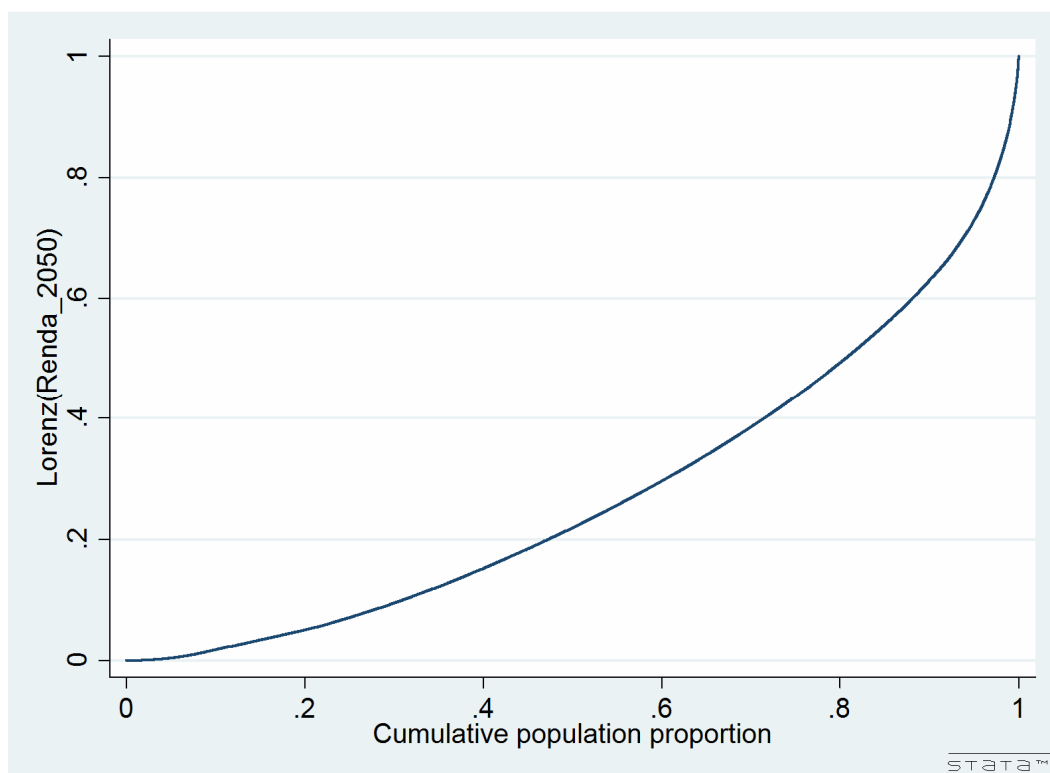


Gráfico 7.4 – Curva de Lorenz – 2050

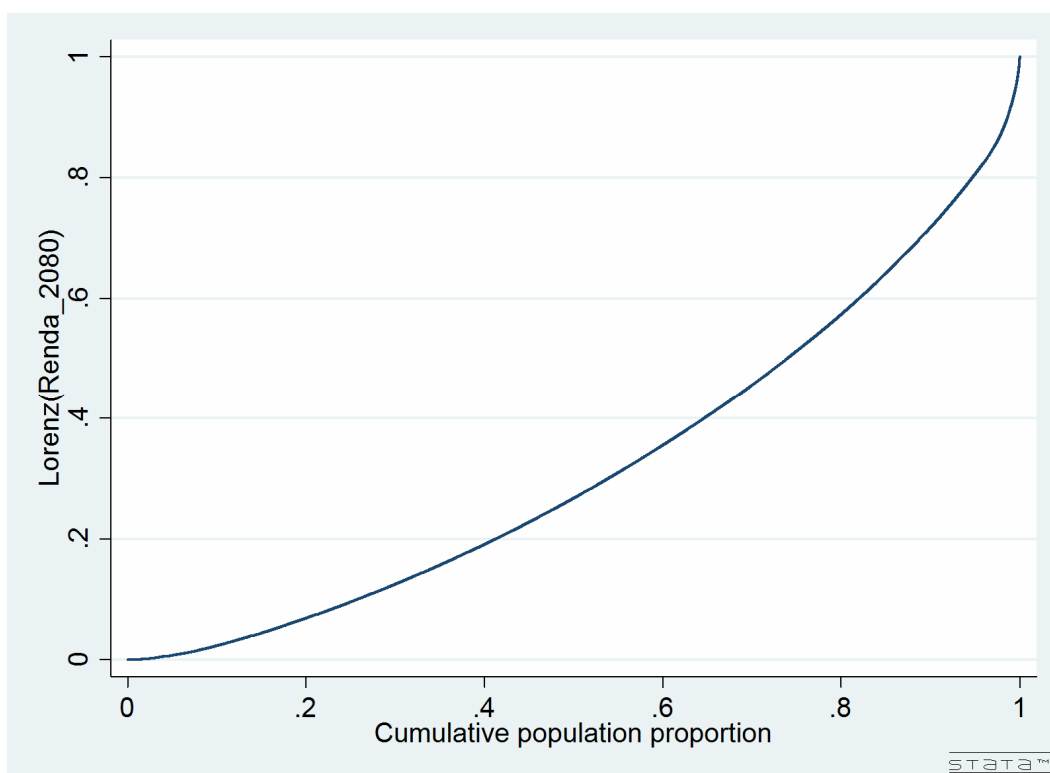


Gráfico 7.5 – Curva de Lorenz - 2080

7.2 – Quantificando o Imposto de Solidariedade

A maior dificuldade em quantificar o imposto sobre riquezas, que denominamos no capítulo 6, devido sua destinação, Imposto de Solidariedade, é a falta de dados sobre como está distribuída a riqueza no Brasil. Esta quantificação implica definir quem será o agente passivo, i.e., qual faixa de riqueza será tributada e quais os intervalos de tributação e alíquotas. No entanto, nem o IBGE, nem qualquer outro órgão de pesquisa, tem dados diretos sobre a riqueza privada brasileira. A Receita Federal recebe, junto à declaração anual de imposto de renda, a relação de patrimônio dos contribuintes. No entanto, os bens são declarados com valor histórico (a última atualização ocorreu no início da década de 1990), e os dados não são públicos devido ao sigilo fiscal. Se houver a decisão política de implantar este novo tributo, em uma reforma tributária que atenuie a carga dos tributos indiretos sobre os mais pobres, os estudos serão realizados pelos técnicos da Receita Federal, que poderão inclusive promover uma reavaliação do patrimônio privado nacional.

Diversos países da OECD apresentam relatórios sobre a distribuição de riqueza, o que facilita simulações e estudos sobre sua tributação. Nos Estados Unidos, o órgão encarregado pelo censo (*Bureau of the Census*) divulga regularmente um relatório (*Current Population Report*) sobre a riqueza privada no país (*Household Wealth and Asset Ownership*). Na Alemanha, o instituto de estatística oficial divulga dados sobre o tema no relatório sobre renda e consumo (*Einkommens – und Verbrauchsstichprobe*). O instituto canadense publica uma pesquisa sobre consumo (*Survey of Consumer Finances*) que inclui dados sobre patrimônio (*Assets and Debts Survey*), além de um relatório financeiro que também tem dados sobre o tema (*Survey of Financial Security*). Outros países possuem relatórios semelhantes, e com a recente tendência do meio acadêmico e político prestarem mais atenção a esta questão, diversos estudos sobre a distribuição da riqueza surgiram nos últimos anos, como, por exemplo, Morissette et al (2003), sobre o Canadá, Hauser et al (2003), sobre a Alemanha, Klevmarken (2003) sobre a Suécia, Brandolini et al (2004), sobre a Itália, Townsend (2004), sobre a Inglaterra e Wolff (2004), sobre os Estados Unidos, além de Wolff (2002), comparando os Estados Unidos com diferentes países. No Brasil existe uma extensa bibliografia sobre renda, na qual se destacam os textos do IPEA, entretanto há poucos estudos sobre riqueza enquanto acumulação de ativos. Os trabalhos de Medeiros (2001), (2003) e (2004) versam sobre ricos e inclusive estabelecem uma linha de riqueza para o Brasil, mas sob o conceito de renda. Pochmann et al (2005) busca estabelecer um elo entre renda e acumulação de patrimônio para mapear a riqueza no Brasil. Por meio da descrição do

domicílio em pesquisas como o censo, conjugadas com informações da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (Embraesp) e da Rede Imobiliária Brasileira, os autores estimam o patrimônio constituído pelos bens imóveis do entrevistado. Reconhecendo que a riqueza acumulada das famílias mais ricas está muito além de seu domicílio, os autores também analisam o consumo destas famílias por meio da POF. Finalmente, eles completam a estimativa considerando que a renda das famílias mais ricas provém do investimento de seu capital, e calculando a rentabilidade média de uma cesta de aplicações, calculam o principal aplicado, que é então multiplicado por 3, por considerarem que 2/3 das receitas não são declaradas.

Para estimar a distribuição da riqueza privada no Brasil foi desenvolvida uma metodologia própria para este trabalho. Estimamos o estoque de riqueza e poupança do setor privado e consideramos que sua distribuição pela população segue a de renda, ponderada pela relação de distribuição de riqueza e renda em outros países.

No capítulo 6 estabelecemos a premissa que o sujeito passivo do imposto sobre riquezas é a pessoa física, pois sendo a pessoa jurídica uma ficção legal, todo seu patrimônio pertence a pessoas físicas. Assim, todo o estoque de riqueza privada pertence ao sujeito passivo eleito, salvo as exceções levantadas no capítulo anterior, como as empresas *off-shore*, ou outras situações semelhantes, que serão tributadas conforme cada caso. O valor do estoque de riqueza e poupança do setor privado usado é o calculado por Morandi (1998) para 1995, corrigido pela variação do estoque líquido de capital fixo privado até 2003, tendo sido a série calculada por Morandi e Reis (2004). O estoque líquido de capital fixo privado compreende os ativos fixos, tangíveis, duráveis e reproduzíveis, como construções, máquinas e equipamentos em poder do setor privado. Ele exclui os ativos circulantes, como estoques de matérias-primas e produtos acabados, os não-reproduzíveis, como terra e riquezas do subsolo, e os intangíveis, como marcas e patentes. O estoque bruto de riqueza privada acrescenta ao estoque líquido de capital fixo os bens de consumo duráveis, os títulos públicos, a base monetária e a dívida externa líquida (com sinal negativo) em poder do setor privado, sem distinção de propriedade, se nacional ou estrangeira. Os ativos não tangíveis e não reproduzíveis também não são considerados no estoque de riqueza privada. Devido às características dos dados primários usados pelos autores, as contas nacionais apresentadas pelo IBGE, estes estoques foram calculados pelo método do estoque perpétuo. Este método considera o custo deflacionado de aquisição do bem em um número de períodos igual ao da sobrevida estimada. Por exemplo, os autores consideraram a sobrevida para construções

residenciais como sendo de 50 anos, para não residenciais 40 anos e 20 anos para máquinas e equipamentos.

Os dados para o cálculo do valor da riqueza privada no Brasil que será usado neste trabalho estão na Tabela 7.10.

Tabela 7.10 - Riqueza Privada			
		Fonte: IPEA / FGV	
Período	Riqueza Privada	Capital Fixo	IGP - DI
	(R\$ bi 1995)	(R\$ bi 1999)	(índice jul)
1990	2.269,38	2.518,06	0,002
1991	2.344,37	2.567,93	0,010
1992	2.446,31	2.605,86	0,104
1993	2.510,49	2.650,67	1,949
1994	2.634,75	2.714,59	96,769
1995	2.739,49	2.787,91	120,733
1996		2.859,73	132,674
1997		2.947,56	141,330
1998		3.030,79	146,398
1999		3.096,30	162,253
2000		3.167,40	186,353
2001		3.242,64	206,450
2002		3.307,90	227,441
2003		3.363,18	282,349

O IPEA publica a série de riqueza privada calculada por Morandi (1998), que está interrompida em 1995, e a série de capital fixo calculada por Morandi e Reis (2004) até 2003. A primeira está em bilhões de Reais de 1995, e a segunda em bilhões de Reais de 1999. A correção de valores destas séries no trabalho destes autores obedece a deflatores específicos. Assim, para construção civil, usa-se o Índice Nacional da Indústria de Construção Civil, para máquinas e equipamentos, o Índice de Preço por Atacado – Oferta Global para Metais e Produtos Metalúrgicos, e para outros investimentos o Índice de Preço por Atacado – Oferta Global para Produtos Agrícolas, todos da FGV. A correção dos índices totais, aqui, por incluírem diversos setores da economia, segue o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), também da FGV. Corrigindo a série de riqueza, interrompida em 1995, pelos valores do IGP-DI para Reais de 1999, e então pela evolução do capital fixo, considerando 1995 como a base, e finalmente o valor encontrado, em Reais de 1999 para

Reais de 2003, o estoque de riqueza e poupança do setor privado encontrado para 2003 é de R\$ 7.728,61 bilhões.

O próximo passo é estimar como este valor se distribui pela sociedade. Como não há pesquisas apresentando a concentração de riqueza no Brasil, supôs-se que ela segue a mesma relação entre a distribuição de riqueza e renda dos Estados Unidos. A Tabela 7.11 apresenta esta relação. A média dos anos amostrados mostra que a riqueza é 3,01 vezes mais concentrada que a renda nos Estados Unidos, valor compatível com estudos para outros países citados anteriormente. A PNAD 2003, ano para o qual a riqueza privada foi calculada, aponta que os 5% dos brasileiros mais ricos detêm 29,57% da renda nacional. Supondo a mesma relação de concentração entre riqueza e renda, 5% dos brasileiros mais ricos detêm 89% ($29,57 \times 3,01$) da riqueza privada do Brasil, ou seja, R\$ 6.878,90 bilhões. Não necessariamente o grupo dos brasileiros que detêm maior renda é exatamente o mesmo dos que detêm maior riqueza, visto a correlação entre estas duas grandezas não ser exata.

Tabela 7.11 - Concentração de Renda e Riqueza			
nos Estados Unidos			
Fonte: Wolff(2004) e www.census.gov			
	Porcentagem		
	detida pelo Top 5%		
Ano	Riqueza	Renda	Riqueza/Renda
1983	56,1	16,4	3,42
1989	59,0	18,9	3,12
1992	60,0	18,6	3,23
1995	60,3	21,0	2,87
1998	59,4	21,4	2,78
2001	59,2	22,4	2,64
		Média:	3,01

Sabendo a base de cálculo estimada do tributo sobre a riqueza, e considerando que o grupo a ser tributado é o dos brasileiros 5% mais ricos, o próximo passo é calcular a alíquota do tributo. A Tabela 7.12 apresenta o dispêndio anual esperado para a implantação da política da sociedade de participantes e a alíquota progressiva no tempo do tributo proposto. Esta alíquota considera uma sonegação inicial de 40% do tributo⁴³, que após sua implantação e

⁴³ O estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), citado no capítulo 6, estima uma evasão fiscal no Brasil de 39,11%, aqui arredondada para 40%.

aperfeiçoamento das técnicas para combatê-la, inclusive considerando que a base do tributo não é muito extensa, cai gradativamente até 25% e se estabiliza neste patamar.

Tabela 7.12 - Projeção de Dispêndio e Alíquota				
Ano	Total do	Sonegação	Alíquota	Alíquota
	Dispêndio	Suposta	Necessária	Proposta
	(R\$ bi)			
2008	2,89	40%	0,0699%	0,10%
2009	5,75	39%	0,1370%	0,20%
2010	8,59	38%	0,2014%	0,25%
2011	11,41	37%	0,2633%	0,30%
2012	14,20	36%	0,3226%	0,35%
2013	16,97	35%	0,3796%	0,40%
2014	19,72	34%	0,4344%	0,45%
2015	22,45	33%	0,4872%	0,50%
2016	25,17	32%	0,5380%	0,55%
2017	27,87	31%	0,5871%	0,60%
2018	30,55	30%	0,6345%	0,65%
2019	33,23	29%	0,6804%	0,70%
2020	35,90	28%	0,7249%	0,75%
2021	38,57	27%	0,7680%	0,80%
2022	41,23	26%	0,8099%	0,85%
2023	43,89	25%	0,8506%	0,90%
2024	46,54	25%	0,9020%	0,95%
2025	49,18	25%	0,9532%	1,00%
2026	51,82	25%	1,0043%	1,00%
2027	51,59	25%	1,0000%	1,00%
2028	51,37	25%	0,9957%	1,00%
2029	51,16	25%	0,9916%	1,00%
2030	50,95	25%	0,9876%	1,00%
2031	50,76	25%	0,9839%	1,00%
2032	50,58	25%	0,9803%	1,00%
2033	50,39	25%	0,9767%	1,00%
2034	50,21	25%	0,9732%	1,00%
2035	50,02	25%	0,9696%	1,00%

Conforme a Tabela 7.12 a alíquota na implantação do tributo deverá ser de 0,10% sobre o patrimônio dos 5% mais ricos dos brasileiros, subindo paulatinamente até 1,00% em 2025. Quando dos estudos finais para elaboração do tributo, tendo sido feita a reavaliação dos bens declarados no IRPF, e conhecendo estes valores declarados à Receita Federal, deverá ser

definido um patamar de isenção do tributo, por exemplo, um milhão de Reais e uma tabela de alíquota progressiva. A proposta inicial é que as alíquotas estimadas na Tabela 7.12 sejam efetivadas para a primeira faixa de patrimônio, por exemplo, entre um e cinco milhões de Reais. O cuidado na fixação desta alíquota é vital, pois a alíquota proposta de 1% chega, hoje, a algo entre 10% e 20% da rentabilidade auferida por este patrimônio, o que gera um convite à sonegação. A queda esperada no futuro da rentabilidade das aplicações financeiras aumenta o valor proporcional destinado ao fisco, e, conseqüentemente, o incentivo à sonegação e mesmo o risco de uma eventual fuga de capital.

8. Conclusão

Tentei unir nesta tese o rigor científico de um trabalho acadêmico com uma proposta real para incrementar a justiça social e o desenvolvimento econômico no Brasil. O ideário da Sociedade de Participantes, hoje intensamente discutido nos foros acadêmicos internacionais, é testado com as mais modernas técnicas estatísticas e econômicas de microsimulação, buscando responder a questão básica proposta no primeiro parágrafo da introdução deste trabalho, sobre a viabilidade da implantação desta política pública no Brasil e sobre seus efeitos para a desigualdade e para a economia do país.

No caminho trilhado para responder esta questão, inicialmente discutimos a questão da desigualdade econômica. Como muitos outros fenômenos, ela em si não é boa nem ruim, depende de sua intensidade. Embora o Brasil venha melhorando seus índices sócio-econômicos, a grande desigualdade econômica existente hoje esgarça o tecido social, aumenta a violência e a criminalidade, e enfraquece o sentido de nação. Também prejudica o crescimento econômico e retarda a redução da pobreza quando o país cresce. Base da exclusão social, gera um enorme custo de oportunidade ao deixar fora do mercado de trabalho milhões de jovens. Os dados apresentados ao longo do trabalho mostram que o governo e o mercado não tem sido eficientes para reduzir esta desigualdade, sendo necessário então pensarmos novas políticas capazes de mudar este quadro. Políticas de transferências mensais de recursos, como o Bolsa Família, minoram o problema do dia-a-dia dos mais desfavorecidos, mas não lançam bases para que eles possam traçar projetos de longo prazo e quebrar a transmissão intergeracional de pobreza.

Para tanto, é necessário aumentar a competitividade dos mais pobres no mercado de trabalho, melhorando sua escolaridade para nivelar as oportunidades. É necessário também ampliar o volume de empregos e reduzir o desemprego estrutural para que o país volte a crescer e para se criar uma sociedade mais justa. Além disso, a redução da desigualdade e da pobreza pode ser acelerada por meio da transferência de ativos para as camadas mais pobres. A aquisição de ativos muda a vida das pessoas no longo prazo, dando ao indivíduo segurança, independência e liberdade. O acesso ao crédito bancário e a possibilidade de desenvolvimento profissional insere a pessoa efetivamente no mercado de consumo, o que, no agregado, aumenta o volume de produção, o desenvolvimento econômico e reduz o desemprego. Estes são os objetivos da Sociedade de Participantes. Esta política, suportada por um imposto de solidariedade, fortalece a cidadania e reforça a idéia de nação, fatores essenciais para a organização que propicia o desenvolvimento.

A viabilidade de tal política é demonstrada por meio de sua simulação na PNAD. A partir da evolução da pirâmide populacional brasileira pode-se estabelecer a necessidade de dispêndios para implantação da Sociedade de Participantes, que poderão provir de uma reforma fiscal, ou de um imposto de 1% sobre o patrimônio dos 5% dos brasileiros mais ricos. A implantação da política deve reduzir o índice de Gini em aproximadamente 36%, e devido à elasticidade de redução da pobreza com a diminuição da desigualdade, eliminar a pobreza endêmica no Brasil. A transferência de ativos e a capacitação profissional das classes menos favorecidas possibilitarão a quebra da transmissão intergeracional da pobreza. Menor desigualdade significa também reduzir a violência, a criminalidade e a exclusão social, gerando benefícios para toda a sociedade.

Além de responder à questão inicial, este trabalho busca também abrir a discussão para outros tópicos importantes. A proposta da Sociedade de Participantes busca iniciar uma discussão sobre novos caminhos para se reduzir a desigualdade e sobre novas técnicas para se avaliar políticas públicas. A formulação de um programa de tal monta supõe uma ampla discussão pela sociedade, incluindo claramente o meio acadêmico como gerador de propostas. Esta tese é apenas um degrau no caminho de um objetivo maior. Cabe a sociedade discutir qual o bem comum que deverá ser buscado e qual o caminho a ser traçado para tanto. Como cabe também ao meio acadêmico orientar a sociedade na efetividade dos caminhos escolhidos propondo formas de avaliá-los.

A segunda discussão aberta por este trabalho está no método adotado para se responder à questão inicial. Para se chegar à resposta da nossa questão básica adotou-se uma metodologia que pode embasar outras avaliações de políticas públicas. Não há, conforme discutimos ao longo do trabalho, uma cultura de avaliação no meio público brasileiro. Desta forma, não há como saber se os objetivos traçados quando da formulação de uma política pública estão sendo alcançados, o que prejudica não só o controle das ações e resultados como também o planejamento dos novos passos a serem dados. A avaliação *ex-ante* realizada no trabalho por meio da microssimulação na PNAD usou conceitos de demografia e economia. A integração de áreas de conhecimento é necessária para a avaliação de programas governamentais, e a formação de profissionais para tanto é vital para melhorar a eficiência do governo. A apresentação das técnicas usadas neste trabalho busca abrir a discussão para sua utilização no meio acadêmico e pelo Estado para gerir suas ações.

A terceira discussão aberta é a possibilidade de discutirmos a desigualdade por meio de outros índices além do comumente usado Gini. O exercício apresentado no capítulo 4 usando

o índice de Theil apresenta dados para se discutir o papel dos sindicatos e do poder público, e em especial, da burocracia estatal, na desigualdade de pagamentos no Brasil.

Outro tópico paralelo ao uso da demografia para avaliarmos a política proposta, e que se coloca hoje para a sociedade, é a janela de oportunidades que a mudança da estrutura etária neste início de século abre para o Brasil. Para a sociedade colher os benefícios potenciais desta transição demográfica é necessário implementar políticas públicas buscando este objetivo. Conforme discutimos, esta janela traz oportunidades no nível micro e macro da economia, e seu aproveitamento pode gerar crescimento e aumento da renda per capita. A formulação de políticas adequadas para aproveitá-las é outra proposta que este trabalho deixa em aberto para discussão.

Referências

- Ackerman, B., Alstott, A. **The Stakeholder Society**. New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1999.
- Alesina, A., Rodrik, D. Distributive Politics and Economic Growth. **The Quarterly Journal of Economics**, vol. 109, n. 2, 465-490, 1994.
- Amsberg, J.v.; Lanjouw, P., Nead, K. A Focalização do Gasto Social Sobre a Pobreza no Brasil. In: Ricardo Henriques (org.), **Desigualdade e Pobreza no Brasil**, Rio de Janeiro: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2000.
- Araar, A., Duclos, J.Y. An Atkinson–Gini Family of Social Evaluation Functions. **Economics Bulletin**, Vol. 3, No. 19 pp. 1–16, 2003.
- Artana, D., Murphy, R.L., Navajas, F. A Fiscal Policy Agenda. In: **After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America**, John Williamson and Pedro-Pablo Kuczynski, co-editors. Washington, DC: Institute for International Economics, 2003.
- Atkinson, A. B. **Social Justice and Public Policy**. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books Ltd, 1983.
- Atkinson, A. B. On the Measurement of Poverty. **Econometrica**, vol. 55, n. 4, Jul - 1987.
- Barrientos, A., Dejong, J. **Do Cash Transfers Make Significant Contributions to Eradicating Child Poverty?** Manchester, UK: Childhood Poverty Research and Policy Centre (CHIP), 2004.
- Barro, R.J. Inequality, Growth and Investment, **NBER Working Paper n. 7038**, 1999.
- Barros, R. P., Mendonça, R.S.P. Os Determinantes da Desigualdade no Brasil, **IPEA – Texto para Discussão n. 377**, Rio de Janeiro: IPEA, 1995.
- Basman, R.L.; Hayes, K.J., Slottje, D.J. **Some New Methods for Measuring and Describing Economic Inequality**. Londres: Jai Press Inc, 1993.
- Bénabou, R. Inequality and Growth. In: Ben Bernanke e Julio Rotemberg (eds). **NBER Macroeconomics Annual 1996**. Cambridge: MIT Press, 11—74, 1996.
- Bénabou, R. Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract. **American Economic Review**, n. 90, 96-129, 2000.
- Bento XVI. **Deus Caritas Est**, São Paulo: Paulinas, 2006.
- Bojer, H. **Distributional Justice: Theory and Measurement**. Londres: Routledge, 2003.
- Bourguignon, F. Decomposable Income Inequality Measures. **Econometrica**, Vol.47, n. 4, 901-920, Jul - 1979.
- Bourguignon, F. The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time Periods. In: Theo S. Eicher e Stephen J. Turnovsky (eds) **Inequality and Growth: Theory and Policy Implications**. Cambridge: The MIT Press, 2003.

- Bourguignon, F. The Poverty-Growth-Inequality Triangle, www.worldbank.org, 2004
- Bourguignon, F. & Chakravarty, R. Multi-dimensional poverty orderings. **Working Paper n. 2002-22**, DELTA- Departement et Laboratoire D'Économie Théorique et Appliquée, 2002.
- Bourguignon, F., Ferreira, F.H.G., Menéndez, M. Inequality of Outcomes and Inequality of Opportunities in Brazil, **Police Research Paper 3174**, Washington D.C.: World Bank, 2003.
- Bourguignon, F., Spadaro, A. Microsimulation as a Tool for Evaluating Redistribution Policies. Paris-Jourdan Sciences Economiques. **Working Paper 2005-02**. www.pse.ens.fr. 2005.
- Bowles, S. Schooling and Inequality from Generation to Generation. The Journal of Political Economy, Vol. 80, n. 3, part 2, S219-S251, May - Jun - 1972.
- Bowles, S., Gintis, H. **Recasting Egalitarianism: New Rules for Communities, States and Markets**. Nova Iorque: Verso, 1998.
- Brandolini, A., Cannari, L., D'Alessio, G., Faiella, I. Household Wealth Distribution in Italy in the 1990s. **Working Paper No. 414**, The Levy Economics Institute, 2004.
- Calmon, P.D.P.; Conceição, P.; Galbraith, James K., Cantú, V.G., Sanchez, A.H. The Evolution of Industrial Earnings Inequality in Mexico and Brazil. In: James K. Galbraith e Maureen Berner, **Inequality & Industrial Change: A Global View**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Carvalho, J.A.M. Crescimento Populacional e Estrutura Demográfica no Brasil. **Texto para Discussão 227**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2005.
- Coady, D.; Harris, R.L. **Measuring the Impact of Transfer Programmes**. Washington, DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2004.
- Cogneau, D. **Comments on François Bourguignon's Intervention Paris: AFD / EUDN**, Conference, November - 2003.
- Coulter, P. B. **Measuring Inequality: A Methodological Handbook**. Boulder, Colorado: Westview Press, 1989.
- Cremer, H., Pestieau, P. Wealth Transfer Taxation: A Survey. **Working Paper No. 394**, The Levy Economics Institute, 2003
- Cunha, F., Heckman, J. A New Framework for the Analysis of Inequality. **NBER Working Paper 12505**, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2006.
- Dall'Acqua, F. **Uma Análise das Propostas de Reforma Tributária Recentes**. S. Paulo: Relatório 17/2002 - Núcleo de Publicação e Pesquisa - Fundação Getúlio Vargas, 2002.
- De Ferranti, D., Perry, G.E., Ferreira, F.H.G., Walton, M. **Inequality in Latin America:**

BreaKing with History? Washington: The World Bank, 2204.

Deininger, K, Squire, L. . New Data Set Measuring Income Inequality , **World Bank Economic Review**, 10 (September), 565-591, 1996.

Dworkin, R. What is Equality? Part 1: Equality of Welfare, **Philosophy and Public Affairs**, Vol.10. no. 3, 185-246, 1981a.

Dworkin, R. What is Equality? Part 2: Equality of Resources, **Philosophy and Public Affairs**, Vol.10. no. 4, 283-345, 1981b.

Dworkin, R. **Sovereign Virtue – The Theory and Practice of Equality**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2000.

Fischer, F. Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology. Boulder, Colorado: Westview Press, 1980.

Fleischacker, S. **A Short History of Distributive Justice**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2004.

Friedman, M. and R. Friedman .**Free to Choose**. Londres: Penguin, 1980.

Furquim, L., Garcia, F. Income Inequality and Growth in Latin America, **The Brazilian Journal of Political Economy**. forthcoming, 2003.

Furtado, C. **Análise do “Modelo” Brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

Furtado, C. **O Brasil Pós-“Milagre”**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

Furtado, C. **Brasil: A Construção Interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

Gacitúa-Marió,E., Woolcock, M. **Exclusão Social e Mobilidade no Brasil**. Brasília: IPEA, 2005.

Galbraith, J. K. **Created Unequal**, Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

Galbraith, J. K. Book Review: Raised on Robbery, **Yale Law & Policy Review**, Vol. 18, number 2, 2000.

Galbraith, J. K. The Importance of Being Sufficiently Equal, **Social Policy and Philosophy**, Vol.19, number 1, Jan-Feb, 2002.

Galbraith, J. K., Berner, M. **Inequality and Industrial Change: A Global View**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

Galbraith, J. K., Conceição, P., Bradford, P. The Theil Index in Sequences of Nested and Hierarchical Grouping Structures: Implications for the Measurement of Inequality Through Time, With Data Aggregated at Different Levels of Industrial Classification. **Eastern Economic Journal**, 27(4), Fall 2001, 491-514.

Galbraith, J. K., Spagnolo, L., Pinto, S. The Decline of Pay Inequality in Argentina and Brazil Following the Crises and Retreat from the Neo-liberal Model. Austin: University of Texas Inequality Project, **Working Paper 34**, 2006.

- Garcia, F. **Seminário de Crescimento Econômico: Por que Somos tão Pobres e Eles tão Ricos?** FGV-EAESP, 2004.
- Garcia, F., Bandeira, A.C., Furquim, L., Souza, R.C. **Economic Reforms, Inequality and Growth in Latin América**, mimeo. S. Paulo: FGV-EAESP, 2003.
- Goodin, R. What Happens When You Lose Your Stake? The Case for Conditional Capital Grants. American Political Science Association Annual Meetings, Boston, 2002.
- Guest, A., Almgren, G. Demographic Transition. **The Encyclopedia of Sociology, Second Edition**. Borgatta, E., R. Montgomery (eds). Nova Iorque: Macmillan, 2000
- Hauser, R. and Stein, H. Inequality of the Distribution of Personal Wealth in Germany 1973 – 1998. **Working Paper n. 398**, The Levy Economics Institute, 2003.
- Hayek, F. A. **Law, Legislation and Liberty, Vol. 2: The Mirage of Social Justice**. Chicago: The University of Chicago Press, 1976.
- Henriques, R. **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- Immervoll, H.; Levy, H.; Nogueira, J.R.; Siqueira, R., O'Donoghue, C. Simulating Brazil's Tax-Benefit System Using BRAHMS, the Brazilian Household Microsimulation Model. Helsinki: Wilder International Conference on Inequality, Poverty and Human Well-Being, 2003.
- Ingham, B. **Economics and Development**. Londres, Mc Graw- Hill, 1995.
- Kaldor, N. Alternative Theories of Distribution, **Review of Economic Studies** 23(2): 83-100, July - 1956.
- Kaldor, N. Taxation for Economic Development, **The Journal of Modern African Studies**, Vol.1, No. 1, March, 1963.
- Kennickell, Arthur B. Using Income Data to Predict Wealth. **Working paper**, Board of Governors of the Federal Reserve System, 1999.
- Klevmarken, N.A. On Household Wealth Trends in Sweden over the 1990s. **Working Paper 395**, The Levy Economics Institute, 2003.
- Kolm, S. C. **Modern Theories of Justice**. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1996.
- Kuznets, S. Economics Growth and Income Inequality, **The American Economic Review**, Vol. 45, nº1, Mar - 1955.
- Labandeira, X., Labeaga, J.M., Rodríguez, M. A Macro and Microeconomic Integrated Approach to Assessing the Effects of Public Policies. ECINEQ Society for the Study of Economic Inequality. **Working Paper 2006-22**. www.ecineq.org. 2006.
- Langoni, C.G. **Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil**. Rio de Janeiro: Liv. Expressão e Cultura, 1973.

- Lavinas, L., Varsano, R. Programa de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza. In: Ana Lucia Martins Lobato, **Garantia de Renda Mínima: Ensaio e Propostas**. Brasília: IPEA, 1998.
- Le Grand, J., Nissan, D. A Capital Idea: Helping the Young to Help Themselves. In: **The Ethics of Stakeholding**, edited by Keith Dowding, Jurgen De Wispelaere, and Stuart White. Houndmills, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003.
- Leal, R.M.M. **Programa de Garantia de Renda Mínima nas Finanças Públicas**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: EAESP/FGV, 1999.
- Lebacqz, K. **Six Theories of Justice**. Minneapolis: Augsburg Publishing House, 1986.
- Levitas, R. **The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labor**. Londres: Macmillan Press Ltd, 1998.
- Levitt, S.D., Dubner, S.J. **Freakonomics: A Rogue Economist Explores the Hidden Side of Everything**. Nova Iorque: Harper Collins Publishers, 2005.
- Licio, E.C. **A Trajetória dos Programas de Renda Mínima e Bolsa Escola no Brasil: O Impacto da Variável Federativa**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: EAESP/FGV, 2002.
- Locke, J. **Two Treatises of Government**. Londres: Everyman's Library, 1992 (1690).
- Lobato, A.L. **Garantia de Renda Mínima: Ensaio e Propostas**. Brasília: IPEA, 1998.
- Mahon, Jr., J.E. Causes of Tax Reform in Latin America, 1977 – 1995, **Latin America Research Review**, Vol. 39, nº 1, Feb, 2004.
- Mainwaring, S., Shugart, M.S. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Marx, K., Engels, F. **Manifesto of the Communist Party**. Marx/Engels Internet Archive (Marxist.org), 2000 (1847).
- Mason, A. Economic Demography. In **Handbook on Population**, M. Micklin, D. Poston (eds). Nova Iorque: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2005a.
- Mason, A. Demographic Transition and Demographic Dividends in Developed and Developing Countries. United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structure. UN/POP/PD/2005/2. 2005b.
- Medeiros, M. A Construção de uma Linha de Riqueza a Partir de uma Linha de Pobreza. IPEA, **Texto para Discussão n. 812**, 2001.
- Medeiros, M. Os Ricos e a Formulação de Políticas de Combate à Desigualdade e à Pobreza no Brasil. IPEA, **Texto para Discussão n. 984**, 2003.
- Medeiros, M. As Oportunidades de Ser Rico por Meio do Trabalho Estão Abertas a Todos? IPEA, **Texto para Discussão n. 1026**, 2004.
- Mendonça, Mário J.C., Loureiro, P.R.A., Sachsida, A. Criminalidade e Desigualdade Social. IPEA, **Texto para Discussão n. 967**, 2003.

- Micklin, M., Poston, Jr D. L. The Demographer's Ken: 50 Years of Growth and Change. In **Handbook on Population**, M. Micklin, D. Poston (eds). Nova Iorque: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2005.
- Mill, J.S. **Utilitarianism**. Indianapolis: Hackett Pub. Co., 1979 (1861).
- Mincer, J. **Schooling, Experience, and Earnings**. Nova Iorque: National Bureau of Economic Research, Columbia University Press, 1974.
- Mitton, L., Sutherland H., Weeks, M. **Microsimulation Modelling for Policy Analysis - Challenges and Innovations**. Cambridge: University Press, 2000.
- Morandi, L. Estoque de Riqueza e a Poupança do Setor Privado no Brasil – 1970/95. IPEA, **Texto para Discussão n. 572**, 1998.
- Morandi, L., Reis, E. **Estoque de Capital Fixo no Brasil, 1950-2002**. ANPEC, 2004.
- Morissette, R., Zhang, X., Drolet, M. The Evolution of Wealth Inequality in Canada, 1984 – 1999. **Working Paper n. 396**, The Levy Economics Institute, 2003.
- Morley, S.A., Coady, D. **From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries**, Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 2003.
- Nozick, R. **Anarchy, State, and Utopia**. Nova Iorque: Basil Books, Inc. Publishers, 1974.
- Oliveira, J.C., Albuquerque, F.R.P.C., Lins, I.B. **Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1980 – 2050 – Revisão 2004**. Rio de Janeiro: IBGE, DPE, COPIS. 2004.
- Orcutt, G.H. A New Type of Socio-Economic System. **The Review of Economics and Statistics**. Vol. 39 (2), May, 1957, 116:123.
- Pareto, V. **Manual of Political Economy**. New York: A.M. Kelley, 1971.
- Parijs, P. V. **Real Freedom for All: What (If Anything) Can Justify Capitalism?** Oxford: Clarendon Press, 1995.
- Pateman, C. Freedom and Democratization: Why Basic Income Is to Be Preferred to Basic Capital. American Political Science Association Annual Meetings, Boston, 2002.
- Paulics, V.A.T. **Disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil (1991- 1997)**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: EAESP/FGV , 2003.
- Pochman, M. et al (organizadores). **Atlas da Exclusão Social no Brasil, volume 3: Os Ricos no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2005.

PRI – Policy Research Initiative. **Exploring the Promise of Asset-Based Social Policies: Reviewing Evidence from Research and Practice – Synthesis Report.** Conference on Asset-Based Approaches. Gatineau, Québec, 2003.

Ravallion, M. *Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages*, www.worldbank.org, 2001.

Rawls, J. **A Theory of Justice.** Revised ed. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1999 (1971).

Rawls, J. **Justiça como Equidade: Uma Reformulação.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

Rios-Neto, E.L.G. *Questões Emergentes na Demografia Brasileira. Texto para Discussão 276.* Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2005.

Rios-Neto, E.L.G. *A Projeção Populacional do IBGE e a Estrutura Etária.* Mimeo. Austin: University of Texas. 2006.

Roemer, J.E. **Theories of Distributive Justice.** Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1996.

Roemer, J.E. **Equality of Opportunity.** Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1998.

Rousseau, J.J. **O Contrato Social e Outros Escritos.** S. Paulo: Editora Cultrix, 1971.

Rousseau, J.J. **A Discourse on Inequality.** Middlesex, England: Penguin Books, 1984 (1755).

Rudnick, R., Gordon, R. Taxation of Wealth. In: **Tax Law Design and Drafting, Vol. 1;** International Monetary Fund, Victor Thuronyi, ed., 1996.

Sen, A. **Choice, Welfare and Measurement.** Oxford: Basil Blackwell, 1982.

Sen, A. **Inequality Reexamined.** Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1992.

Sen, A. **On Economic Inequality.** Expanded edition, with a substantial annexe by J. E. Foster and A. Sen. Oxford: Oxford University Press, 1997.

Sen, A. **Development as Freedom.** Nova Iorque: Alfred A. Knopf, Inc., 2001

Shakow, D., Shuldiner, R. A Comprehensive Wealth Tax, **New York University Tax Law Review**, Vol. 53 (4), 2000.

Silveira, A.M. Redistribuição de Renda. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, Vol. 29 (2), Abr-Jun-1975, 3:15.

Skoufias, E. PROGRESA and its Impacts on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico: A Synthesis of the Results of an Evaluation by IFPRI. International Food Policy Research Institute, Food Consumption and Nutrition Division Washington, D.C, 2001

Skoufias, E., Davis, B., Vega, S. Targeting the Poor in México: An Evaluation of the Selection of Households in PROGRESA. **World Development**, Inglaterra, Vol. 29 (10), 2001, 1769:1784.

Smith, A.A **Riqueza das Nações Vol. I** São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996a (1776).

Smith, A.A **Riqueza das Nações Vol. II** São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996b (1776).

- Souza, P.R. **A Revolução Gerenciada: Educação no Brasil, 1995-2002**. São Paulo, Prentice Hall, 2005.
- Spink, P., Camarotti, I. **Estratégias Locais para Redução da Pobreza: Construindo a Cidadania**. 2ª. Edição, S. Paulo: EAESP, 2003.
- Suplicy, E.M. **Da Distribuição da Renda e dos Direitos à Cidadania**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1988.
- Suplicy, E.M. **Programa de Garantia de Renda Mínima**. Brasília: Senado Federal, 1992.
- Suplicy, E.M. **Programa de Garantia de Renda Mínima**. Brasília: Senado Federal, 1996.
- Suplicy, E.M. **Programa de Garantia de Renda Mínima**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- Suplicy, E.M. **Renda de Cidadania: A Saída é Pela Porta**. São Paulo: Cortez Editora, 2002.
- Suplicy, E.M.(org) **Conferência Internacional - Renda Mínima: Discussões e Experiências**. Brasília: Senado Federal, 1998.
- Sutherland, H., Taylor, R., Gomulka, J. Combining Household Income and Expenditure Data in Policy Simulations. ESRC – Department of Applied Economics. Microsimulation Unit. **DAE Working Paper AS 0110**. University of Cambridge. Cambridge, 2001.
- Tilly, C. **Durable Inequality**. Berkeley: University of California Press, 1998.
- Townsend, I. Income, Wealth and Inequality. The House of Commons Library. **Research Paper 04/70**. www.parliament.uk . Londres, 2004.
- Vedung, E. **Public Policy and Program Evaluation**. New Bruswick, N.J.: Transaction Publishers, 1997.
- Vernant, J.P. O indivíduo na cidade. In P. Veyne, J.P. Vernant, L. Dumont, P. Ricoeur, F. Dolto, F. Varela e G. Percheron. **Indivíduo e poder**.Lisboa: Edições 70, 1988.
- Wolff, E. N. International Comparisons of Wealth Inequality. **Review of Income and Wealth**, Series 42. n. 4, dec., 1996
- Wolff, E.N. **Top Heavy**. Nova Iorque: The New Press, 2002.
- Wolff, E.N. Changes in Household Wealth in the 1980s and 1990s in the U.S. **Working Paper n. 407**, The Levy Economics Institute, 2004.
- Wolff, J., Nozick, R. **Property, Justice and the Minimal State**. Cambridge, UK: Polity Press, 1991.
- Wong, P.**Child Support and Welfare Reform**. Nova Iorque: Garland Publishing, 1993.
- World Bank. **Influential Evaluations: Evaluations that Improved Performance and Impacts of Development Programs**. World Bank Operations Evaluation Department. Washington, D.C., 2004.
- Zaidi, A., Rake, K. Dynamic Microsimulation Models: A Review and Some Lessons for SAGE. ESRC SAGE Research Group. **Discussion Paper 02**.www.lse.ac.uk.depts/sage. Londres, 2001.

Apêndice A

Economic Inequality and Taxation in the US and Brazil: A Comparative Analysis

Introduction

Everything a government does, or chooses not to do, can affect the quality of life of its people. States look to guarantee the stability and growth of the economy and to improve income distribution to increase the well-being of the population. The government's taxing and spending activity is the central instrument to perform this function. However, the relationship between state and economy has changed considerably during the twentieth century. In the beginning of the last century, the Brazilian and US governments had small structures with little participation in the economy. After the Great Depression in 1929, both countries increased governmental spending to stimulate their economies and to help the countries to get out of the Depression. As a result, the state size and its engagement in the economy grew. Ideas on the appropriate role and structure of the state began to change after the 1970s. The proposals were to downsize the state and to diminish its participation in the economy. Taxation follows a similar history reflecting, the engagement of the state in the economy. In the US, the federal receipts were 1.3 percent of Gross Domestic Product (GDP, hereafter) in 1902. In 1947, when the systematic register of national accounts of Brazil was initiated, the tax burden was 13.8 percent of GDP. In 2002, the tax burden was 35.8 percent of GDP in Brazil and 29.6 percent of GDP in the US. In spite of the proposals to reduce the size of the state, it still plays an important role in the economy in both countries.

High inequality impairs economic growth and is associated with high poverty levels. However, inequality is a complex issue with many faces and many causes. Economic inequality encloses asset, income distribution, opportunity and outcome. It is related to the structure of political forces, institutions, history, market functioning, asset accumulation, macro-economic condition and socio-cultural process. Brazil has a very high economic inequality that persists over time. Brazilian inequality spreads to every aspect of life, encompassing access to public services, assets and credit. According to IBGE⁴⁴, 1 percent of the richest Brazilians have the same share of GDP as the poorest 50 percent. Moreover, 20 percent of the poorest population receives only 2 percent of GDP⁴⁵. After a tremendous

⁴⁴ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Statistic and Geographic Brazilian Institute.

⁴⁵ Human Development Report 2003 (HDR) - UNPD - United Nation Development Programme.

growth in income following World War II, the American economy has slowed down since the early 1970s. The downturn has caused a disturbing increase in economic inequality. According to Levy (1998), the income share of the richest 5 percent of American families was 15.6 percent of GDP in 1969; by 1996 that share rose to 20.3 percent. However, the share of the poorest 20 percent of Americans is 5.2 percent⁴⁶ less than the OCDE countries' mean, but more than twice the Brazilian share. While in the US the richest 10 percent receive 16.6 times as much as the poorest 10 percent, in Brazil the same ratio equals 65.8. Eventually, according to the Human Development Report - UNPD, the Gini coefficient in the US is 0.408 while in Brazil is 0.607. As a conclusion, Brazil is much more unequal than the US.

Governments play an important distributive role through their taxing and spending activities. Nevertheless, authors often more focused on spending policy. There are many studies on social security, unemployment insurance, health care and specific expenditure programs for the poor. Most discussion of comparative policy pays little attention to tax policy, and even less to the relationship between taxation and inequality among countries. Taxing and spending are distinct political activities and could be studied separately because they are different realms of activity. This paper will discuss the relationship between inequality and taxation in the US and Brazil. I argue that the different inequality in each country is related to tax systems. Furthermore, the US has a more progressive tax structure than Brazil, what explains in part the lower inequality.

This paper proceeds as follows. The next section presents the inequality structure in the US and Brazil. The second section discusses the role of government in developing policy for income distribution. The third section compares the tax structures in both countries, mainly the importance of direct tax in the US and indirect tax in Brazil. The fourth section examines how the institutional configuration in each country affects the tax system. The fifth section brings up the relationship between taxation and federalism, discussing the role of taxation on regional inequalities and conflicts.

Inequality in the US and Brazil – Historical Roots

The enormous income inequality in Brazil has different origins: unequal access to education, high wage differentials by skill level, regressive public transfers, regressive

⁴⁶ Human Development Report 2003 (HDR) - UNPD - United Nation Development Programme.

indirect taxation, unequal access to assets and to economic opportunities, inefficient economic and political institutions, and so on.

Agriculture was the dominant sector in Brazil until the middle of the twentieth century, and access to land was one of the most important reasons for inequality. While Brazil is still waiting for a fair land policy, there have always been many facilities to acquire land in the US. The Homestead Act of 1862⁴⁷ distributed almost 10 per cent of the area of the US to private citizens. The homesteader was required to be the head of a household and be at least 21 years old to receive 160 acre of land. Settlers could be newly arrived immigrants, single women, or former slaves. They had to live on the land, to build a house, to make improvements, and to farm for five years to receive the ownership of the land. The Homestead Act remained in effect until 1976⁴⁸ and had promoted widespread access to land. While land ownership was extremely concentrated in Brazil, in the US the proportion of adult males in rural areas who owned land was almost 70 percent in 1900. This unequal access to land in Brazil would have repercussions in all economic structures until today.

Public education is very important in the distribution of income. Since the time of early settlement, the US has provided basic education to children. In the nineteenth century, free schools for all children, supported by general taxes, were widespread in every northern state. In southern states, at least 90 percent of all white children were in school. In Brazil, the investment in schooling was very low. Rich families provided private school for their children and resisted taxation to subsidize services for others. In 1900, the literacy rate in the US was around 90 percent while in Brazil it was near 25 percent⁴⁹. In the end of the twentieth century, Brazil expanded primary education to almost all children, but the quality of public education is quite below the American standard.

Nevertheless, land and educational policies are related to political power and representative institutions. The United States has elected representative legislative assemblies since the colonial period. They adopted the secret ballot and extended the franchise to the poor and illiterate in the middle of the nineteenth century although there have been restrictions to African Americans in southern states. Brazil has had a high political inequality related to economic inequality. The Emperor Pedro I closed the first elected assembly after independence, concentrating power in his hand to name senators and to dismiss parliaments

⁴⁷ According to http://www.nps.gov/home/homestead_act.html.

⁴⁸ In Alaska, the Homestead Act remained in effect until 1986.

⁴⁹ De Ferranti et al (2004)

and cabinets. After that, many military coups interfered in the Brazilian political life, changing the power from one elite to another. Not only could just a small proportion of the population vote, but also fraud was usual in elections due to the absence of adequate secrecy in casting ballots and effective electoral control. Moreover, Brazil extended the franchise to the illiterate only in 1988. In 1900, the proportion of the population voting in Brazil was around 2 percent, while in the US it was 10 times as much⁵⁰. The unequal distribution of political power has a strong effect on economic inequality, and wealth inequality has a strong effect on political inequality.

Brazil was one of the fastest growing economies in the world from the 1930s to the 1970s. After 1980, growth was much lower, falling behind Latin American averages. Today Brazil is among the world's largest economies with a strong industrial sector. Table 1 compares the economic growth of Brazil and the US after 1930. In spite of this economic growth, inequality also grew in Brazil. According to HDR - UNPD Brazil has a GDP per capita of US\$7,360 (ppp⁵¹) and is considered a middle-income country. However, due to the high inequality 23.7 percent of the population, or more than 40 million people, is living in poverty on less than US\$2.00/day.

Table 1 – Comparison of GDP Growth Rates⁵²

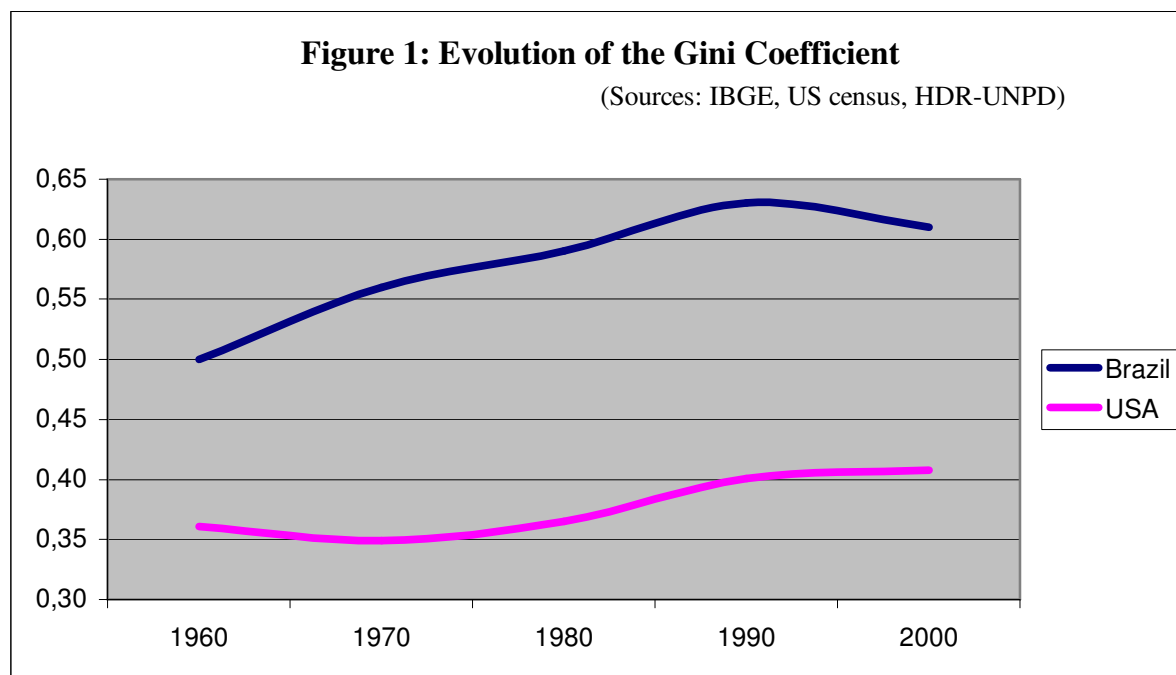
	1931-1950	1951-1980	1981-1993	1994-2000
Brazil	4.6	6.8	1.4	3.1
USA	3.2	3.6	2.2	3.9

In the US, inequality also grew after the 1970s. According to Levy (1998) the worldwide crop failures in the beginning of the 1970s led to an increase in food prices and to the end of high economic growth that followed the World War II. This increase in food prices was followed by the oil shortage that tripled oil prices.

⁵⁰ De Ferranti et al (2004).

⁵¹ Purchasing power parity.

⁵² Pinheiros et al (2001).



On the one hand, higher oil prices brought inflation and pressure to improve productivity and technology. Technology privileges high skilled workers, with more and better education bringing them higher wages. On the other hand, maturing baby boomers and more women entering the workforce lowered wages. As 45 percent of the workforce has not gone beyond high school, wages fell farther for unskilled workers. Consequently, the familiar median income fell and inequality increased.

Policy for Income Redistribution

Government sets its agenda to solve public problems. In fiscal issues, the state extracts the resources of society and returns them through expenses, transferences or investments that favor some sectors of this society. Therefore, this is one of the biggest political issues: who will pay and who will receive the resources. This is the center of ideological debate in almost every country. The first conceptual question concerns whether the government should interfere in income distribution. Economists state that anything that interferes with the market mechanism produces a decline in efficiency. The welfare of a society is defined by the sum of the well-being of its members. Algebraically this is the definition of the utilitarian social welfare function. Traditional economy states that government should redistribute income only if this redistribution improves the total welfare of society. Redistribution makes some people better off and others worse off; however, the sum will be the same. Thus, redistribution is not a Pareto improvement. Moreover, conventional economic theory presupposes a trade-off

between equity and efficiency. Nevertheless, the microeconomic theoretical idea depends on the competitive market assumption, and, in the real world, there is no perfectly competitive market. In real life there is evidence of a strong relationship between inequality and economic performance. Equality is good for employment and employment is good for growth and wealth.

High income inequality is associated with high rates of poverty, it also undermines development and increases violence. More equal societies are more stable and have less unemployment. High wealth inequality impairs political life. Wealth forges a rich identity that is fundamental in politics. Owners of capital assets form a cohesive political force, which dominates the government. This government continues to provide for the wealthy, maintaining inequality. More equal societies improve welfare and the quality of life of its people. For example, public education has a different role improving equity in Brazil and in the US. Brazil has a very unequal society that leads to the maintenance of private and expensive elementary and secondary schools of good quality. Thus, Brazilian students from top private schools perform at the same levels as students in OECD countries. Otherwise, public school teaching is dismal in most places. Therefore, Brazilian public school students receive the lowest test scores in cross-national tests. In the US, education is the most important tool to reduce income inequality. In contrast, education in Brazil is doing the opposite, e.g., it exacerbates inequality.

Tax System in Brazil and in the US

Taxation greatly affects the economy. Economists state that tax generates a deadweight loss between the demand and supply function producing a decline in efficiency. However, the amount of services governments provide depends mainly on the amount of revenue raised through taxes. Taxes define the size and functioning of government. Brazilian and American governments have several different types of taxes to meet their expenses. In the US, the federal government depends mainly on income taxes. State governments receive income and sales taxes. In 1999, 43 states and the District of Columbia had a state individual income tax. Most county and city governments rely on property and wealth taxes and also sales tax shared by state and local government. In Brazil, the three layers of government receive revenue by taxing the three economic bases: income, consumption and wealth. The main Brazilian tax is the value added tax on consumption from state governments.

Changes in society, in economy, and in the roles and responsibilities of government cause changes in the tax system. Thus, the Brazilian and US tax structures have changed many times over the years in response to changing circumstances. In the US, states have always maintained the right to impose taxes. The American constitution grants the federal government the authority to impose taxes, and the states have the right to impose other taxes except those forbidden by the US constitution or by their own state constitution. In Brazil, the entire tax structure is determined by the federal constitution. The Brazilian constitution specifies the federal, state and municipality taxes. In contrast to the US, Brazilian states did not have the right to create new taxes.

The most important tax for the American federal government comes from income. The individual income tax produces about five times as many resources as the corporate income tax. The intent of the Economic Growth and Tax Relief and Reconciliation Act of 2001 approved by the American Congress under President George W. Bush was to cut taxes, lowering marginal tax rates, mainly to the richest Americans. Even with this act, the American tax system is more progressive than the Brazilian tax system⁵³. In Brazil, 44 percent of the revenue raised through tax comes from consumption tax, an indirect tax. According to IPEA⁵⁴, poor families spend 93 percent of its income in consumption, and rich families spend 60 percent. Therefore, the rich pay less consumption tax than the poor. The poorest tenth of Brazilians spend 25 percent of its income on taxes, mainly on indirect tax. The richest tenth pays 28 percent of its income on taxes divided in consumption, income and property taxes. As a conclusion, poor and rich people in Brazil pay almost the same share of their income in tax.

In both countries, payroll taxes are an important source of revenue. Those taxes are linked to social security programs that are a large proportion of both federal government expenditures. While in Brazil unemployment insurance is a federal policy, in the US states have unemployment compensation programs financed through states payroll taxes. In both countries, workers with low and median wages pay more social security tax than income tax. In the US, the social security payroll tax that was 2 percent until the late 1940s has greatly

⁵³ “Defining progressive and regressive is not easy and, unfortunately, ambiguities in definition sometimes confuses public debate. A natural way to define these words is in terms of the average tax rate, the ratio of taxes paid to income. If the average tax rate increases with income, the system is progressive; if it falls, the tax is regressive.” (Rosen, 1995, p. 276s)

⁵⁴ IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Economic research institute, a public foundation linked to the Brazilian Ministry of Planning, Budget and Management)

increased over the years, and it is near 13 percent nowadays. However, the maximum income is capped around U\$85,000.

In Brazil and the US, the most important state tax is on consumption. In the US, states impose a general sales tax and a selective sales tax. Sales taxes are also an important source of revenue for some large cities and counties. The general sales tax gets paid through the same tax rate on the purchase of almost all commodities. The selective sales tax, also called excise tax, or luxury tax, has different rates for different commodities. Excise tax is used to increase the government revenue in the consumption of luxury goods, such as boats or fishing equipment, or to discourage the use of some items, such as liquor, firearms or cigarettes. Another example is the gasoline excise tax. The resources from this tax are used to build and maintain highways that are used by those who purchase gasoline. A selective sales tax rate can be zero for some basic commodities, such as food. Many states in the US exempt food from sales taxation. The present tax reform in the Brazilian congress also proposes to exempt food from consumption taxes. Therefore, sales tax can have egalitarian goals. On the one hand, governments can tax luxury goods, which usually have relative inelastic demand, with high rates. On the other hand, government can tax commodities that compose the budgets of the poor, which usually are price-inelastic, with low rates, or even exempt some goods. The tax rate and the list of taxable goods and services vary from state to state in the US and Brazil.

In Brazil, there is a federal⁵⁵ and a state⁵⁶ consumption tax. The main consumption tax is the state value added tax. It is also the most important tax corresponding to 44 percent of all tax revenue in the country. The value added tax is a sales tax levied on the difference between the price of sale and the price of purchase. It is an alternative consumption tax assessed on the value added to goods. The value added tax has advantages and disadvantages compared to sales tax. The first advantage is that the value added tax is not a charge on companies, but it is borne ultimately by the final consumer. Another advantage is that the mechanism of credits and debits ensures that the tax burden is visible at each stage, and it ensures also that the tax does not inflate the final price regardless of how many transactions are involved. The main disadvantage is the administrative complexity for firms to calculate all debits and credits from different products, and for the government to control this calculation. Brazilian states impose this tax on consumption of goods and services of communication and inter-municipality transportation. This tax can also be used as an excise or selective tax. As in the US, gasoline

⁵⁵ IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados (Tax on industrial products)

⁵⁶ ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (Tax on goods and services)

has an excise tax, and some states exempt food from sales taxation. However, some important items of the budget of the poor, such as electricity consumption, have a rate higher than luxury goods. The tax rate varies from state to state, and there is a different structure of taxation when a good produced in one state is sold in another. In this case, the tax is divided between the state where good is made and the state where it is consumed, and the complex design of this taxation is a cause of the present tax conflict among Brazilian states.

Brazilian municipalities impose a tax that is a mixture of sales and value added tax on consumption of all other services except those from the states' tax base⁵⁷. The tax rate and regulation vary from municipality to municipality. Services of civil construction, although a municipal tribute, follow federal regulation and are levied as a value added tax. Usually the other services have a sales tax at the municipal level. Many municipalities, mainly from the north and northeast regions, cannot implement taxation policy due the lack of human resources. The main resource of all municipalities, even of Sao Paulo, the biggest city in Brazil, is the transfer of tax from other layers of government⁵⁸. Municipalities receive 25 percent of the state's value added tax levied inside the municipal territory and 50 percent of the state tax on the property of cars, boats, recreational vehicles, and airplanes. According to their size and wealth, municipalities also receive resources from the federal government.

The property tax is another source of revenue for local government both in Brazil and the US. This tax is the product of the tax rate and the property's assessed value based on market value. In both countries thousands of local governments impose this tax in different ways. The property tax is an excise tax that falls on real estate. In Brazil, if the real estate is located in an urban area, the tax is municipal⁵⁹. If it is in rural area, the tax is federal⁶⁰. In the US, this tax is usually paid with the mortgage payment to a local government, a school district, a county government, or a water district. Sometimes, it is paid directly by the taxpayer to the county tax collector. This tax is also a wealth tax and could be used with egalitarian purposes. However, according to the Brazilian constitution, property tax cannot have progressive rates. It is difficult to raise property taxes because it is highly visible, levied

⁵⁷ ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (Tax on services of any nature)

⁵⁸ In 2.000, São Paulo received R\$ 1.728.222,96 as a grant from the state value added tax (ICMS), R\$1.673.196,55 from its main tax (ISS) and R\$1.328.611,12 from its second most important tax levied against property of real estate (IPTU)

⁵⁹ IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (Tax on urban real estate property)

⁶⁰ ITR – Imposto Territorial Rural (Tax on rural property)

locally and very unpopular. Furthermore, it is easier and cheaper to drive against a local tax than against a federal tax in a national campaign.

In addition to the taxes described, there are others less important. In Brazil and in some places in the US, there is a tax on the value of cars, boats, recreational vehicles, and airplanes⁶¹. Additionally, some American states and local governments impose taxes on the property of livestock. Both countries impose other taxes on wealth that include inheritance and gift taxes.

In federal systems, grants from one level of government to another are a very important source of revenue to states and municipalities. These grants reduce regional inequality overcoming disparities in revenues and improve efficiency in local programs. The Brazilian constitution of 1988 increased the resources available for states and municipalities mainly through transfers of funds. There are grants from the federal government to states and municipalities, and there are grants from states to municipalities. Although the federal government defines the guidelines for the subnational policies, decentralized systems can improve efficiency of public services delivery. In the US, transfers from federal and state government have increased since the 1980s and are near one-third of total local revenues, including school finance. The decentralization of policy making during the 1980s and 1990s brought a conflict between where the money is spent and where it is collected. Thus, grants have increased in both countries.

Tax Systems and Institutional Configuration.

Tax systems can be explained through the structure of the economy and institutional configuration of the country. Steinmo (1989, p. 503s) states: “institutions provide the context in which interest groups, politicians, and bureaucrats define their policy preferences (...) Political institutions, then, are the critical variables for understanding how and why different democratic governments tend to choose different public policies.” Taxation is at the center of ideological debate in every country because it comprises the answer of who will pay and who will receive resources, which includes inevitable political conflicts.

The American tax system is more progressive than the Brazilian one, and one reason is the difference between the institutional frameworks. The most important differences between

⁶¹ In Brazil, IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, from which 50% of the revenues belong to the states and 50% to the municipality where the owner lives.

institutional political structure in Brazil and the US are the centralization of state authority in the executive in Brazil and the electoral system. Brazil has an open-list proportional system that undermines accountability of representatives in congress. Electoral districts are entire states in Brazil. In each election, every four years, there are dozens of candidates running for office, usually against names from the same party. This situation weakens party loyalty and confuses the average voter, making accountability more difficult in congress. In the US, the districts are smaller, with a “winner-take-all” system. Moreover, congressmen must win reelection every two years. Therefore, congressmen become more accountable to their constituency. In addition, the checks and balances of the US government system give more power to the congress than in Brazil. Thus, the Brazilian executive has more discretion in making policy, and the legislature is less able of checking executive actions. American congressmen use their power to prevent new taxes on their constituents; an example is the national sales tax. The lack of a national consumption tax in the US contributes to the progressivity of the tax system. Many presidents have tried to impose such tax; however, the congress has always refused these attempts. The arguments that a new tax would be used for redistributive programs in the long run are not listened to inside the congress because congressmen must be reelected every two years. Moreover, the executive cannot impose a new tax because of the opposition veto power that has been used to avoid new taxes.

The Brazilian tax system is more regressive than the American one, and one cause was the development of its basis during the military government. After the coup in 1964, the military government promoted a tax reform from 1965 to 1967 that established the basis of the current tax system. These changes were intended to increase the revenue, preventing taxes that inhibited investment and consequently economic growth. Other goals were to centralize taxation and to reduce regional inequalities through federal grants. The option was to adopt consumption taxes at the federal and state levels. The results were technically advanced, with the adoption of value added taxes from the European model. Thus, the military government imposed the constitution of 1967 with a sophisticated technocratic tax system. Although the system was effective to reduce regional inequality, it was socially regressive, and increased personal inequality.

The Gini coefficient measures inequality and here will be used to calculate income inequality before and after tax and benefits. Table 2 shows the impact on income of taxation and government transfers in the US and Brazil.

Table 2 – Impact of Taxation and Government Transfers in the Gini Coefficient

	Initial Income ⁶²	Gross Income ⁶³	Disposable Inc. ⁶⁴	Final Income ⁶⁵
United States	0.53	0.43	0.38	0.41
Variation		- 19%	- 12%	+ 8%
Brazil	0.64	0.58	0.56	0.61
Variation		- 9%	- 3%	+ 9%

Source: Author's calculation based on Immervoll et al (2003) and Human Development Report 2003– UNPD.

The initial income, before taxes and benefits, Gini coefficient in the US is 0.53 and in Brazil is 0.64. After adding government transfers the Gini coefficient goes to 0.43 in the US and 0.58 in Brazil. After direct taxes and contributions the Gini coefficient is 0.38 in the US and 0.56 in Brazil. The final result, after indirect taxes, is 0.41 in the US and 0.61 in Brazil. The United States reduces income inequality from 0.53 to 0.41 (e.g., in 23 percent with taxation and transfers policies). By contrast, Brazil only reduces income inequality from 0.64 to 0.61 less than 5 percent using tax and transfer policies. The difference between the third and fourth column is the indirect tax that increases Brazilian inequality in 9 percent. This is the same amount by what cash transfers reduce inequality, which appears between the first and second column in the table. Usually consumption taxes are not selective in Brazil; thus, they penalize those that have a low income and widen the gap between rich and poor.

These results do not correspond neatly to most people's expectations that government grants are the main problem in Brazilian inequality. Cash transfers are not as effective in Brazil as they are in the US; however, the main problem in the Brazilian government policy is taxation and not expenditures. While income tax and social contributions reduce inequality in the US in 12% (the difference between gross income and disposable income), in Brazil they reduce inequality in only 3%. Moreover, although consumption taxes are mainly subnational taxes, they increase inequality in both countries. Immervoll et al (2003, p.1) states: "Despite raising an amount of taxes that represents nearly 37% of the country's GDP and spending

⁶² Initial Income - Total annual income of all members of the household before the deduction of taxes or the addition of any state benefits.

⁶³ Gross Income – Initial Income plus State Benefits.

⁶⁴ Disposable Income – Gross Income minus direct taxes and contributions.

⁶⁵ Final Income – Disposable Income minus Indirect Taxes. The Gini Coefficient was calculated with data from 1997 for the US, and from 1998 for Brazil (Human Development Report 2003– UNPD).

over half of this revenue on social programmes, the Brazilian government has not been able to significantly alleviate inequality and poverty. In fact, Brazil is among the 10 most unequal countries in the world and about 33% of its population still lives in poverty (some 15% in extreme poverty). Brazil is an exception to the observed international pattern, where high income inequality is generally associated with low levels of tax revenue as a proportion of GDP.” I argue that the problem is not insufficient tax burden, but the tax configuration. The Brazilian tax system has an unfair structure because its foundation is regressive consumption taxes. On the one hand, the tax burden does not alleviate inequality; it increases disparity between rich and poor because of its structure. On the other hand, government spending has also a bad design and does not help to distribute income. However, changes comprise serious political conflicts and are difficult due to the institutional configuration.

Table 3 and Figures 2 and 3 show the tax structure in both countries. If income, social contribution and property are considered redistributive taxes, in the US they sum 87.09 percent of all tax, while in Brazil they sum 46.58 percent. If consumption is considered a regressive tax, it equals 43.92 percent of all taxes in Brazil and 11.47 percent in the US. It is also important to notice that consumption in the US includes excise tax that can be progressive. Moreover, Brazil does not use selective consumption tax as much as the US.

Table 3 – Tax Burden in the US and Brazil

	Brazil (R\$ billions)	%	US (US\$ billions)	%
Income	42.82	17.76	1444.80	57.41
Social Contributions	61.75	25.62	695.98	27.66
Property, Estates, Gifts	7.72	3.20	50.96	2.02
Consumption	105.86	43.92	288.68	11.47
Others	22.90	9.50	36.20	1.44
Total	241.05	100.00	2516.62	100.00

Source: Author’s calculation based on Dall’Acqua (2002) and www.treas.gov.

Figure 2 - Tax Burden in Brazil

Source: Dall'Acqua (2002)

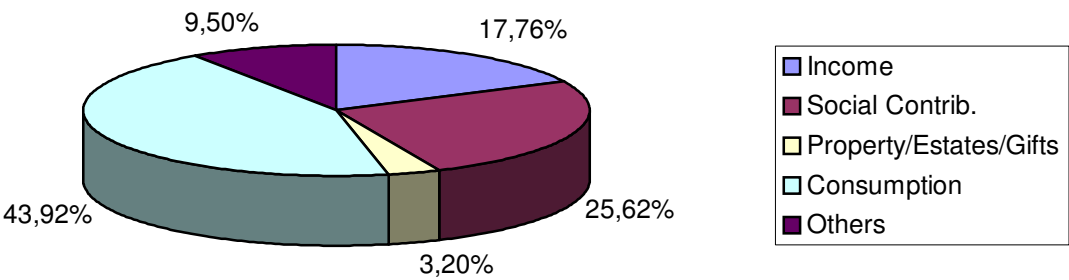
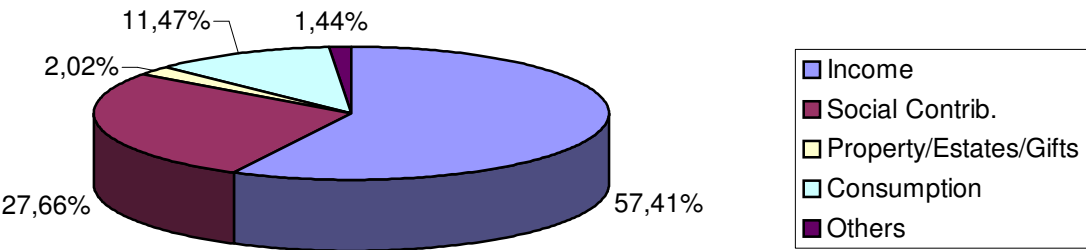


Figure 3 -Tax Burden in the US

Source: www.treas.gov



In Brazil, “Others” in Table 3 include cumulative taxes like CPMF⁶⁶, IOF⁶⁷, CSLL⁶⁸, and Cofins⁶⁹ levied on corporations. These taxes are economically inefficient and prejudice equality. When corporations can, they react to taxes by adjusting prices; shifting the burden on to consumers. “Others” also includes inheritance tax that is steeper in the US than in Brazil. Another difference is that in the US, more than four fifth of income tax is levied on individuals, which increases equality. In contrast, in Brazil only one third of income tax comes from individuals and two thirds from corporations. Nevertheless, individual income tax is more progressive than corporation income tax. Furthermore, in Brazil corporate taxes are bigger than in the US, compromising the efficiency of the productive sector. Clearly tax structure differences come from socio-economic and institutional differences between these countries.

Institutional structure brings not only differences but also similarities between Brazil and the US. Tax systems in both countries are particularistic, very complex and include thousands of tax expenditures created to give tax relief to specific groups and interests. In many aspects the Brazilian institutional picture resembles the American. Both countries have a federal structure, separation of powers, non-programmatic parties, and a great diffusion of political authority. Brazil and the US have a pluralist society and a modern and mixed economy. Consequently, both tax systems are extremely complex. Although the executive branch is stronger in Brazil than in the US, policy making in both countries involves interests of the presidency, congress, bureaucracy and private groups. Many actors in the political arena lead to many veto players⁷⁰. Steinmo describes the American congressman in the same way as Mainwaring and Shugart describe the Brazilian one. Steinmo (1989, p. 512) describing the American congressman says: “Members of Congress are tied to their local constituencies in a way that makes them uniquely vulnerable to locally defined demands and special interest group pressures. Lacking strong institutional support and linkages to a national party, individual members of Congress become independent political entrepreneurs.” Mainwaring and Shugart (1997, p. 85), characterizing the Brazilian congressman, state: “Many deputies perceive their primary jobs as obtaining resources for their electoral regions. (...) Mayors,

⁶⁶ CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (Tax on financial transactions)

⁶⁷ IOF – Imposto sobre Operações Financeiras (Tax on finance operations)

⁶⁸ CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (Social contribution on net profits)

⁶⁹ Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Social security contribution)

⁷⁰ According to Tsebelis: “veto players are the individual or collective actors whose agreement is necessary for a change of the status quo” (http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/seminars/tsebelis_chap1, p. 36)

councillors, community leaders, leaders of social movements, and business leaders depend on deputies to get federal resources. In turn, deputies, especially, those who win most of their votes in small and medium-sized towns depend on the electoral support of mayors, community activists, and local political notables. The deputies of the catchall parties win this support largely on the basis of their ability to deliver resources to the *município*.” Due to the linkage of both congressmen to locally defined demands and special interest group pressures, it is more difficult to change the tax system. Moreover, this system has a more complex structure and is more particularistic to attend these demands.

Tax System and Federalism

Tax policy can increase or decrease regional inequalities. Good policies can reduce regional disparities and ensure political stability and economic growth. In Brazil, states are competing among themselves by using tax exemption to attract new investments. This process, called fiscal war, includes diverse types of benefits such as donation of land and infrastructure, credit benefits, and exemption of municipal and state tributes. Alves (2002) analyzed three agreements to build new plants in the automotive sector in Brazil: Mercedes-Benz in Minas Gerais, General Motors in Rio Grande do Sul, and Renault in Paraná. She concludes that these companies received incentives of R\$ 1,803.47 million, almost 2 percent⁷¹ of the country’s annual total revenue of ICMS, to choose these states. More importantly, these firms had already chosen the country in which they would invest. Consequently, this amount was a prejudice to Brazil as a whole brought on by the fiscal war. Brazil lacks institutional mechanisms to coordinate and to harmonize relations between the states. The National Council of Finance Policy, Confaz⁷², does not fulfill its function to coordinate states tax policies due flaws in its structure⁷³. The other two agencies that also could oppose the fiscal war, the Senate and the Supreme Federal Court, do not act either, due to political motivations.

There is also tax conflict between American states. However, US states implement development policies in addition to giving tax incentives. Mid-Atlantic and Western regions have invested in education and training. California and Washington states have attracted

⁷¹ R\$1.80347 billions/R\$105.86 billions(Total consumption tax in Table 3) = 1.7%.

⁷² Confaz – Conselho Nacional de Política Fazendária – is constituted by all state finance secretaries, plus the Ministry of Finance.

⁷³ The Confaz can impose any decision only with unanimity of votes, and it cannot impose penalty to states that do not follow its resolutions.

computer companies with highly educated workers, the same strategy followed by Virginia, Delaware and Maryland to attract firms in the area of telecommunication. The US changed its economic geography through more and better education. Wilson (1995:222) states: “An important feature of this new economic geography is an increased specialization in occupational structure and education. Significant shares of higher skilled occupations and higher education levels appear to be critical elements to future prosperity. Regions with larger proportions of lower skills and education levels are falling further behind in terms of average earnings. The occupational and educational characteristics appear to be the source of increasing income inequality among states, lending credence to the argument that human capital, the skills embodied in the work force, is becoming the decisive factor in economic development.”

Conclusion

While Brazil has very high economic inequality that persists over time, the US inequality increased after the 1970s. Economic inequality is related to macro-economic conditions, market functioning, structure of political forces, institutions, history, and socio-cultural process. In addition, governments play an important distributive role through their tax and expenditure policies.

Brazil had strong economic growth during the twentieth century. Nevertheless, this growth was not enough to promote equity. Due to unequal distribution of assets, mainly land, education and political power, inequality still persists. In the US, income inequality grew after the 1970s; however, it is much lower than in Brazil due to a better distribution of assets.

In addition to the unequal distribution of opportunities, the Brazilian government does not reduce inequality through tax and spending activities. These policies are very important to equity in the US; however they are not effective in Brazil. This paper argues that these different results are due different institutional configurations in each country.

Policy can diminish inequality through taxation, and the government can affect distribution of income and of assets. The US has a progressive, although complex and particularistic tax system. Likewise, Brazil can improve tax collection and make the tax system less regressive, increasing equity and economic efficiency. Nevertheless, tax reform makes some people better off and others worse off, which includes inevitable political conflicts.

References – Apêndice A

- Alves, M.A.S. **A Guerra Fiscal e o Setor Automotivo: O Custo Fiscal dos Incentivos**. S. Paulo: ANPEC, 2002.
- Dall’Acqua, F. **Uma Análise das Propostas de Reforma Tributária Recentes**. S. Paulo: Relatório 17/2002 - Núcleo de Publicação e Pesquisa – Fundação Getulio Vargas, 2002.
- De Ferranti,D., Perry,G.E., Ferreira,F.H.G., Walton,M. **Inequality in Latin America: BreaKing with History?** Washington: The World Bank, 2004.
- Human Development Report 2003 - **United Nations Development Programme (UNDP)**. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Immervoll, H., Levy, H., Nogueira, J.R., Siqueira, R., O’Donoghue, C. **Simulating Brazil’s Tax-Benefit System Using BRAHMS, the Brazilian Household Microsimulation Model**. Helsinki: Wilder International Conference on Inequality, Poverty and Human Well-Being, 2003.
- Levy,F. **The New Dollars and Dreams**. New York: Russel Sage Foundation, 1998.
- Mainwaring,S., Shugart,M.S. (1997). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambrigde: Cambridge University Press, 1997.
- Pinheiro,A.C., Gill,I.S., Serven,L., Thomas,M.L. (2001). **Brazilian Economic Growth, 1900–2000 Lessons and Policy Implications**. Rio de Janeiro: GDN Conference, 2001.
- Rosen, H.S. **Public Finance**. Boston: Richard D. Irwin, 1995.
- Steinmo, S. **Political Institutions and Tax Policy in the United States, Sweden and Britain** World Politics, Vol. 41, nº 4, Jul. 1989.
- Velez,C.E., Vianna,S.W., Silveira,F.G., Magalhaes,L.C. **Indirect Taxation Reform: Searching for Dalton Improvements in Brazil**. In World Bank Country Study, Inequality and Economic Development in Brazil. Washington: The World Bank, 2004.
- Wilson,R. **Development Policy and Decentralization in the United States**. In Afonso,R. & Silva,P. (eds) **A Federação em Perspectiva: Ensaios Seleccionados**. S. Paulo: Fundap, 1995.

Sites (retrieved in November 2004):

<http://www.census.gov>

<http://www.ibge.gov.br>

<http://www.irs.gov/index.html>

<http://www.ipea.gov.br/>

http://www.nps.gov/home/homestead_act.html

<http://www.nyu.edu>

<http://www.treas.gov>

<http://usinfo.state.gov/usa/infousa/politics/abtgovt.htm>

Apêndice B

A Microsimulation Example: Reducing Inequality Through Taxation

Introduction

Brazil ranks among the countries with the highest economic inequality in the world regardless of the measurement used. The country has also a very regressive tax system, in which almost a half of the revenue is raised through indirect and regressive taxes. Due to this unbalanced structure the bottom income household decile pays near the same percentage of income in taxes than the top decile. Although having this unfair tax system, the Brazilian government doesn't reach an agreement to reform it. This paper uses the microsimulation methodology in the Brazilian household survey (PNAD) to compare 6 proposals to reimburse the poorest half of population for this unjust burden with the aim of reducing this prejudice and promoting a less unequal society. We conclude that it is possible to reduce meaningfully inequality and poverty adopting a public policy to reimburse the poor people for this heavy tax burden.

The Unsuccessful Brazilian Tax Reform

Brazilian tax system is particularistic, very complex and includes thousands of tax expenditures created to give tax relief to specific groups and interests. As Artana et al (2003, p.85) states: "Tax expenditures are hidden subsidies to business. They constitute one of the mayor challenges for fiscal policy and fiscal institutions in emerging-market economies. They introduce distortions, usually increase the inequality in income distribution, promote rent seeking, hinder transparency, impede regional economic integration, and bias fiscal accounts towards deficits."

Brazil has a federal structure, separation of powers, non-programmatic parties, elections with an open-list proportional representation, numerous parties, and a great diffusion of political authority with a pluralist society in a modern and mixed economy. Although the executive branch is stronger than the legislative, policy making involves interests of the presidency, congress, bureaucracy and private groups. Many actors in the political arena lead to many veto players⁷⁴, and to a great difficulty to change the status quo.

Brazilian tax system core was developed during the military government. After the coup in 1964, the military government promoted a tax reform from 1965 to 1967 that

⁷⁴ According to Tsebelis: "veto players are the individual or collective actors whose agreement is necessary for a change of the status quo" (http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/seminars/tsebelis_chap1, p. 36)

established the basis of the current tax system. These changes were intended to increase the revenue, preventing taxes that inhibited investment and consequently economic growth. Other goals were to centralize taxation and to reduce regional inequalities through federal grants. The option was to adopt consumption taxes at the federal and state levels. The results were technically advanced, with the adoption of value added taxes from the European model. Thus, the military government imposed the constitution of 1967 with a sophisticated technocratic tax system. Although the system was effective to reduce regional inequality, it was socially regressive, and increased personal inequality.

The tax structure was redesigned in the Federal Constitution in 1988, but keeping its main characteristics. The new system brought significant decentralization of tributary revenues increasing municipalities' shares. The first attempt to reform this system occurred in 1990, during president Collor's period, with the creation of the Executive Commission to Tax Reform⁷⁵. Later, this subject was presented as one of the main priorities in the Fernando Henrique Cardoso government. Some proposals had been elaborated, but the reform did not occur. In spite of these unsuccessful attempts, the government got to impose new taxes increasing the tax burden from 28.8 percent of GDP in 1990 to 37.8 percent in 2005. In 2003, four months after the beginning of his government, president Luiz Inácio Lula Da Silva sent its bill for the Congress. This bill has not been successful yet.

Mahon (2004) studying tax reform in Latin America from 1977 to 1995 found a similar pattern across the region. "Findings show that the definition of 'tax reform' has been remarkably similar across the region with less progressivity, fewer exceptions, a new leading role for the value-added tax (VAT), and the strengthening of tax administration. The data analysis then finds that reform is predicted by (in roughly descending importance) past inflation, explicit IMF performance condition, new administrations, more authoritarian-elected governments, the dominance of the presidents party in the legislature, established electoral systems, closed-list proportional representation, less polarized party system, and more numerous parties. Little or no support exists for the causal importance of past changes in gross domestic products (GDP)" (Mahon, 2004, p.3 – my emphasis). Therefore, history shows that tax reforms in Latin America, as indeed across the globe, are implementing indirect taxes, reducing progressivity in income taxes, and taxation does not accomplished its income redistributing role anymore.

⁷⁵ "Comissão Executiva da Reforma Fiscal", known as "Comissão Ary Osvaldo".

Concluding, a tax reform to reduce inequality due to taxation is politically not feasible in Brazil.

A Proposal to Reduce Inequality Due to Taxation without a Tax Reform

“The Lord sent Nathan to David, and when he came to him, he said: “Judge this case for me! In a certain town there were two men, one rich, the other poor. The rich man had flocks and herds in great numbers. But the poor man had nothing at all except one little ewe lamb that he had bought. He nourished her, and she grew up with him and his children. She shared the little food he had and drank from his cup and slept in his bosom. She was like a daughter to him. Now, the rich man received a visitor, but he would not take from his own flocks and herds to prepare a meal for the wayfarer who had come to him. Instead he took the poor man’s ewe lamb and made a meal of it for his visitor”
2 Sm 12, 1-4.

As I showed throughout this paper the Brazilian tax system is similar to Nathan’s parable. My proposal reduces the poor tax burden and increase effective taxation of the very rich. I propose to reimburse the poor and the “unhappy and insecure low middle class”⁷⁶ for their spending in indirect taxes. It’s not my goal here discuss government expenditures or create fiscal unbalance; therefore, the proposal respects the total government revenue. As a result, the richest will pay for this reimbursement.

Table 1 presents the indirect tax burden for each household decile. The idea is to reimburse the poorest five deciles, or half of the population, for this expenditure. As Birdsall (2002 p.7) argues: “Middle-income households are not ‘middle-class’ at all; they are actually rather poor. That is because inequality in the region is not only high but unusually top-heavy, with the top decile of households in income terms capturing 50 percent and more of total income. Latin America’s high levels of inequality reflect primarily the tremendous concentration of income at the top.” There are two ways to reimburse the poorest five deciles. The first option is to refund each decile for their specific tax burden. Following Table 1, the first household decile would receive R\$ 28.75 monthly, the second R\$ 60.00, the third R\$ 76.67, the fourth R\$ 76.67, and the fifth R\$ 96.17. The second option is to refund each household decile by the first decile burden (R\$ 28.75 monthly). The second way is easier to be implemented and generates less target costs. On the other side, to maintain the government revenue this reimbursement could be paid by the richest household decile or by the richest

⁷⁶ Birdsall (2002, p.1)

one-twentieth. It could be paid through a fixed value for every household, or through a percentage of income.

These different choices generate six proposals that are presented on Table 2. Then, these proposals were simulated in the Brazilian household survey (PNAD 1998), and Table 3 compares the results using three different measures of inequality. The PNAD 1998 has 112,434 household observations. The month household total income variable has 2,351 missing values, and the weight variable has 22,953 missing values. Using Stata software to calculate income distribution I got the same Gini coefficient (0.567) published by IBGE.

Table 1 - Tax burden per Income Decile

(Deciles of Household Ranked by Monthly Gross Income (R\$))

	Bottom	2 nd	3rd	4 th	5th	6th	7th	8th	9th	Top
Gross Income	117,42	242,75	316,83	430,83	445,33	659,42	857,00	1134,17	1627,33	3893,33
Direct Tax	0,67	8,42	19,17	39,75	42,17	83,00	114,00	162,75	241,50	704,75
Indirect Tax	28,75	60,00	76,67	95,67	96,17	139,17	170,58	212,08	260,42	432,17
Final Income	88,00	174,33	221,00	295,42	307,00	437,25	572,42	759,33	1125,42	2756,42
Tot.Tax (%)	25,05	28,18	30,25	31,43	31,06	33,69	33,21	33,05	30,84	29,20
Ind.Tax (%)	24,49	24,72	24,20	22,21	21,59	21,10	19,90	18,70	16,00	11,10

Source: Author's calculation with Immervoll et al (2003) data.

Table 2 – The Proposals

Proposal	Monthly Reimbursement	Who'll Pay	How
1	R\$ 28.75	Top 10%	R\$ 143.75/month
2	Each own (*)	Top 10%	R\$ 357.25/month
3	R\$ 28.75	Top 10%	3.3 % of income
4	R\$ 28.75	Top 5%	5% of income
5	Each own (*)	Top 10%	8.2 % of income
6	Each own (*)	Top 5%	12 % of income

(*) – Each decile will receive its own indirect tax burden.

As expected, proposals that refund each decile for its own indirect tax burden get better results reducing inequality than proposals that reimburse half of the poorest households with

the bottom decile household tax burden. Proposals 2, 5 and 6 reduce the proportion of income between the top and bottom decile from 16 to around 10 times. The proportion of income between the top and half of the poorest decile is reduced from 4.18 to around 3.50. The Gini coefficient is reduced from 0.567 to around 0.472. Proposals 1, 3 and 4 don't get such good results. The proportion of income between the top and bottom decile drops from 16 to around 13 times. The proportion of income between the top and half of the poorest decile is reduced from 4.18 to around 3.90, and the Gini coefficient is reduced from 0.567 to around 0.545.

Table 3 – Comparing the Proposals

	p90/p10(*)	p90/p50(**)	Gini coefficient
Today	16.15	4.18	0.567
Proposal 1	12.88	3.87	0.546
Proposal 2	9.90	3.44	0.473
Proposal 3	13.09	3.93	0.545
Proposal 4	13.23	3.97	0.545
Proposal 5	10.10	3.50	0.472
Proposal 6	10.50	3.65	0.471

(*) – Proportion of income received by the top decile to income received by the bottom decile.

(**) – Proportion of income received by the top decile to income received by half of poorest population.

What do these reductions mean? According to Williamson (2003, p.6): “A minor redistribution of income from the rich to the poor would have the same impact in reducing poverty as many years of (economic) growth with a constant income distribution.” As stated before, Brazilian poverty headcount elasticity to growth is 2, and elasticity to Gini coefficient is 10. Each Gini percentage point dropped reduce poverty headcount in 10 percent. However, this is not a linear relationship. If the Gini coefficient drops, the elasticity to growth would increase, and consequently the elasticity to Gini decrease. Therefore, Table 3 results do not have a linear interpretation. The Gini coefficient reduction in proposals 2, 5 and 6 is around 9.5 percentage points. If the poverty headcount elasticity to Gini coefficient were linear, the poverty reduction would be 95 percent. Proposals 1, 3, and 4 reduce the Gini coefficient

around 2.2 percentage points, and the poverty headcount reduction would be around 22 percent.

However, the proposals shouldn't be evaluated only by the numerical results. Proposals 2, 5 and 6 get better numerical results than 1, 3 and 4, but they lead to a more complex targeting. Adopt the second group means separate the households in the poorest halve and the richest top 10 percent or top 5 percent. Adopting a proposal from the first group means to divide the poorest halve in five deciles. Furthermore, the poorest decile will receive less money than the second, and successively the second less than the third, and so on. The proposal is to reduce inequality due to taxation, but politics can argue that giving less to the poorest is not fair, creating opposition to the idea. Proposals 1, 3 and 4 are more feasible in comparison to the others considering targeting and political issues even though they do not present the best numerical results.

As proposals 1, 3 and 4 lead to similar results on tax fairness and income redistribution, the second problem is to choose among these three proposals. Proposal 1 brings a flat tax to the richest decile. Table 6 presents the results for the top 10 percent, but the results for the top 5 percent are alike. Proposals 3 and 4 suggest an income percent tax. Taxation theory indicates that the second option is better than the first one.

Therefore, the choice is between proposal 3 and 4. Proposal 3 requests more 3.3 percent on income tax to the top household decile. Proposal 4 asks for more 5 percent on income tax to the one-twentieth richest household. Proposal 3 affects the double of households and the difference in tax rate between the proposals is 1.7 percent. Proposal 4 has more political appeal than proposal 3 and should be chosen. Brazil can have a fairer tax system and reduce inequality increasing tax rate by 5 percent on the richest 5 percent households.

Although the main consumption tax belongs to states, the federal government should implement this program. It should be integrated with other cash transfer programs to reduce costs. The internal revenue service (Receita Federal), that coordinates the income tax in Brazil, can easily identify and tax the richest 5 percent households. The main cost to implement the program is to identify the poorest household halve to avoid undercoverage and leakage.

Conclusion

Brazil has very high economic inequality that persists over time. The gap between the rich and the poor hinders growth and increases violence and crimes, affecting social cohesion.

A minor redistribution of income would reduce expressively poverty headcount. Progressive taxes are a classic instrument to reduce economic inequality, but Brazilian tax structure is regressive. Furthermore, there are not political conditions to implement a tax reform in Brazil to increase direct tax collection and progressivity.

This appendix compares 6 proposals to reduce inequality due to taxation reimbursing the poorest half of the population, i.e. the poor and the low middle class, for its indirect tax burden. Avoiding to discuss government expenditures or to create fiscal unbalance, the proposal respects the total government revenue. As a result, the richest population will pay for this reimbursement. Simulating different proposals using the Brazilian household survey, the recommended is one that reduces the poverty headcount by 20 percent increasing the marginal tax rate on earned income by 5 percent to the top 5 percent richest households. This proposal has low targeting costs and is easy to implement.

Political resistance usually undermines attempts to increase tax burden on high income people. Wealth inequality leads to political inequality. The proposal discussed in this paper can win political acceptance because reducing inequality Brazil can increase economic growth and safety. The richest households would decrease their share on GDP; however, they could improve their wealthy with economic growth. As security is one of the main problems for the richest Brazilians, and there is a strong correlation between crime and inequality, this proposal is politically feasible and can be accepted by the population and implemented.

References – Apêndice B

- Artana,D.; Murphy,R.L., Navajas,F. **A Fiscal Policy Agenda**. In After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America, John Williamson and Pedro-Pablo Kuczynski, co-editors. Washington, DC: Institute for International Economics, 2003.
- Birdsall,N. **From Social Policy to an Open-Economy Social Contract in Latin America**. Washington DC: Center for Global Development. Working Paper 21, 2002.
- Mahon, Jr., J.E. **Causes of Tax Reform in Latin America, 1977 – 1995**. Latin America Research Review, Vol. 39, nº 1, Feb, 2004.
- Steinmo, S. **Political Institutions and Tax Policy in the United States, Sweden and Britain** World Politics, Vol. 41, nº 4, Jul, 1989.
- Williamson, J. **Overview: An Agenda for Restarting Growth and Reform**. In After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America, John Williamson

and Pedro-Pablo Kuczynski, co-editors. Washington, DC: Institute for International Economics, 2003.

Sites (retrieved in February 2006):

<http://www.ibge.gov.br>

<http://www.ipea.gov.br>

<http://www.worldbank.org>

Apêndice C

Tabela 7.1 - Projeção de Dispendio entre 2008 e 2050					
					Fl 1/18
Ano	População	População por Idade		Total de	Valor Total
	Total	Idade	População	Depósitos	Depositado (R\$)
2008	191.869.683	0	3.654.187	3.654.187	2.886.807.730
2009	194.370.095	0	3.636.764		
		1	3.639.890	7.276.654	5.748.556.660
2010	196.834.086	0	3.616.674		
		1	3.623.221		
		2	3.634.350	10.874.245	8.590.653.550
2011	199.254.414	0	3.589.918		
		1	3.603.812		
		2	3.617.972		
		3	3.631.109	14.442.811	11.409.820.690
2012	201.625.492	0	3.558.319		
		1	3.577.711		
		2	3.598.814		
		3	3.614.880		
		4	3.628.702	17.978.426	14.202.956.540
2013	203.950.099	0	3.529.479		
		1	3.546.760		
		2	3.572.971		
		3	3.595.872		
		4	3.612.587		
		5	3.627.124	21.484.793	16.972.986.470
2014	206.230.807	0	3.503.473		
		1	3.518.543		
		2	3.542.281		
		3	3.570.184		
		4	3.593.693		
		5	3.611.077		
		6	3.626.110	24.965.361	19.722.635.190
2015	208.468.035	0	3.478.349		
		1	3.493.139		
		2	3.514.317		
		3	3.539.648		
		4	3.568.123		
		5	3.592.253		
		6	3.610.097		
		7	3.625.128	28.421.054	22.452.632.660

Tabela 7.1 - Projeção de Dispendio entre 2008 e 2050

Tabela 7.1 - Projeção de Dispendio entre 2008 e 2050					
					Fl 2/18
Ano	População	População por Idade		Total de	Valor Total
	Total	Idade	População	Depósitos	Depositado (R\$)
2016	210.663.930	0	3.457.057		
		1	3.468.539		
		2	3.489.144		
		3	3.511.823		
		4	3.537.697		
		5	3.566.751		
		6	3.591.307		
		7	3.609.147		
		8	3.624.173	31.855.638	25.165.954.020
2017	212.820.814	0	3.439.821		
		1	3.447.722		
		2	3.464.738		
		3	3.486.771		
		4	3.509.965		
		5	3.536.385		
		6	3.565.838		
		7	3.590.386		
		8	3.608.223		
2018	214.941.017	9	3.623.244	35.273.093	27.865.743.470
		0	3.425.412		
		1	3.430.945		
		2	3.444.109		
		3	3.462.482		
		4	3.485.004		
		5	3.508.712		
		6	3.535.504		
		7	3.564.950		
2019	217.025.858	8	3.589.492		
		9	3.607.324		
		10	3.622.358	38.676.292	30.554.270.680
		0	3.412.581		
		1	3.416.978		
		2	3.427.515		
		3	3.441.966		
		4	3.460.805		
		5	3.483.807		

Tabela 7.1 - Projeção de Dispendio entre 2008 e 2050

					Fl 3/18
Ano	População	População por Idade		Total de	Valor Total
	Total	Idade	População	Depósitos	Depositado (R\$)
		6	3.507.863		
		7	3.534.649		
		8	3.564.087		
		9	3.588.624		
		10	3.606.470		
		11	3.621.517	42.066.862	33.232.820.980
2020	219.077.729	0	3.402.157		
		1	3.404.577		
		2	3.413.726		
		3	3.425.481		
		4	3.440.376		
		5	3.459.664		
		6	3.482.989		
		7	3.507.040		
		8	3.533.819		
		9	3.563.250		
		10	3.587.802		
		11	3.605.665		
		12	3.620.707	45.447.253	35.903.329.870
2021	221.098.714	0	3.394.950		
		1	3.394.523		
		2	3.401.486		
		3	3.411.790		
		4	3.423.967		
		5	3.439.287		
		6	3.458.874		
		7	3.482.195		
		8	3.506.239		
		9	3.533.013		
		10	3.562.459		
		11	3.587.028		
		12	3.604.887		
		13	3.619.926	48.820.624	38.568.292.960
2022	223.089.661	0	3.389.881		
		1	3.387.653		
		2	3.391.567		

Tabela 7.1 - Projeção de Dispendio entre 2008 e 2050

					Fl 4/18
Ano	População	População por Idade		Total de	Valor Total
	Total	Idade	População	Depósitos	Depositado (R\$)
		3	3.399.634		
		4	3.410.341		
		5	3.422.920		
		6	3.438.522		
		7	3.458.106		
		8	3.481.420		
		9	3.505.461		
		10	3.532.251		
		11	3.561.715		
		12	3.586.279		
		13	3.604.134		
		14	3.619.170	52.189.054	41.229.352.660
2023	225.050.475	0	3.385.045		
		1	3.382.911		
		2	3.384.828		
		3	3.389.796		
		4	3.398.249		
		5	3.409.335		
		6	3.422.179		
		7	3.437.779		
		8	3.457.358		
		9	3.480.667		
		10	3.504.729		
		11	3.531.537		
		12	3.560.997		
		13	3.585.554		
		14	3.603.406		
		15	3.617.531	55.551.901	43.886.001.790
2024	226.979.194	0	3.378.808		
		1	3.378.398		
		2	3.380.216		
		3	3.383.136		
		4	3.388.474		
		5	3.397.283		
		6	3.408.617		
		7	3.421.460		

Tabela 7.1 - Projeção de Dispendio entre 2008 e 2050

					Fl 5/18
Ano	População	População por Idade		Total de	Valor Total
	Total	Idade	População	Depósitos	Depositado (R\$)
		8	3.437.056		
		9	3.456.631		
		10	3.479.962		
		11	3.504.046		
		12	3.530.848		
		13	3.560.302		
		14	3.584.855		
		15	3.601.821		
		16	3.615.032	58.906.945	46.536.486.550
2025	228.873.717	0	3.371.189		
		1	3.372.483		
		2	3.375.830		
		3	3.378.603		
		4	3.381.875		
		5	3.387.547		
		6	3.396.589		
		7	3.407.921		
		8	3.420.760		
		9	3.436.355		
		10	3.455.953		
		11	3.479.307		
		12	3.503.387		
		13	3.530.184		
		14	3.559.632		
		15	3.583.325		
		16	3.599.403		
		17	3.612.603	62.252.946	49.179.827.340
2026	230.731.063	0	3.362.510		
		1	3.365.148		
		2	3.370.033		
		3	3.374.288		
		4	3.377.396		
		5	3.380.986		
		6	3.386.873		
		7	3.395.913		
		8	3.407.244		

Tabela 7.1 - Projeção de Dispendio entre 2008 e 2050

					Fl 6/18
Ano	População	População por Idade		Total de	Valor Total
	Total	Idade	População	Depósitos	Depositado (R\$)
		9	3.420.079		
		10	3.435.702		
		11	3.455.325		
		12	3.478.674		
		13	3.502.750		
		14	3.529.542		
		15	3.558.153		
		16	3.580.982		
		17	3.597.049		
		18	3.610.242	65.588.889	51.815.222.310
2027	232.547.226	0	3.351.772		
		1	3.356.733		
		2	3.362.800		
		3	3.368.551		
		4	3.373.129		
		5	3.376.537		
		6	3.380.330		
		7	3.386.217		
		8	3.395.253		
		9	3.406.585		
		10	3.419.446		
		11	3.435.097		
		12	3.454.716		
		13	3.478.061		
		14	3.502.133		
		15	3.528.114		
		16	3.555.884		
		17	3.578.697		
		18	3.594.757	65.304.812	51.590.801.480
2028	234.321.464	0	3.341.068		
		1	3.346.259		
		2	3.354.486		
		3	3.361.380		
		4	3.367.439		
		5	3.372.299		
		6	3.375.900		

Tabela 7.1 - Projeção de Dispendio entre 2008 e 2050

					Fl 7/18
Ano	População	População por Idade		Total de	Valor Total
	Total	Idade	População	Depósitos	Depositado (R\$)
		7	3.379.691		
		8	3.385.578		
		9	3.394.612		
		10	3.405.973		
		11	3.418.862		
		12	3.434.511		
		13	3.454.126		
		14	3.477.468		
		15	3.500.755		
		16	3.525.921		
		17	3.553.672		
		18	3.576.475	65.026.475	51.370.915.250
2029	236.052.867	0	3.330.211		
		1	3.335.813		
		2	3.344.114		
		3	3.353.129		
		4	3.360.315		
		5	3.366.641		
		6	3.371.678		
		7	3.375.279		
		8	3.379.069		
		9	3.384.957		
		10	3.394.019		
		11	3.405.411		
		12	3.418.298		
		13	3.433.945		
		14	3.453.556		
		15	3.476.137		
		16	3.498.634		
		17	3.523.787		
		18	3.551.521	64.756.514	51.157.646.060
2030	237.737.676	0	3.316.240		
		1	3.325.212		
		2	3.333.770		
		3	3.342.819		
		4	3.352.113		

Tabela 7.1 - Projeção de Dispendio entre 2008 e 2050

					Fl 8/18
Ano	População	População por Idade		Total de	Valor Total
	Total	Idade	População	Depósitos	Depositado (R\$)
		5	3.359.547		
		6	3.366.037		
		7	3.371.075		
		8	3.374.675		
		9	3.378.466		
		10	3.384.384		
		11	3.393.478		
		12	3.404.868		
		13	3.417.753		
		14	3.433.398		
		15	3.452.272		
		16	3.474.088		
		17	3.496.572		
		18	3.521.712	64.498.479	50.953.798.410
2031	239.371.493	0	3.299.643		
		1	3.311.468		
		2	3.323.262		
		3	3.332.533		
		4	3.341.845		
		5	3.351.374		
		6	3.358.961		
		7	3.365.451		
		8	3.370.487		
		9	3.374.086		
		10	3.377.912		
		11	3.383.861		
		12	3.392.954		
		13	3.404.343		
		14	3.417.225		
		15	3.432.154		
		16	3.450.289		
		17	3.472.092		
		18	3.494.564	64.254.504	50.761.058.160
2032	240.949.947	0	3.280.477		
		1	3.295.083		
		2	3.309.599		

Tabela 7.1 - Projeção de Dispendio entre 2008 e 2050

					Fl 9/18
Ano	População	População por Idade		Total de	Valor Total
	Total	Idade	População	Depósitos	Depositado (R\$)
		3	3.322.072		
		4	3.331.598		
		5	3.341.131		
		6	3.350.803		
		7	3.358.389		
		8	3.364.879		
		9	3.369.913		
		10	3.373.547		
		11	3.377.405		
		12	3.383.354		
		13	3.392.445		
		14	3.403.833		
		15	3.416.018		
		16	3.430.228		
		17	3.448.353		
		18	3.470.145	64.019.272	50.575.224.880
2033	242.469.695	0	3.258.523		
		1	3.276.128		
		2	3.293.294		
		3	3.308.460		
		4	3.321.174		
		5	3.330.909		
		6	3.340.576		
		7	3.350.246		
		8	3.357.832		
		9	3.364.320		
		10	3.369.388		
		11	3.373.056		
		12	3.376.915		
		13	3.382.862		
		14	3.391.952		
		15	3.402.661		
		16	3.414.148		
		17	3.428.349		
		18	3.446.466	63.787.259	50.391.934.610

Tabela 7.1 - Projeção de Dispêndio entre 2008 e 2050

					Fl 10/18
Ano	População	População por Idade		Total de	Valor Total
	Total	Idade	População	Depósitos	Depositado (R\$)
2034	243.928.059	0	3.234.392		
		1	3.254.386		
		2	3.274.421		
		3	3.292.205		
		4	3.307.599		
		5	3.320.510		
		6	3.330.369		
		7	3.340.036		
		8	3.349.703		
		9	3.357.288		
		10	3.363.811		
		11	3.368.913		
		12	3.372.580		
		13	3.376.439		
		14	3.382.387		
		15	3.390.814		
		16	3.400.843		
		17	3.412.324		
		18	3.426.520	63.555.540	50.208.876.600
2035	245.323.136	0	3.208.686		
		1	3.230.463		
		2	3.252.761		
		3	3.273.381		
		4	3.291.385		
		5	3.306.959		
		6	3.319.986		
		7	3.329.843		
		8	3.339.509		
		9	3.349.174		
		10	3.356.794		
		11	3.363.352		
		12	3.368.454		
		13	3.372.120		
		14	3.375.978		
		15	3.381.284		
		16	3.389.047		
		17	3.399.074		
		18	3.410.548	63.318.798	50.021.850.420

Tabela 7.1 - Projeção de Dispêndio entre 2008 e 2050

					Fl 11/18
Ano	População	População por Idade		Total de	Valor Total
	Total	Idade	População	Depósitos	Depositado (R\$)
2036	246.652.529	0	3.181.930		
		1	3.204.942		
		2	3.228.915		
		3	3.251.767		
		4	3.272.597		
		5	3.290.769		
		6	3.306.450		
		7	3.319.474		
		8	3.329.331		
		9	3.338.994		
		10	3.348.694		
		11	3.356.350		
		12	3.362.906		
		13	3.368.009		
		14	3.371.674		
		15	3.374.902		
		16	3.379.565		
		17	3.387.325		
		18	3.397.347	63.071.941	49.826.833.390
2037	247.922.296	0	3.162.562		
		1	3.178.353		
		2	3.203.460		
		3	3.227.963		
		4	3.251.013		
		5	3.272.003		
		6	3.290.274		
		7	3.305.951		
		8	3.318.974		
		9	3.328.830		
		10	3.338.528		
		11	3.348.263		
		12	3.355.917		
		13	3.362.472		
		14	3.367.576		
		15	3.370.626		
		16	3.373.225		
		17	3.377.885		
		18	3.385.642	62.819.517	49.627.418.430

Tabela 7.1 - Projeção de Dispendio entre 2008 e 2050

					Fl 12/18
Ano	População	População por Idade		Total de	Valor Total
	Total	Idade	População	Depósitos	Depositado (R\$)
2038	249.139.880	0	3.150.709		
		1	3.159.141		
		2	3.176.936		
		3	3.202.550		
		4	3.227.240		
		5	3.250.440		
		6	3.271.521		
		7	3.289.790		
		8	3.305.464		
		9	3.318.486		
		10	3.328.376		
		11	3.338.111		
		12	3.347.844		
		13	3.355.497		
		14	3.362.051		
		15	3.366.554		
		16	3.368.988		
		17	3.371.587		
		18	3.376.245	62.567.530	49.428.348.700
2039	250.305.051	0	3.138.656		
		1	3.147.436		
		2	3.157.786		
		3	3.176.064		
		4	3.201.860		
		5	3.226.689		
		6	3.249.973		
		7	3.271.050		
		8	3.289.318		
		9	3.304.988		
		10	3.318.046		
		11	3.327.971		
		12	3.337.706		
		13	3.347.436		
		14	3.355.089		
		15	3.361.057		
		16	3.364.956		
		17	3.367.390		
		18	3.369.988	62.313.459	49.227.632.610

Tabela 7.1 - Projeção de Dispêndio entre 2008 e 2050

					Fl 13/18
Ano	População	População por Idade		Total de	Valor Total
	Total	Idade	População	Depósitos	Depositado (R\$)
2040	251.418.006	0	3.126.613		
		1	3.135.529		
		2	3.146.138		
		3	3.156.954		
		4	3.175.405		
		5	3.201.330		
		6	3.226.236		
		7	3.249.517		
		8	3.270.591		
		9	3.288.856		
		10	3.304.561		
		11	3.317.655		
		12	3.327.579		
		13	3.337.312		
		14	3.347.041		
		15	3.354.121		
		16	3.359.500		
		17	3.363.398		
		18	3.365.830	62.054.166	49.022.791.140
2041	252.478.134	0	3.114.737		
		1	3.123.612		
		2	3.134.285		
		3	3.145.338		
		4	3.156.322		
		5	3.174.896		
		6	3.200.890		
		7	3.225.794		
		8	3.249.071		
		9	3.270.142		
		10	3.288.442		
		11	3.304.181		
		12	3.317.276		
		13	3.327.197		
		14	3.336.930		
		15	3.346.097		
		16	3.352.601		
		17	3.357.979		
		18	3.361.876	61.787.666	48.812.256.140

Tabela 7.1 - Projeção de Dispêndio entre 2008 e 2050

					Fl 14/18
Ano	População	População por Idade		Total de	Valor Total
	Total	Idade	População	Depósitos	Depositado (R\$)
2042	253.484.968	0	3.103.173		
		1	3.111.855		
		2	3.122.412		
		3	3.133.515		
		4	3.144.727		
		5	3.155.829		
		6	3.174.470		
		7	3.200.459		
		8	3.225.361		
		9	3.248.634		
		10	3.269.740		
		11	3.288.074		
		12	3.303.812		
		13	3.316.906		
		14	3.326.825		
		15	3.336.008		
		16	3.344.614		
		17	3.351.115		
		18	3.356.490	61.514.019	48.596.075.010
2043	254.439.554	0	3.091.997		
		1	3.100.405		
		2	3.110.701		
		3	3.121.669		
		4	3.132.927		
		5	3.144.251		
		6	3.155.413		
		7	3.174.052		
		8	3.200.038		
		9	3.224.937		
		10	3.248.244		
		11	3.269.383		
		12	3.287.716		
		13	3.303.453		
		14	3.316.545		
		15	3.325.928		
		16	3.334.560		
		17	3.343.161		
		18	3.349.662	61.235.042	48.375.683.180

Tabela 7.1 - Projeção de Dispêndio entre 2008 e 2050

					Fl 15/18
Ano	População	População por Idade		Total de	Valor Total
	Total	Idade	População	Depósitos	Depositado (R\$)
2044	255.343.363	0	3.081.184		
		1	3.089.342		
		2	3.099.294		
		3	3.109.986		
		4	3.121.104		
		5	3.132.465		
		6	3.143.845		
		7	3.155.007		
		8	3.173.644		
		9	3.199.625		
		10	3.224.559		
		11	3.247.900		
		12	3.269.037		
		13	3.287.368		
		14	3.303.103		
		15	3.315.670		
		16	3.324.516		
		17	3.333.144		
		18	3.341.742	60.952.535	48.152.502.650
2045	256.198.374	0	3.070.640		
		1	3.078.639		
		2	3.088.275		
		3	3.098.607		
		4	3.109.442		
		5	3.120.657		
		6	3.132.071		
		7	3.143.448		
		8	3.154.611		
		9	3.173.244		
		10	3.199.259		
		11	3.224.227		
		12	3.247.565		
		13	3.268.700		
		14	3.287.030		
		15	3.302.252		
		16	3.314.293		
		17	3.323.136		
		18	3.331.761	60.667.857	47.927.607.030

Tabela 7.1 - Projeção de Dispêndio entre 2008 e 2050

					Fl 16/18
Ano	População	População por Idade		Total de	Valor Total
	Total	Idade	População	Depósitos	Depositado (R\$)
2046	257.005.525	0	3.060.143		
		1	3.068.192		
		2	3.077.612		
		3	3.087.613		
		4	3.098.082		
		5	3.109.009		
		6	3.120.273		
		7	3.131.685		
		8	3.143.059		
		9	3.154.222		
		10	3.172.890		
		11	3.198.937		
		12	3.223.904		
		13	3.247.239		
		14	3.268.372		
		15	3.286.201		
		16	3.300.909		
		17	3.312.946		
		18	3.321.785	60.383.073	47.702.627.670
2047	257.765.281	0	3.049.493		
		1	3.057.783		
		2	3.067.201		
		3	3.076.971		
		4	3.087.105		
		5	3.097.662		
		6	3.108.633		
		7	3.119.895		
		8	3.131.307		
		9	3.142.678		
		10	3.153.877		
		11	3.172.579		
		12	3.198.623		
		13	3.223.588		
		14	3.246.922		
		15	3.267.563		
		16	3.284.891		
		17	3.299.592		
		18	3.311.625	60.097.988	47.477.410.520

Tabela 7.1 - Projeção de Dispêndio entre 2008 e 2050

					Fl 17/18
Ano	População	População por Idade		Total de	Valor Total
	Total	Idade	População	Depósitos	Depositado (R\$)
2048	258.478.808	0	3.038.542		
		1	3.047.220		
		2	3.056.826		
		3	3.066.582		
		4	3.076.479		
		5	3.086.697		
		6	3.097.295		
		7	3.108.264		
		8	3.119.525		
		9	3.130.935		
		10	3.142.341		
		11	3.153.575		
		12	3.172.276		
		13	3.198.318		
		14	3.223.279		
		15	3.246.136		
		16	3.266.285		
		17	3.283.607		
		18	3.298.301	59.812.483	47.251.861.570
2049	259.146.835	0	3.027.145		
		1	3.036.356		
		2	3.046.297		
		3	3.056.229		
		4	3.066.107		
		5	3.076.083		
		6	3.086.338		
		7	3.096.934		
		8	3.107.903		
		9	3.119.162		
		10	3.130.606		
		11	3.142.049		
		12	3.153.281		
		13	3.171.979		
		14	3.198.021		
		15	3.222.515		
		16	3.244.891		
		17	3.265.033		
		18	3.282.349	59.529.278	47.028.129.620

Tabela 7.1 - Projeção de Dispendio entre 2008 e 2050

					Fl 18/18
Ano	População	População por Idade		Total de	Valor Total
	Total	Idade	População	Depósitos	Depositado (R\$)
2050	259.769.964	0	3.015.180		
		1	3.025.045		
		2	3.035.466		
		3	3.045.721		
		4	3.055.772		
		5	3.065.722		
		6	3.075.732		
		7	3.085.986		
		8	3.096.581		
		9	3.107.550		
		10	3.118.842		
		11	3.130.321		
		12	3.141.763		
		13	3.152.994		
		14	3.171.690		
		15	3.197.279		
		16	3.221.306		
		17	3.243.673		
		18	3.263.806	59.250.429	46.807.838.910