

*Desigualdade, desenvolvimento e  
concentração de riqueza na América Latina:  
Potencialidades e limitações da tributação  
sobre renda e propriedade*

---

6º Congresso Luso-Brasileiro de Auditores Fiscais  
PAINEL: TRIBUTAÇÃO, DESIGUALDADE E DESENVOLVIMENTO  
12 al 15 de Junio 2022  
Salvador, Bahia

*Juan Pablo Jiménez  
Associação Ibero-Americana de  
Financiamento Local (AIFIL)*

## Antecedentes, motivação e objetivo

- Entre as múltiplas dimensões da desigualdade na América Latina, destaca-se a alta concentração de riqueza, natural e financeira, em algumas regiões e em algumas famílias.
- As escassas medições de riqueza e sua concentração resultaram em uma complexidade metodológica relevante para o estudo e tomada de decisão relacionada à política econômica dos países.
- O problema centra-se no fato de que a produção de estatísticas sobre a riqueza e sua concentração carece da atualização e da sistematização que as medições do PIB têm (Saez & Zucman, 2020), o que limita claramente o papel da política pública em geral e da política fiscal, em particular na redução das lacunas de desigualdade na América Latina.
- A medição da riqueza importa principalmente porque nos permite aproximar os fatores estruturais que afetam a reprodução da desigualdade ao longo do tempo. A riqueza é menos sensível às mudanças no mercado de trabalho do que à renda e tem maior permanência ao longo do tempo (CEPAL, 2022).

## Antecedentes, motivação e objetivo

- Há um consenso de que a alta concentração de riqueza tem um efeito negativo sobre o crescimento econômico dos países (Bagchi & Svejnar, 2013; Brueckner & Lederman, 2018; Davies et al., 2008; Morck et al., 2000); suspeita cidadã e desconfiança no comportamento das elites e instituições (Freund & Oliver, 2016); bem como nas práticas democráticas adotadas pelos países (Islã, 2018; Sałach & Brzeziński, 2019).
- Estudos recentes têm investigado as desigualdades que ocorrem entre regiões do mesmo país, como resultado da concentração de riqueza, especificamente a relacionada aos recursos naturais (Brosio, Jiménez e Ruelas, 2018; Lessmann & Seidel, 2017; Muñoz M. et al., 2017).
- É importante destacar que foram desenvolvidas evidências recentes que investigam a relação entre desigualdade e redução das emissões de carbono e a melhoria da qualidade do meio ambiente; em linhas gerais, aponta que a redução da concentração de riqueza pode levar a melhorias ambientais (Hailemariam et al., 2020).

## Antecedentes, motivação e objetivo

Duas razões importantes surgem para rever a relação entre a concentração da riqueza e o sistema tributário nos países:

- por um lado, o possível papel da tributação na reprodução e alta concentração de riqueza.

- Por outro lado, o fortalecimento de arrecadação de impostos e legitimidade do sistema tributário significa tributar os mais ricos de forma adequada (Chatterjee et al., 2021; Jiménez & Solimano, 2012).

Na América Latina os mais ricos não têm cargas tributárias proporcionais ao seu nível de riqueza e impostos diretos, tanto sobre renda quanto sobre a propriedade (imóveis, riqueza, herança), tradicionalmente não têm sido importantes.

A alta concentração de renda e riqueza na região proporciona uma oportunidade de melhorar a incidência distribucional dos instrumentos fiscais, bem como de gerar um fluxo mais ou menos estável de recursos fiscais (Jimenez, Lorenzo, Mahon e Viñales, 2021) além de fortalecer a legitimidade dos sistemas tributários, hoje severamente questionados.

## Antecedentes, motivação e objetivo

- Nos últimos anos, tem havido uma ênfase crescente na implementação de impostos sobre a riqueza. Tanto a arrecadação real quanto as estimativas de arrecadação potencial desses impostos têm sido abaixo das expectativas e, especialmente, as necessidades de financiamento de nossos países.
- Por isso, propõe-se analisar a riqueza e sua reprodução a partir da análise de sua magnitude, bem como dos principais instrumentos fiscais para mobilizar recursos e reduzir as desigualdades que prevalecem na região latino-americana, uma região com alta concentração de riqueza e arrecadação de impostos diretos muito baixa.
- Uma questão central é: quais são as potencialidades dos impostos sobre a riqueza e a renda para atender à crescente concentração de riqueza?
- Nossa hipótese é que na região a reprodução da riqueza não se deve apenas a uma baixa tributação sobre a riqueza (stock), mas principalmente devido às fragilidades da tributação sobre a renda (fluxo) tendenciosas à renda salarial

# Desenvolvimentos recentes na medição da desigualdade econômica

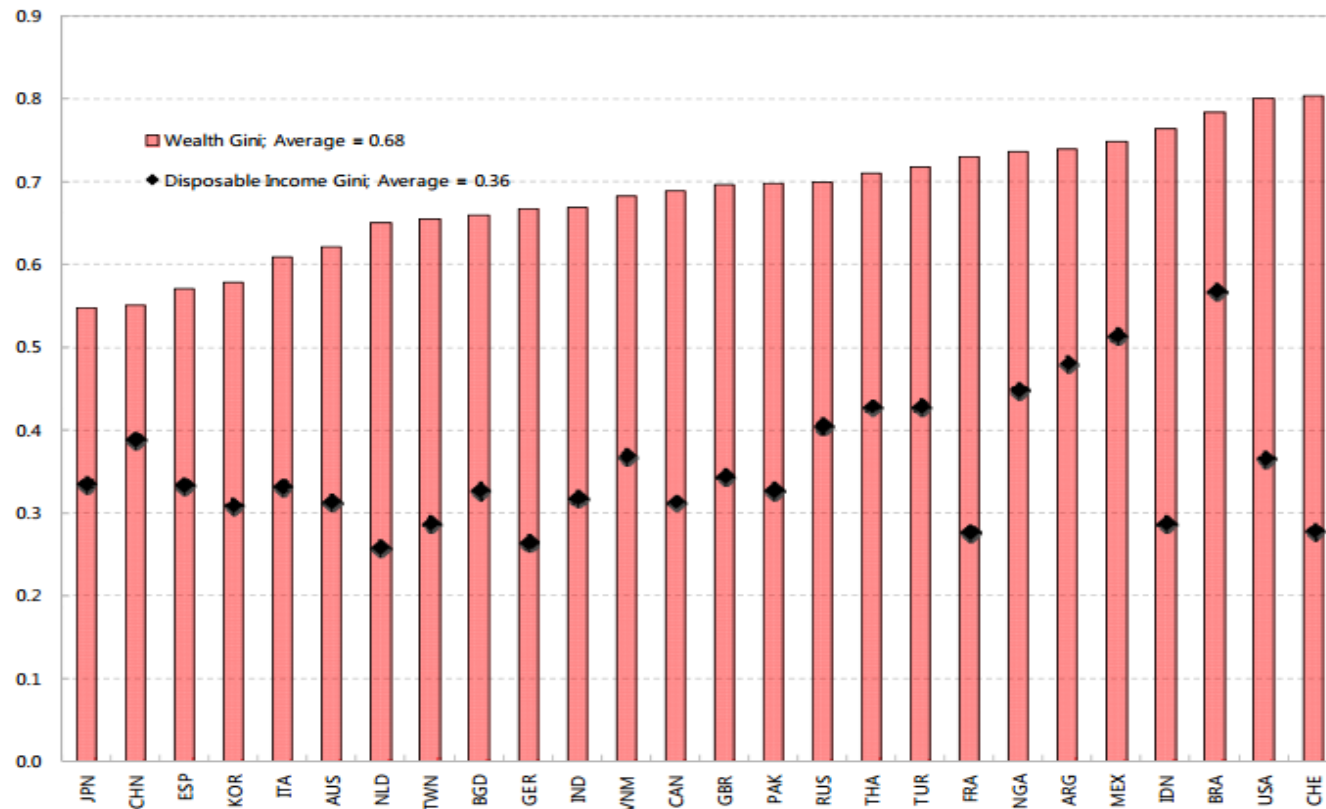
- **Consenso generalizado (Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2009)** que as medidas do PIB são insuficientes para explicar o bem-estar econômico das famílias.
- **Evidências crescentes de aumento da concentração da distribuição de riqueza em economias avançadas:** Banco de Dados de Distribuição de Riqueza da OCDE (WDD) (Balestra e Tonkin, 2018); Credit Suisse Global Wealth Report e Databook (Davies, Lluberas e Shorrocks, 2017); Banco de Dados de Desigualdade Mundial usado para o World Inequality Report 2018 (Alvaredo, Garbinti e Piketty, 2017).
- **Dificuldades em comparar resultados do estudo:** há problemas no estabelecimento de regularidades empíricas gerais, devido às diferenças metodológicas entre os diversos trabalhos disponíveis.
- **Deficiências nas informações disponíveis:** em comparação com a renda das famílias, o desenvolvimento de estimativas de alta qualidade da distribuição da riqueza tem sido resultado de esforços recentes de pesquisa (ver OCDE, 2013, com base nas recomendações do relatório Stiglitz, Sen e Fitoussi).

# Renda e riqueza na medição do bem-estar

- Estudos distributivos tradicionais baseados em pesquisas domiciliares não consideram o papel que a desigualdade desempenha na distribuição da riqueza para explicar os níveis de bem-estar das pessoas.
- Estudos recentes comparam indicadores de riqueza e desigualdade de renda, e mostram que a riqueza é distribuída de forma mais injusta do que a renda, tanto global quanto regionalmente (FMI, 2014; ECLAC, 2019).
- O estoque (stock) acumulado de riqueza, que pode ser transferido entre gerações da mesma família, representa um melhor indicador de acesso a bens e serviços (considera o valor dos ativos financeiros e não financeiros que podem ser negociados no mercado).
- A riqueza é uma variável “stock” que gera fluxos regulares de renda e pode ser passada entre gerações através de heranças (fora dos mecanismos de mercado).
- A riqueza permite que as pessoas amenizem o consumo ao longo do tempo e protejam-na de mudanças inesperadas na renda.
-

# A distribuição da riqueza é ainda mais desigual do que a renda

## DESIGUALDADE DE RENDA E RIQUEZA NAS ECONOMIAS SELECIONADAS



Fonte: International Monetary Fund (2014), "Fiscal policy and income inequality", policy paper (Washington).



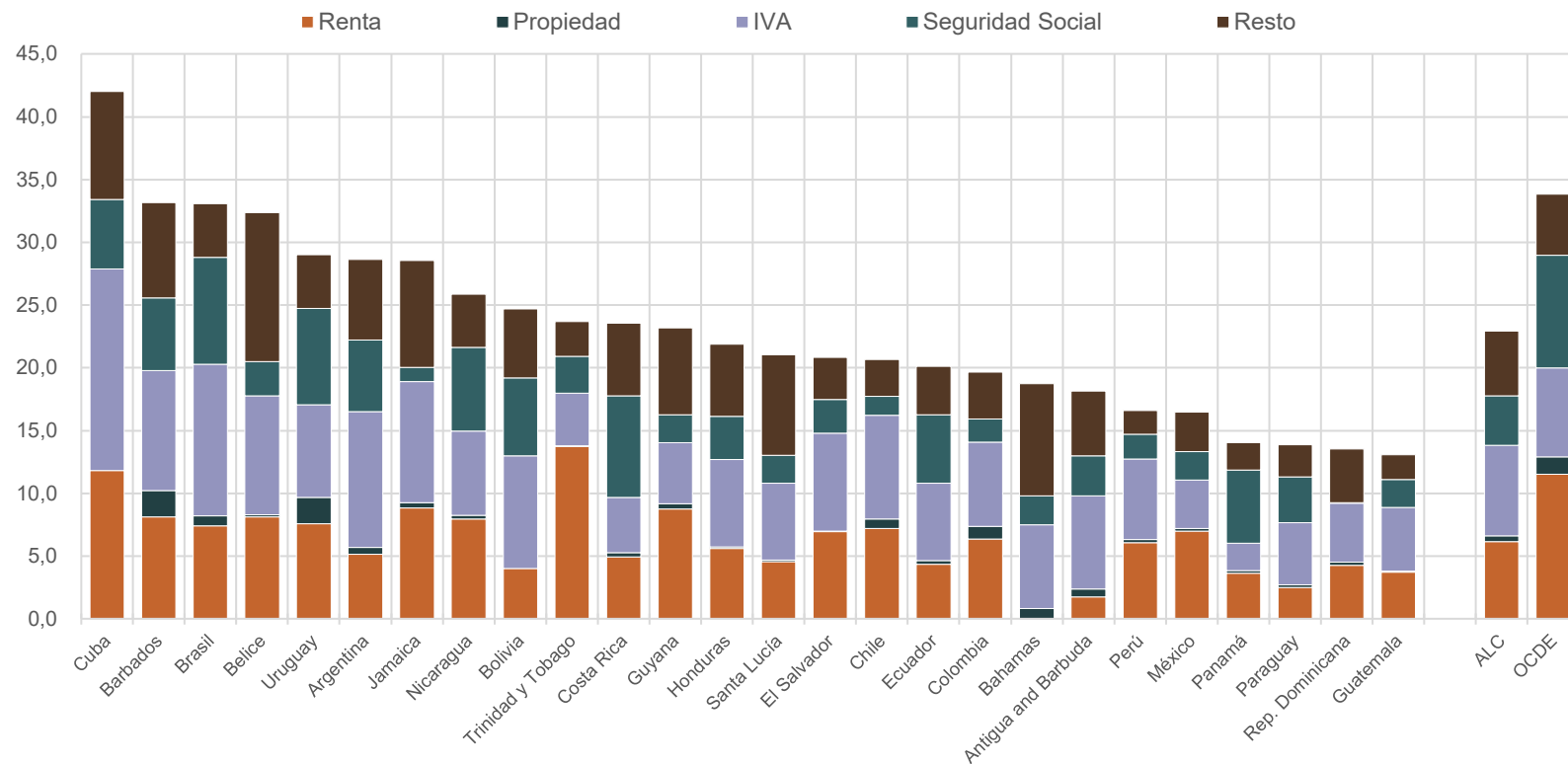
# Riqueza na América Latina

- Os países da América Latina e do Caribe possuem abundante riqueza natural (ECLAC, 2019).
- Enquanto a região possui apenas 8,6% dos ativos físicos do mundo, a proporção cresce para 30% quando se considera recursos florestais não madeireiros, para 29% em áreas protegidas (principalmente devido à contribuição da Amazônia) e a 26% em recursos minerais.
- A propriedade dessas formas de riqueza, estando significativamente concentrada, traduz-se em alta desigualdade territorial, medida pela diferença de renda per capita no nível territorial.

## Alta concentração, mas dados escassos sobre a distribuição da riqueza financeira

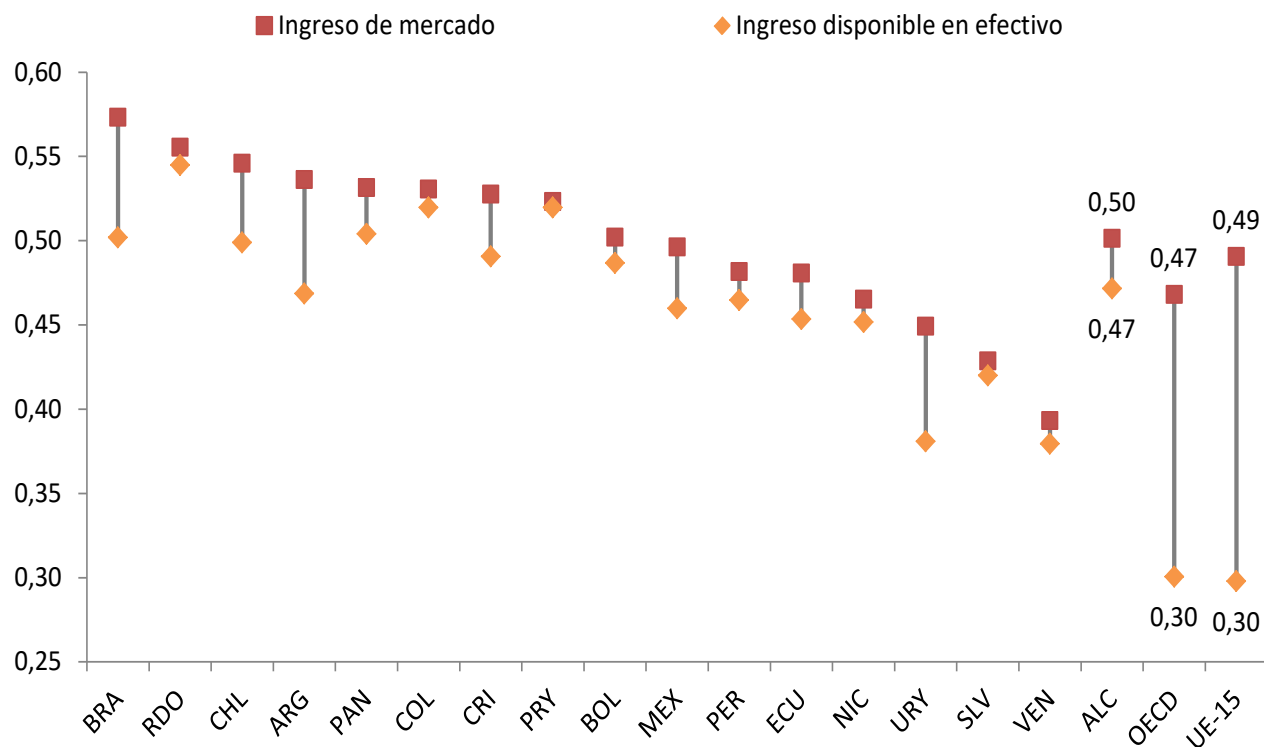
- Apenas quatro países latino-americanos (Brasil, Chile, Colômbia e México) publicaram, como parte de seu sistema de contas nacionais, números da conta financeira.
- O Brasil é o país latino-americano que tem a maior quantidade de capital financeiro (medido em PPP empresas não financeiras, governo, famílias e instituições que atendem famílias acumulam 11 trilhões de dólares em ativos financeiros sem incluir dívidas).
- Segue-se em ordem decrescente de importância pelo México, com 7,9 trilhões de dólares (PPP); Colômbia e Chile têm pouco mais de US\$ 2 trilhões (PPP).
- Se forem considerados dados per capita, o Chile ocupa o primeiro lugar, com US\$ 120.000 per capita, seguido pelo México, com US\$ 61.000 per capita (ver, ECLAC, 2019).
-

# A estrutura tributária dos países latino-americanos é caracterizada por seu fraco músculo redistributivo



# A política fiscal desempenha um papel muito limitado na melhoria da distribuição de renda

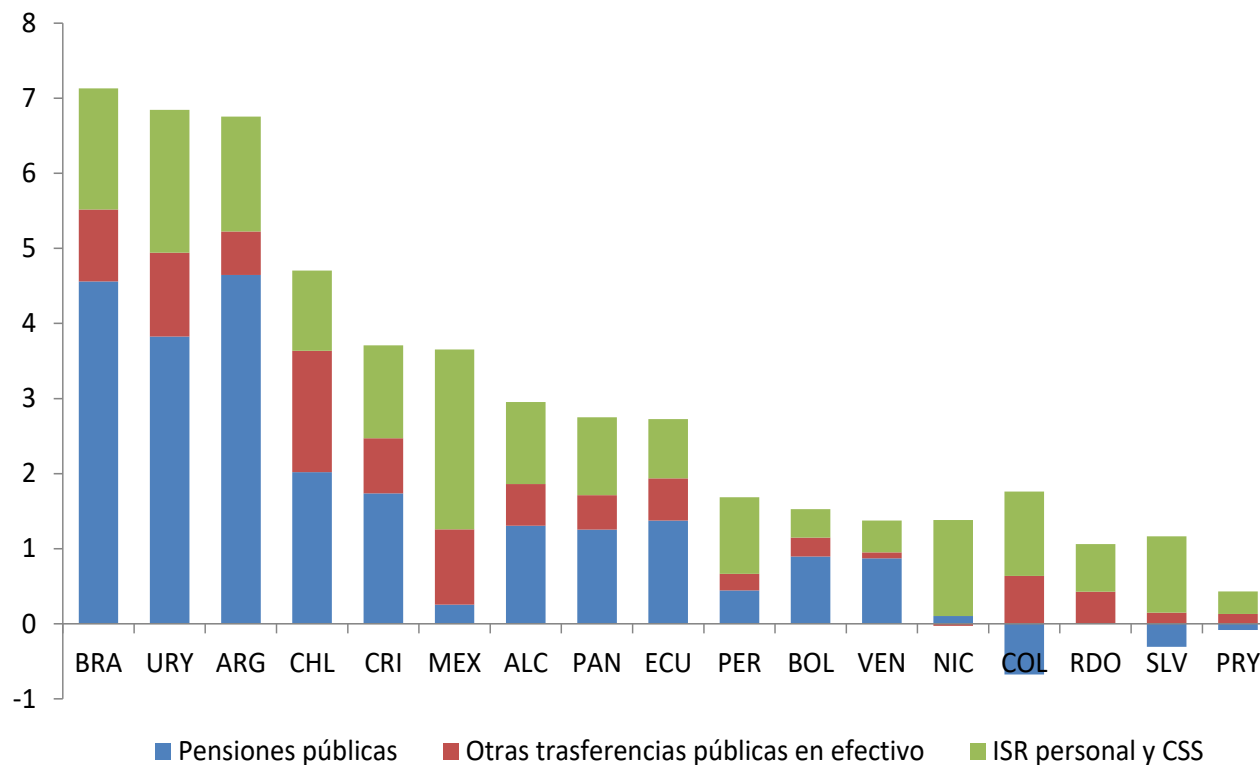
AMÉRICA LATINA E OCDE: DESIGUALDADE DE RENDA DE MERCADO E RENDA DISPONÍVEL - População total (Índices de Gini)



Fonte: CEPAL com base em pesquisas domiciliares para a América Latina e OCDESTAT.

# Principalmente através de pensões e transferências, com pouco impacto dos sistemas tributários

AMÉRICA LATINA: REDUÇÃO DA DESIGUALDADE DE ACORDO COM UM INSTRUMENTO DE POLÍTICA FISCAL  
(Em pontos de Gini)



Fonte: CEPAL com base em pesquisas domiciliares.

**A proporção de rendimentos de imposto sobre bens e consumo (IBS) tanto no Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) quanto no Imposto de Renda da Pessoa Física e no Imposto de Propriedade é significativamente maior na região do que em outras regiões, desenvolvidas ou não.**

	Índice Gini de ingreso por hogar (años de sondeos)	Ratio de ingresos por IBS sobre los ingresos por IRPF, promedio del 2016-18	Ratio de ingresos por IBS sobre el total de ingresos por IRPF y por impuestos a la propiedad, promedio del 2016-18
<b>23 Am Lat y el Caribe</b>	46,6 (2010-18)	5,10	3,70
<b>13 de Iberoamérica</b>	47,0 (2010-18)	5,26	3,46
<b>24 OCDE pre-1990</b>	32,5 (2010-18)	1,07	0,87
<b>Reino Unido</b>	33,6	1,20	0,82
<b>EE.UU.</b>	40,6	0,42	0,31
<b>30 Africa</b>	43,2 (2008-18)	3,36	2,75
<b>6 Asia Pacífico no OECD</b>	38,6 (2010-18)	3,03	2,50

Fuente: Jiménez y Mahon (2021) en base a OCDE Revenue Statistics y Banco Mundial World Development Indicators.

**Receita total do imposto sobre a propriedade, e o mesmo total menos receita tributária de transações financeiras, expressa como percentual do PIB e receita tributária total (itálico), vários grupos de comparação, ao longo de três décadas**

Grupos		Períodos		
		1990-99	2000-09	2010-19
<a href="#">Países OCDE actuales (36)</a>	<b>Total ingresos de impuestos a propiedad</b>	1,72/ 5,50	1,75/ 5,46	1,87/ 5,69
	<b>Total – ingresos imps. a trans. financieras</b>	1,24/ 3,88	1,24/ 3,82	1,46/ 4,40
<b>24 países OCDE pre-1990*</b>	<b>Total ingresos de impuestos a propiedad</b>	1,93/ 6,08	2,10/ 6,46	2,21/ 6,65
	<b>Total – ingresos imps. a trans. financieras</b>	1,39/ 4,29	1,46/ 4,44	1,68/ 5,04
<a href="#">América Latina y el Caribe (25)</a>	<b>Total ingresos de impuestos a propiedad</b>	0,79/ 4,57	0,86/ 4,48	0,84/ 3,90
	<b>Total – ingresos imps. a trans. financieras</b>	0,31/ 1,73	0,37/ 1,82	0,43/ 1,99
<b>13 países mayores de América Latina*</b>	<b>Total ingresos de impuestos a propiedad</b>	0,64/ 3,65	0,96/ 4,66	0,91/ 3,95
	<b>Total – ingresos imps. a trans. financieras</b>	0,39/ 2,29	0,47/ 2,32	0,53/ 2,45

Fuente: Jiménez y Mahon (2021)

Grupos de OCDE actual y ALC incluyen Chile y México

Fuente: OECD.stat

# Há espaço para melhorar a tributação da riqueza?

## Avanços teóricos recentes

- Até alguns anos atrás, a perspectiva teórica dominante estabeleceu dúvidas conceituais sobre a conveniência de tributar a acumulação de riqueza.
- Nos últimos anos, desenvolveu-se uma literatura que incorpora premissas mais realistas sobre o funcionamento dos mercados de trabalho em modelos tradicionais de política fiscal ótima.
- A teoria moderna da tributação ótima sustenta a tributação da acumulação de riqueza, embora os instrumentos fiscais mais adequados para a implementação desse tipo de proposta não tenham sido definidos na literatura (Scheuer e Slemrod, 2021).
- Piketty e Saez (2013) mostram que a conveniência de tributar heranças depende, principalmente, da desigualdade de riqueza, das possibilidades de mobilidade nas escalas de renda e de como os "pesos" correspondentes aos diferentes grupos da população são distribuídos na definição de bem-estar social ordenado de acordo com as faixas de renda.
- Em suma, tanto a tributação do capital, a riqueza acumulada quanto a riqueza herdada tornaram-se novamente parte da caixa de ferramentas da tributação ótima



# Mudanças de paradigma em organizações multilaterais

- Desde a crise de 2008 e o extraordinário esforço fiscal que os países têm implantado para enfrentar os efeitos econômicos e sociais da pandemia Covid-19, as organizações internacionais têm enfatizado a importância de tributar altas rendas e riquezas.
- O FMI (2018) argumenta que o alto e crescente nível de desigualdade deve ser considerado uma preocupação séria para muitos países e faz referência explícita ao fato de que a recente evolução das acumulações de riqueza deve ser levada em conta na concepção de novas ferramentas fiscais.
- Na última edição do Monitor Fiscal (FMI, 2021) está estabelecido que "eles podem aumentar a progressividade da tributação de renda e aumentar o uso de impostos sobre heranças/presentes e tributação imobiliária.

# Considerações finais e desafios futuros

- Há um conjunto de fatores que se combinaram para favorecer o ressurgimento da tributação como ferramenta para enfrentar a crescente concentração de renda e riqueza.
- Do campo acadêmico, foram desenvolvidos novos argumentos teóricos que deram apoio renovado à incorporação de impostos sobre a riqueza em modelos e projetos de tributação ótima.
- A crescente desigualdade econômica e social e melhorias significativas nas informações disponíveis sobre a distribuição de renda e riqueza serviram de base para um estado de opinião mais favorável no mundo para mudanças progressivas nos sistemas tributários.
- Mas essas melhorias nas informações sobre a riqueza são muito tênues, quase inexistentes em América Latina, dificultando o desenho de ferramentas fiscais e as estimativas necessárias de receita potencial.
- É essencial melhorar as informações sobre a concentração e tributação de renda e riqueza, para que o impacto distributivo das medidas que os países estão discutindo possa ser sistematicamente avaliado (por exemplo, qual é o impacto distributivo de um imposto sobre a riqueza versus a expansão da base de imposto de renda???)
-



## Conclusões e considerações finais

- As reformas necessárias exigem o avanço em projetos que garantam consistência interna entre as diferentes modalidades de tributação sobre propriedade (imobiliário, herança, riqueza) e adaptação dos novos instrumentos fiscais para alcançar sinergias com a tributação da renda pessoal.
- Não se deve perder de vista o fato de que a lentidão com que a saída da pandemia foi processada se soma ao surgimento de mobilizações sociais que demandam melhorias na qualidade e cobertura de bens e serviços públicos e pela forma de financiamento dessa maior intervenção.
- Nesse contexto, o fortalecimento da tributação sobre riqueza e renda não seria apenas a arrecadação de impostos, mas daria uma contribuição valiosa em termos distributivos, dava-lhe legitimidade, aceitação social e apoio político para outros ajustes dos sistemas tributários que provavelmente seriam necessários para suprir a grande lacuna fiscal existente.
- As reformas precisarão chegar a um forte consenso entre e dentro dos países sobre a forma e intensidade da intervenção pública.
- A cooperação fiscal internacional ressurgiu fortemente, um pré-requisito para a coleta de informações sobre renda e riqueza, apoio ao fortalecimento da tributação da renda e da riqueza.
- Sugere-se avançar em um maior diálogo interdisciplinar no qual os especialistas tributários devem interagir com especialistas de outras disciplinas, incorporando um amplo espectro de perspectivas, abrangendo dimensões sociais, políticas e econômicas.



*Muito Obrigado!!*

*[jpjimenezok@gmail.com](mailto:jpjimenezok@gmail.com)*

*Associação Ibero-Americana de Financiamento Local*

*AIFIL*

*<https://www.aifil-jifl.org/>*