



André Teixeira // Oxfam Brasil

PAÍS ESTANCADO

UN RETRATO DE LAS
DESIGUALDADES BRASILEÑAS

2018



OXFAM
Brasil

www.oxfam.org.br

FICHA TÉCNICA

Este informe ha sido escrito por **Rafael Georges** y coordinado por **Katia Maia**. Es el resultado de un esfuerzo que involucró al equipo y al Consejo Deliberativo de Oxfam Brasil y contó con aportes de investigadores y expertos varios.

En especial, se hace necesario un agradecimiento a Fernando Gaiger, Luana Passos, Igor Nascimento, Wesley Silva, Evilasio Salvador, Marcelo Medeiros, Marta Arretche, Cosmo Donato, Marcelo Neri, Gustavo Ferroni, Ananda King, Samantha Federici, Jorge Cordeiro, Helen Cordeiro, Tauá Pires, Henrique Alencar y Susana Ruiz por sus contribuciones a este informe.

También agradecemos a Fenafisco y Anfip, que gentilmente han cedido datos aquí utilizados.

Revisión: **Wanda Brant**

Edición: **Brief Comunicação**

Publicado el 26 de noviembre de 2018

El apoyo de donantes hace posible la realización de este informe y de otros trabajos de Oxfam Brasil. Para contribuir con cualquier valor, visite doe.oxfam.org.br/desiguladadenao



/oxfambrasil

PAÍS ESTANCADO

UN RETRATO DE LAS
DESIGUALDADES BRASILEÑAS
2018



OXFAM
Brasil

ÍNDICE

	PRESENTACIÓN	6
	INTRODUCCIÓN	9
1.	ESTADO DE LAS DESIGUALDADES BRASILEÑAS	13
	ESCENARIO GENERAL 2017	15
	DESIGUALDADES DE INGRESO 2016-2017	18
	DESIGUALDAD DE INGRESOS ENTRE GRUPOS RACIALES	20
	DESIGUALDAD DE INGRESOS ENTRE MUJERES Y HOMBRES	22
	DESIGUALDAD DE INGRESOS ENTRE REGIONES	24
	DESIGUALDAD DE INGRESOS DE BRASIL EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL	26
2.	TRIBUTACIÓN Y GASTOS SOCIALES CONTRA LAS DESIGUALDADES	29
2.1.	TRIBUTACIÓN	36
	REFORMA TRIBUTARIA	41
2.2.	GASTOS SOCIALES	44
	TECHO DE GASTOS	50
3.	AGENDA PARA LA REDUCCIÓN DE DESIGUALDADES	53
	INGRESO Y PATRIMONIO	56
	TRIBUTACIÓN	57
	GASTOS SOCIALES	58
	LISTA DE GRÁFICOS, MAPAS Y TABLAS	60
	LISTA DE SIGLAS	62
	NOTAS	63
	SOBRE OXFAM	69

PRESENTACIÓN

Se cumplen 30 años de nuestra Constitución Federal, el principal instrumento para la reducción de desigualdades en la historia de Brasil. Desafortunadamente, este hito no motiva celebraciones en el presente contexto. Al contrario, asistimos al dismantelamiento de conquistas importantes y al preuncio de un período de aumento de la pobreza y de las desigualdades en el país.

De acuerdo con la encuesta de opinión Oxfam Brasil/Datafolha de 2017, nueve de cada diez brasileños perciben al país como muy desigual. La encuesta muestra además que, para enfrentar esa situación, los brasileños consideran que debe haber mayor oferta de empleos, mayor inversión pública en políticas sociales y una reforma tributaria. Existe, sin embargo, un desencuentro entre expectativas y realidad.

Las discusiones sobre la calidad y la progresividad del gasto social están estacionadas. El debate sobre una reforma tributaria orientada tanto al crecimiento económico como a la disminución de las desigualdades está bloqueado. La crisis fiscal a la que ha llegado el país terminó generando un paquete de medidas desconectado de la misión constitucional mayor, que es la corrección de desigualdades históricas y la inclusión de los excluidos: la población negra, las mujeres y las minorías.

En 2017, Oxfam Brasil lanzó su primer informe sobre las desigualdades brasileñas – “La distancia que nos une”. Allí retratamos, con datos de aquel momento y series históricas, algunas de las principales desigualdades del país, con el foco puesto en ingresos, patrimonio y distribución de servicios esenciales. Analizamos seis temas centrales para la reducción de las desigualdades: el sistema tributario, los gastos sociales, la educación, la discriminación, el mercado de trabajo y el acceso a la democracia.

El informe **“País estancado: un retrato de las desigualdades brasileñas 2018”**, aquí presentado, da continuidad al debate anterior y profundiza el análisis de dos temas fundamentales: la tributación y el gasto social. Este informe cuenta dos historias – una sobre el estancamiento del proceso de reducción de las desigualdades, y otra sobre

los rumbos de nuestra política fiscal y sus efectos en la distribución de los ingresos. Y lo que revela nos desafía.

Brasil, por primera vez durante años, ve estacionarse su distribución de los ingresos. La pobreza en el país se está recrudeciendo y se interrumpió la dinámica de convergencia entre los ingresos de mujeres y hombres – el primer repliegue en 23 años. También ha reulado la equiparación de ingresos entre negros y blancos, hasta llegar al estancamiento, que cumple actualmente siete años seguidos. Son retrocesos inaceptables, especialmente en un país en el cual la mayoría poblacional es de mujeres y negros.

En la cuestión fiscal, señalamos cómo el sistema tributario, por estar entre neutral y recesivo, retroalimenta desigualdades de ingreso, raza y sexo. Por otra parte, identificamos que algunas medidas legislativas referentes a la reforma tributaria podrían tener impacto expresivo y de corto plazo en la reducción de desigualdades.

Respecto de los gastos sociales, hay mucho que se puede hacer. Es posible alcanzar mejoras con un aumento de la calidad del gasto en general (transparencia, progresividad y efectividad). Sigue siendo urgente la revocación del llamado “Techo de Gastos”, un limitador para la reanudación de la reducción de las desigualdades estructurales en Brasil.

Finalmente, si las crisis económicas traen una enseñanza, esta es la de que no se puede garantizar el ejercicio de los derechos sin responsabilidad fiscal. Al mismo tiempo, las crisis sociales enseñan que no se puede dejar fuera de la ecuación fiscal del país el enfrentamiento de las desigualdades – condición para que Brasil alcance una economía fuerte, una sociedad justa y una democracia perenne.

Con este informe, Oxfam Brasil quiere hablar del estancamiento del país en la reducción de la distancia entre ricos y pobres y de la ausencia de medidas necesarias para enfrentar tal desafío. Es este el proyecto pactado en la Constitución Ciudadana de 1988 y que, a veces, se muestra olvidado por quienes toman decisiones en el país. Es menester retomararlo con fuerza, luchando por una causa que debería siempre unir a la sociedad brasileña – la reducción de las desigualdades.



Katia Maia

Directora Ejecutiva



Oded Grajew

Presidente del Consejo Deliberativo



INTRODUCCIÓN

El ciclo de la reducción de desigualdades se interrumpió en Brasil. Entre 2017 y 2018, una conjunción de indicadores negativos cuentan la triste historia de un grave repliegue del progreso social en el país. Son retratos recientes de un proceso que tuvo inicio antes y no da señales de reversión.

Si se toman los últimos cinco años, se observa un aumento de la proporción de la población en condición de pobreza¹, del nivel de desigualdad de ingresos del trabajo² y de los índices de mortalidad infantil³. El coeficiente de Gini de ingreso domiciliario per cápita, índice que mide la desigualdad de ingresos en el país y que venía cayendo desde 2002, se estancó entre 2016 y 2017⁴.

Considerando el Objetivo de Desarrollo Sostenible – ODS 10, que preconiza la “reducción de desigualdades dentro de los países y entre ellos”⁵, Brasil da pasos largos hacia atrás⁶. Entre 2016 y 2017, el 40% más pobre tuvo variación de ingreso peor que el promedio nacional⁷, contrariando la meta 1 del ODS 10⁸. En ese mismo período, las mujeres y la población negra tuvieron peor desempeño de ingresos que los hombres y la población blanca, respectivamente⁹, lo que significó un retroceso en la equiparación de ingresos – a contramano de la meta 10.2¹⁰. Hubo repliegue también en las metas 10.3 y 10.4¹¹, con la aprobación de marcos legales que juegan contra la igualdad de oportunidades para la mayoría de la población y perjudican la capacidad de la política fiscal de reducir desigualdades¹².

Tal escenario es la marca de la crisis económica, fiscal y política que vivimos desde fines de 2014. Hubo retracción general del ingreso nacional desde entonces¹³, producto de la recesión que prácticamente hizo duplicar el desempleo en el país, de un 6,8% en 2014 a un 12,7% en 2017¹⁴. Tal movimiento afectó mucho más a los pobres, a las mujeres y a la población negra¹⁵.

Un punto crucial para la comprensión y solución de la crisis brasileña reciente es el estado de las cuentas públicas. Se observa que, al menos desde 2011, la relación deuda/PIB viene creciendo, con gran acentuación de la curva en 2015 y 2016¹⁶. El nuevo gobierno post *impeachment* adoptó medidas bruscas de corrección de esa trayectoria, medidas que no consideraron la importancia de políticas públicas orientadas a la inclusión social.

La principal política de ajuste aprobada en este período es la Enmienda Constitucional 95, que instituye el “Nuevo Régimen Fiscal”, conocido como “Techo de Gastos”¹⁷.

Por un lado, tal medida crea límites indistintos para la expansión de gastos dentro de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial brasileños¹⁸. Por el otro, genera una competencia dentro del Poder Ejecutivo por partidas existentes, haciendo que gastos sociales¹⁹ disputen entre sí y con otros gastos federales, como inversiones en infraestructura o plantillas de pagos del servicio público. Su efecto final será el de achicar el gasto público respecto del PIB, al mismo tiempo que la población crecerá y envejecerá²⁰.

Al tomar una medida extrema para el control de gastos, no se hizo nada para corregir la profunda injusticia tributaria vigente en Brasil. En ese período, pese a los ensayos por parte del gobierno y del propio Congreso de realizar una reforma tributaria²¹, no había perspectiva de que esta corrigiera las distorsiones actuales que refuerzan las desigualdades²². Al final, ningún cambio relevante fue aprobado, y el país sigue con una carga tributaria apoyada en impuestos sobre bienes y servicios (cerca de mitad de la recaudación), con reducido peso de la tributación sobre ingreso y patrimonio (23% de la recaudación)²³. Tampoco se consideró promover una revisión amplia de gastos tributarios y exenciones, sobre todo los de perfil regresivo.

La respuesta presentada hasta ahora para superar el momento de crisis va en contramano de lo que se aprende sobre política fiscal para la reducción de desigualdades. En el campo de los gastos, se ha reducido el gasto social, tan importante para proteger la base de la pirámide²⁴, al mismo tiempo que, en el campo de los ingresos, se mantiene un sistema tributario que sobrecarga aún más a esa base. A este tema se dedicará el presente informe.

El documento está dividido en tres partes. En la **parte 1**, hacemos un análisis del estado de las desigualdades en Brasil, con los datos más actuales para los ingresos existentes hasta octubre de 2018.

En la **parte 2**, discutimos la agenda fiscal relacionada a las desigualdades: aspectos de nuestro sistema tributario, de nuestros gastos sociales y sus efectos en la distribución del ingreso.

Finalmente, en la **parte 3**, proponemos una agenda de trabajo sobre esos tres puntos, con vistas a un desarrollo del país que sea inclusivo y redistributivo.



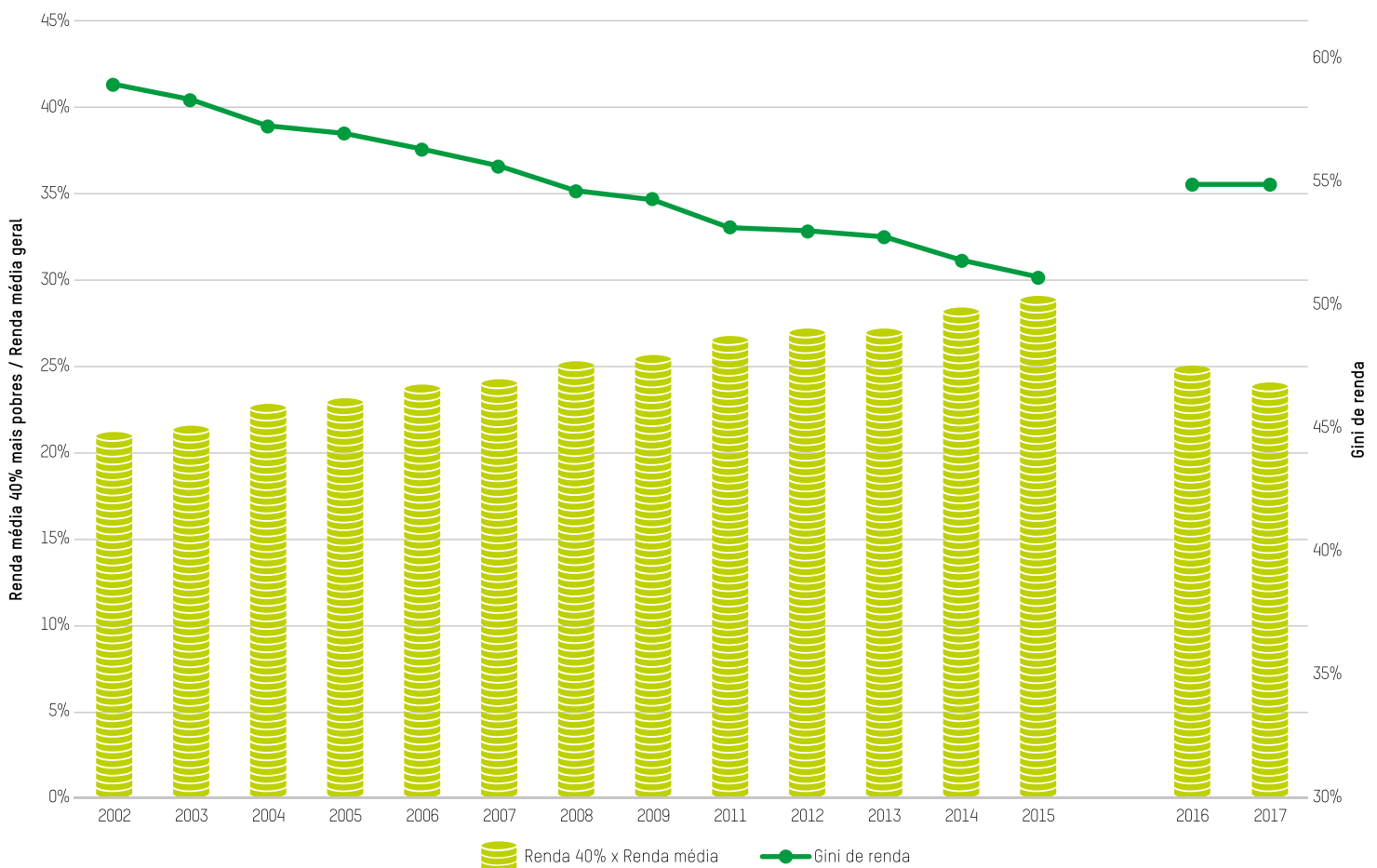
1. **ESTADO DE LAS DESIGUALDADES BRASILEÑAS**

ESCENARIO GENERAL 2017

En 2017, Brasil dejó de reducir desigualdades. Desde la promulgación de nuestra Constitución, en 1988, el país había avanzado, durante una parte del tiempo, buscando reducir la distancia entre la cúspide y la base de la pirámide social, sobre todo por la mejora de las condiciones de vida de los más pobres. La universalización de los servicios públicos y de la previsión social²⁵, la estabilización de la moneda²⁶, la inclusión educativa en parte de la década de 1990²⁷, la expansión del gasto y de los programas sociales en los años 2000²⁸, la valorización del salario mínimo²⁹ y ciclos económicos favorables construyeron un camino de avances sociales, ahora interrumpido.

Desde 2002, el índice de Gini del ingreso familiar per cápita³⁰, medido por las Encuestas Nacionales por Muestra de Domicilio (PNAD, por sus siglas en portugués), han caído sistemáticamente año tras año, lo cual no se observó entre 2016 y 2017³¹. El año pasado, también por primera vez en 15 años, la relación entre el ingreso promedio del 40% más pobre y el ingreso promedio total fue desfavorable para la base de la pirámide³². Eso es lo que muestra el **Gráfico 1**.

// GRÁFICO 1. Brasil - Gini de ingreso y ratio del ingreso del 40% más pobre respecto del promedio nacional 2002-2017



Fontes: Ipeadata com dados do IBGE/PNAD anual (2002 a 2014); IBGE/PNAD 2015 (Cálculos da Oxfam Brasil) e IBGE/PNAD Contínua (anual, todas as rendas) 2016 e 2017.

Nota: Não é possível conectar as séries da PNAD anual (2002 a 2015) e da PNAD contínua (2016 e 2017)³³. Desta forma, não é possível manter uma só série histórica para o Gini de renda e calcular a variação de renda entre 2015 e 2016.

Otros elementos se suman a dicho escenario.

Desde hace cuatro años, la desigualdad en el ingreso habitual del trabajo (es decir, considerando aquí solamente el salario principal) viene aumentando³⁴, y la proporción de pobres volvió a los mismos niveles de 2012³⁵. La población negra en Brasil tiene su proporción de ingreso respecto de la población blanca prácticamente estancada desde 2011³⁶, y la equiparación salarial entre mujeres y hombres retrocedió entre 2016 y 2017³⁷.

Durante esos dos años, Brasil se mantuvo en el mismo nivel del Índice de Desarrollo Humano (IDH), 0,743³⁸, permaneciendo en la 79ª posición del ranking del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud), de un total de 189 países. El indicador con mayor impacto negativo en el IDH brasileño fue el de ingreso, en función de su repliegue reciente, sobre todo en las franjas inferiores³⁹. En el comparativo global, en materia de desigualdad de ingresos, caímos, en 2017, de 10º a 9º país más desigual del planeta⁴⁰.

En 2016, por primera vez desde 1990, Brasil registró un aumento en la mortalidad infantil, que subió de 13,3, en 2015, a 14 muertes por mil habitantes (4,9% más que el año anterior⁴¹). Hubo además una escalada en la pobreza del país, retrato de injusticias que, hace poco tiempo, estaban en trayectoria de superación.

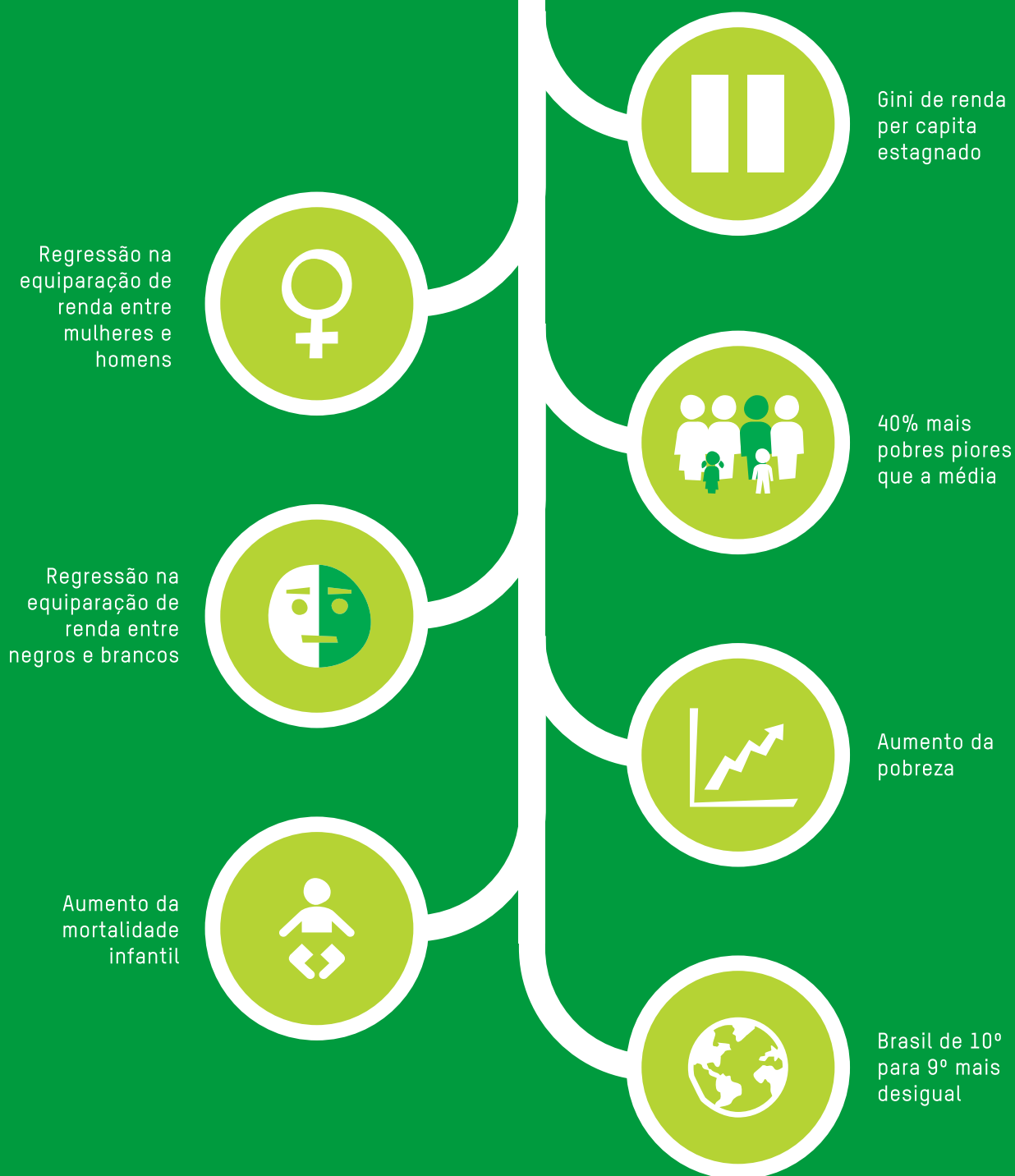
Bajo el criterio base del Banco Mundial, de US\$ 1,90 por persona/día, había cerca de 15 millones de pobres en el país en 2017, 7,2% de la población, lo que significa un crecimiento del 11% respecto a 2016, cuando había 13,3 millones de pobres (6,5% de la población⁴²). Es el tercer año seguido en el que crece dicha tasa, tendencia iniciada en 2015.

Brasil es, según criterios del Banco Mundial, *Upper-middle Income Economy*, o sea, pertenece al grupo de países en los que la línea de pobreza ponderada por el tamaño de la economía⁴³ se calcula en US\$ 5,5 por persona/día. Bajo ese criterio, Brasil tendría hoy más de 22% de su población en situación de pobreza, 45 millones de personas, en lugar de 13 millones.⁴⁴

En resumen, 2017 fue un año de pésimas noticias para la reducción de las desigualdades en el país, con la aparente consolidación de un retroceso histórico.

“ **ES EL PRIMER
ESTANCAMIENTO
EN EL GINI EN
15 AÑOS** ”

ESCENARIO GENERAL 2017



DESIGUALDADES DE INGRESO 2016-2017

Según el IBGE, en 2017 cerca del 60% de la población total (124,6 millones de personas) tenía algún ingreso⁴⁵. La mayor parte del ingreso de los brasileños, 73,8%, era proveniente del trabajo, y otra gran parte, 19,4%, de jubilaciones o pensiones⁴⁶. Lo restante se dividía entre recibo de alquileres y arrendamientos (2,4%), pensión alimenticia, donación o mensualidad (1,2%) u otros rendimientos (3,3%)⁴⁷. Con pequeñas variaciones, se trata de las mismas proporciones de 2016.

En 2017, el ingreso promedio mensual per cápita captado por la PNAD Continua fue de R\$ 1.268,00⁴⁸, lo que significa una caída de 2,7% respecto a la de 2016 – R\$ 1.303,12⁴⁹. Entre 2016 y 2017, el índice de Gini, que mide desigualdad de ingresos domiciliarios per cápita se mantuvo inalterado, en el nivel de 0,549⁵⁰, lo que contrasta con los 15 años anteriores, en los cuales siempre hubo alguna caída respecto al año anterior⁵¹. Este índice es importante porque refleja el grado de concentración del ingreso, sobre todo del rendimiento del trabajo, pero incluyendo también ingresos no provenientes del trabajo, como jubilaciones, pensiones, alquileres recibidos y otros beneficios y fuentes⁵².

Considerando solamente a la población mayor de 20 años con algún rendimiento⁵³, queda evidente que la base de la pirámide perdió más, destacándose el decil más pobre. En el caso de los rendimientos de todos los trabajos, la pérdida entre 2016 y 2017 fue de más del 11% para el 10% más pobre, cayendo a 9% cuando se consideran todos los deciles de rendimientos⁵⁴. En 2017, el ingreso promedio total de este grupo más pobre fue de tan solo R\$ 198,03 al mes, valor que está por debajo de la línea de pobreza del Banco Mundial⁵⁵.

En general, la mitad más pobre de la población tuvo una retracción del 3,5% de sus rendimientos del trabajo (fruto del aún creciente desempleo en esa época), y 1,6% de reducción si se consideran todos los ingresos⁵⁶. En 2017, el ingreso promedio de la mitad más pobre fue de R\$ 787,69, es decir, menos de un salario mínimo.

Las atenuaciones en las caídas de rendimientos de los más pobres, si se consideran rendimientos totales

en contraste con el ingreso de todos los trabajadores, muestran la importancia de que el Estado reduzca el impacto de las crisis económicas, que tienden a afectar a los más pobres con más fuerza. En la cima de la distribución se observa otro escenario.

El 10% de brasileños más ricos con algún ingreso vieron un crecimiento de casi 6% en sus rendimientos del trabajo⁵⁷, y del 2% si se consideran todos los ingresos en el mismo período. Con base en datos de la PNAD Continua 2017, el ingreso promedio total del decil más rico fue de R\$ 9.519,10, cerca de 10 salarios mínimos al mes (habiendo sido de R\$ 9.324,57 en 2016).

Existe una diferencia importante entre los datos de las encuestas domiciliarias y los datos que pasaron a ser divulgados por la Secretaría Federal de Hacienda (SRF, por sus siglas en portugués) en 2015, basados en las declaraciones del Impuesto a la Renta de la Persona Física (IRPF)⁵⁸. Considerando este último dato, el ingreso promedio mensual declarado en 2017 (año-calendario 2016) del 10% más rico en Brasil fue superior a R\$ 13.000,00⁵⁹.

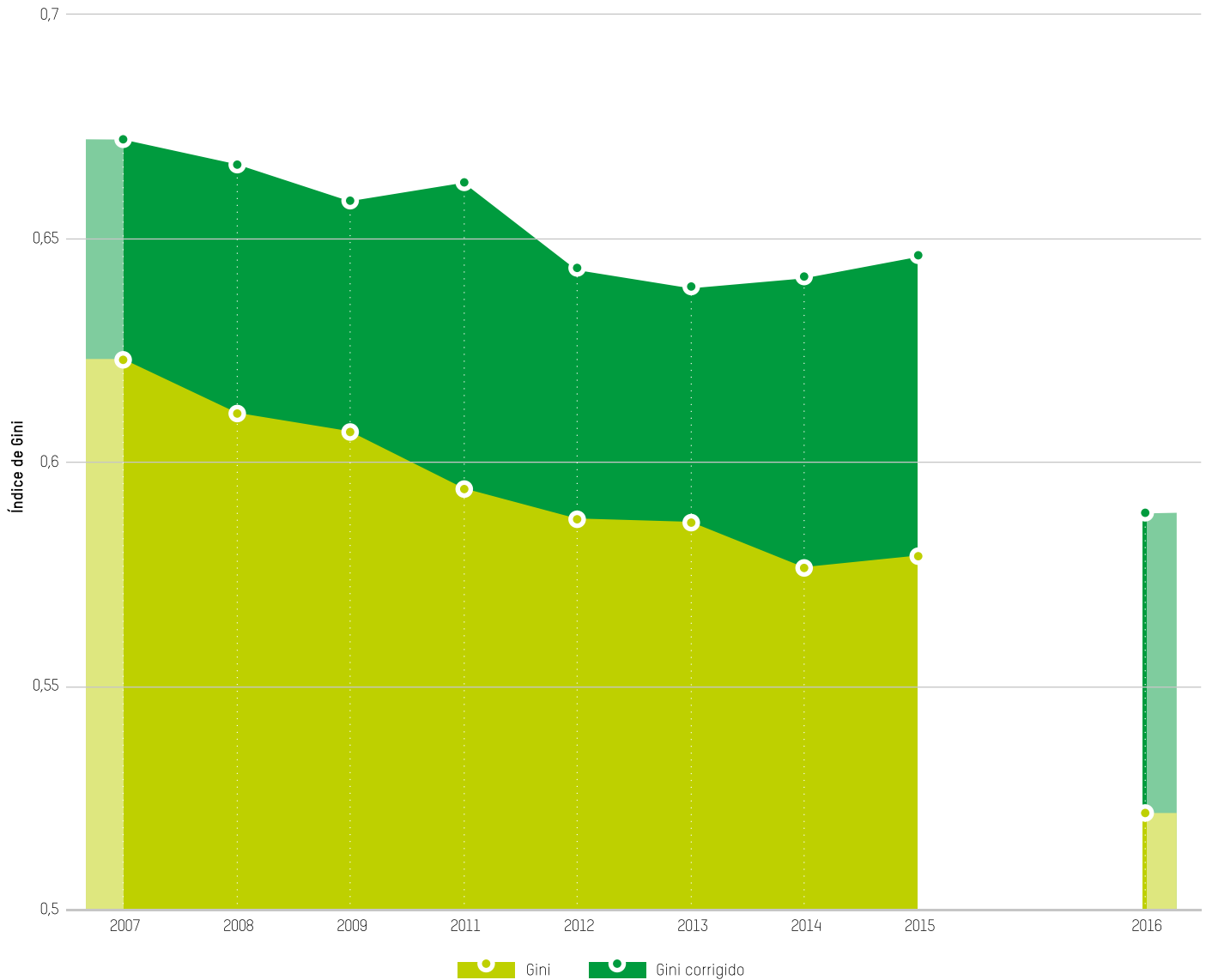
El 10% más rico, sin embargo, es bastante desigual. De los más de 12 millones de brasileños que tienen ingresos en esa categoría, el 75% gana hasta 20 salarios mínimos de ingreso tributable – más de la mitad de estos gana hasta 10 salarios mínimos⁶⁰. Por otra parte, el grupo de cerca de 1,2 millón de personas que componen el 1% más rico del país tiene rendimientos promedio superiores a R\$ 55.000,00 al mes⁶¹.

El IBGE calcula que los ingresos mensuales medios del 1% más rico representan 36,3 veces más que aquellos del 50% más pobre⁶². Considerando los datos de las declaraciones de IRPF, tal ratio sería de 72 veces.

Entre los países con datos tributarios disponibles, Brasil sigue siendo uno de los que más concentra ingresos en la punta de la pirámide⁶³. Proyecciones de distribución de ingresos que consideran datos tributarios para “corregir” lo que las encuestas no logran captar – cuánto ganan los ricos – vienen apuntando a una estabilidad en la desigualdad de ingresos desde hace muchos años⁶⁴. El **Gráfico 2** muestra que, según ese criterio, nuestra distribución de ingresos está estancada desde 2012.

// GRÁFICO 2.

Brasil - Índice de Gini de ingreso medido solamente por la PNAD y corregido con datos del IRPF - 2007-2016



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la PNAD y de las Declaraciones de IRPF⁶⁵.

Nota: Para el cálculo de los coeficientes de Gini, se utilizaron los rendimientos totales individuales de adultos mayores de 20 años, permitiendo la interpolación de datos de las Declaraciones de IRPF.

DESIGUALDAD DE INGRESOS ENTRE GRUPOS RACIALES

Las desigualdades de ingresos entre grupos raciales aumentaron en los últimos dos años. En 2016, los negros ganaban R\$ 1.458,16 en promedio, lo que corresponde a un 57% de los ingresos promedio de los blancos, equivalentes aquel año a R\$ 2.567,81⁶⁶. En 2017, los ingresos promedio de los negros fueron de R\$ 1.545,30 mientras que los de los blancos alcanzaron los R\$ 2.924,31, disminuyendo la ratio de ingresos a 53%⁶⁷. Tal ratio no pasa de 57% desde hace siete años, un largo período de estancamiento de la equiparación iniciada en 2011⁶⁸.

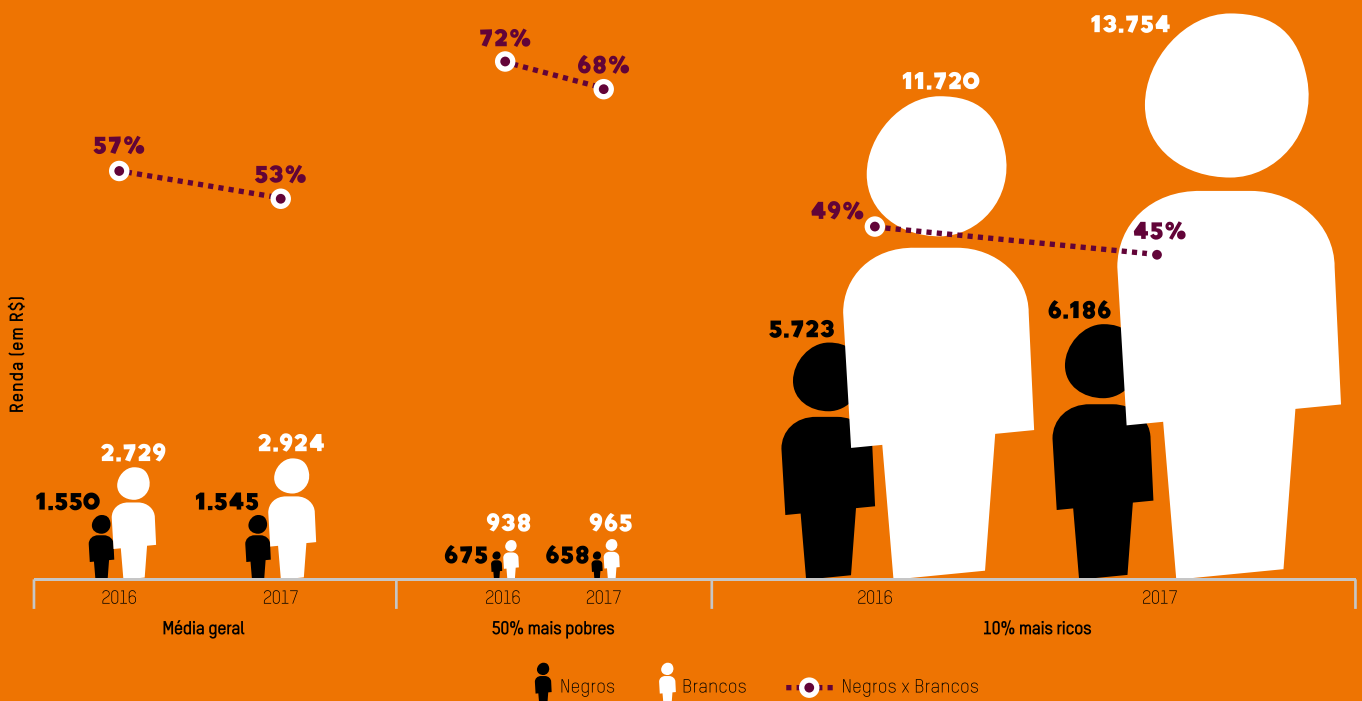
Como resultado, las desigualdades raciales son visibles dentro de estratos específicos de ingresos. El promedio general de rendimientos de la mitad más pobre de la población era de R\$ 749,31 en 2016⁶⁹, siendo que los blancos pobres ganaban en promedio R\$ 882,23 y los negros pobres, R\$ 634,66⁷⁰. En 2017, el promedio general para ese grupo era de R\$ 804,35, siendo que los blancos de la mitad más pobre ganaban R\$ 965,19 mientras los negros de esa franja cobraban R\$ 658,14⁷¹. En ese período, los negros pobres quedaron aún más pobres, con una reducción de ingresos de cerca de 2,5%, mientras los blancos siguieron en dirección opuesta, con incremento de ingresos de casi 3%⁷².

Da igual manera, entre el 10% más rico, los blancos ganaban R\$ 11.026,36 mensuales en 2016 mientras los negros ganaban R\$ 5.384,00⁷³, o sea, menos de la mitad (o cerca de 49% de los rendimientos de aquellos). En 2017, esa proporción se hizo aún más regresiva, con los blancos cobrando en promedio R\$ 13.753,63 al mes, frente a R\$ 6.186,01 en el caso de los negros⁷⁴, lo que equivale a un 45% de lo que ganaba la población blanca de ese decil. Entre 2016 y 2017, los negros del decil más rico incrementaron sus ingresos en 8,10%, menos de la mitad de las ganancias de la población blanca, que fueron de 17,35%⁷⁵. Estas disparidades son vistas en el **Gráfico 3**.

“**DESDE 2011,
LA EQUIPARACIÓN
DE INGRESOS
DE LOS NEGROS
ESTÁ ESTANCADA**”

// GRÁFICO 3.

Brasil – Ingresos de negros y blancos y variación de las proporciones entre ingresos de negros y blancos, en el promedio general, dentro del 50% más pobre y del 10% más rico – 2016-2017



Fonte: Elaboração própria com dados de la PNAD Continua 2016 y 2017.

Nota: Los valores de 2016 fueron actualizados de acuerdo al IPCA para aquel año. La población negra incluye a negros, pardos e indígenas, según la clasificación del IBGE. Cifras redondeadas.

DESIGUALDAD DE INGRESOS ENTRE MUJERES Y HOMBRES

La laguna de rendimientos entre mujeres y hombres quedó reflejada en la última actualización del Pnud para el IDH brasileño, que apunta un coeficiente de 0,761 para hombres y de 0,755 para mujeres⁷⁶.

De hecho, las desigualdades entre rendimientos de mujeres y hombres también aumentaron en los dos últimos años. Según datos de las PNAD Continuas, las mujeres ganaban cerca de 72% de lo que ganaban los hombres en 2016, proporción que cayó a 70% en 2017⁷⁷. Se trata del primer repliegue en 23 años⁷⁸.

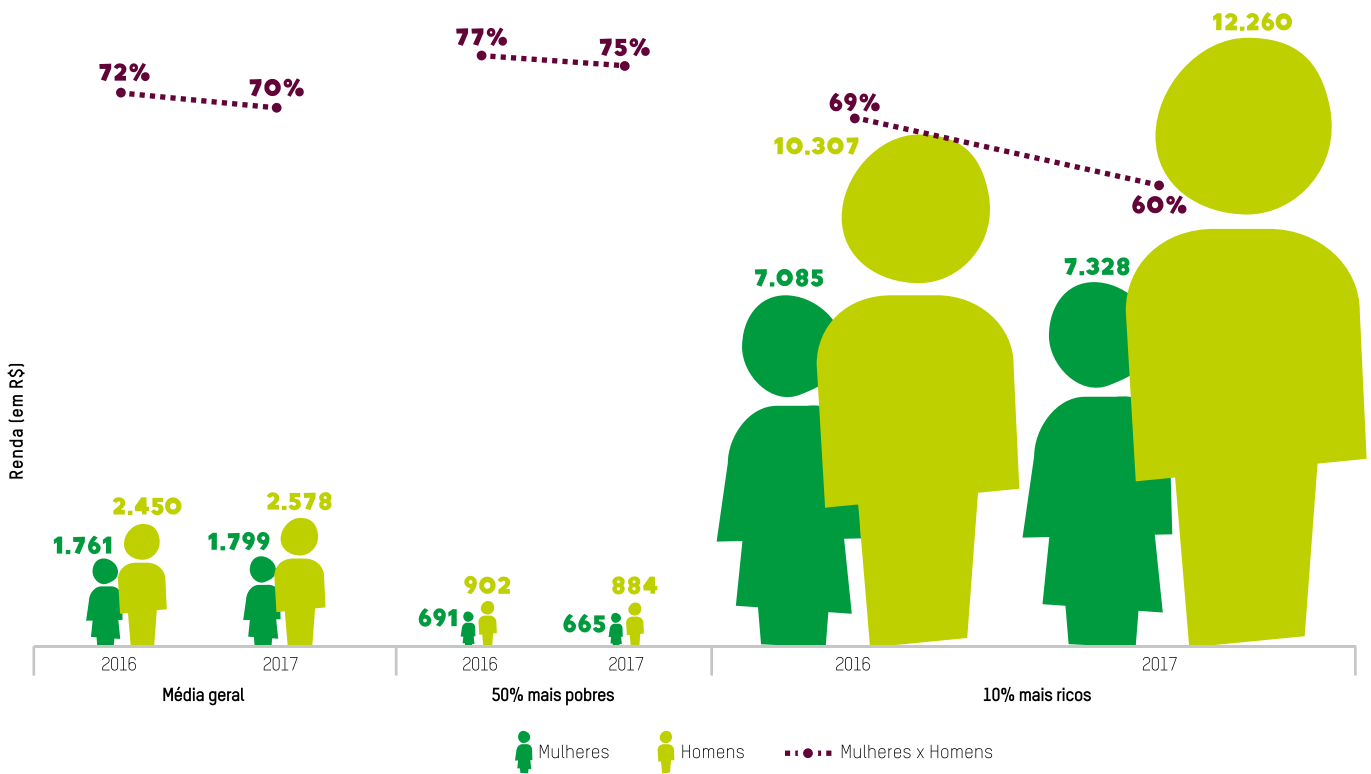
En 2017, el ingreso promedio de las mujeres era de R\$ 1.798,72, mientras que el de los hombres era de R\$ 2.578,15⁷⁹. Respecto del año anterior, ambos tuvieron incrementos medios generales de ingresos, con un aumento del 5,2% en los rendimientos de los hombres, correspondiente a más que el doble del obtenido por las mujeres (2,2%⁸⁰). En la mitad más pobre, empero, hubo pérdidas – mayores en el caso de las mujeres pobres (-3,7%) que en el de los hombres pobres (-2%).

En la cúspide de la distribución, los hombres tuvieron casi 19% de aumento en sus rendimientos entre 2016 y 2017, mientras las mujeres vieron aumentar sus ingresos medios en una proporción muy inferior a esta, a saber, 3,4%. Como resultado de este crecimiento tan desigual en la cima, la relación entre rendimientos de mujeres y hombres dentro del mayor decil de ingresos se replegó de 69% a 60% entre 2016 y 2017, dejando más distante la equiparación de rendimientos entre mujeres y hombres en general. Estas desigualdades se ven claramente en el **Gráfico 4**.

“
**ES EL PRIMER
REPLIEGUE EN LA
EQUIPARACION
DEL INGRESO
DE LAS MUJERES
EN 23 AÑOS**
”

// GRÁFICO 4.

Brasil – Ingresos de mujeres y hombres y variación de proporciones entre ingresos de mujeres y hombres, en promedio general, dentro del 50% más pobre y del 10% más rico – 2016-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la PNAD Continua 2016 y 2017.

Nota: Los valores de 2016 fueron actualizados de acuerdo con el IPCA para aquel año. Cifras redondeadas.

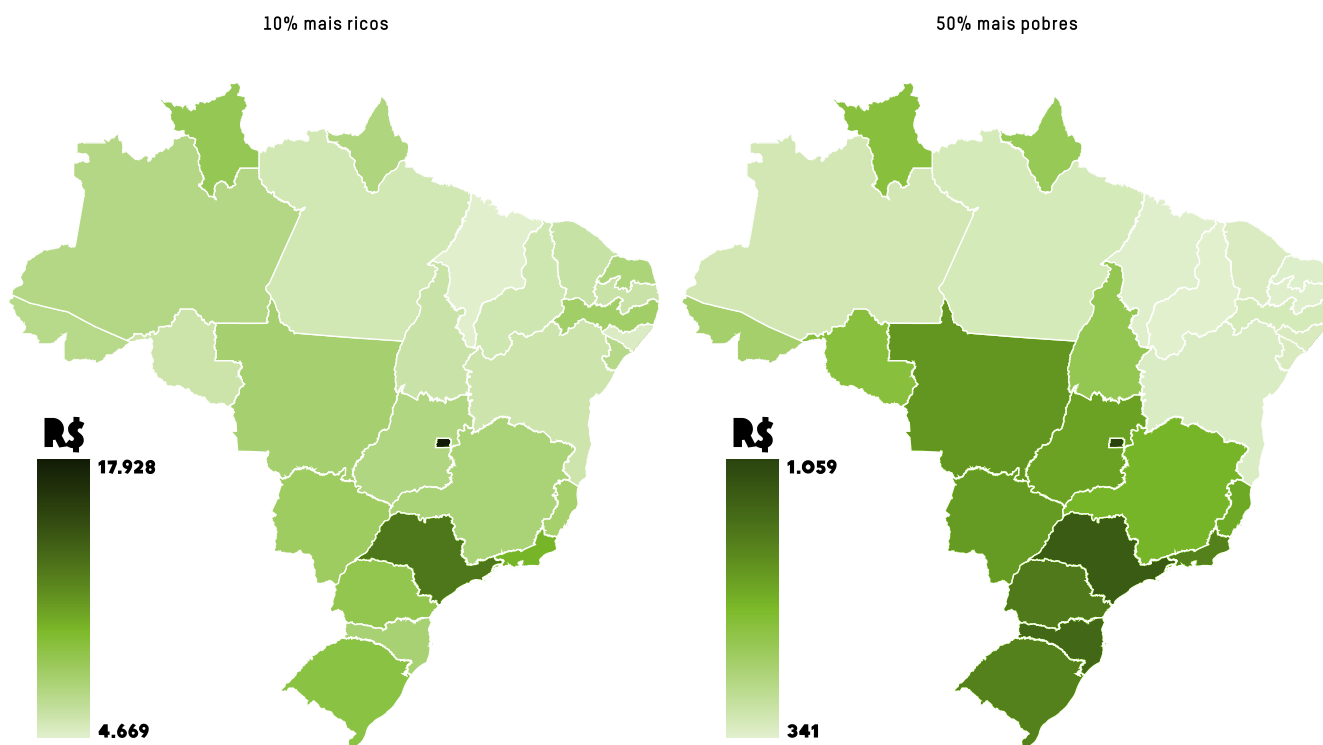
DESIGUALDAD DE INGRESOS ENTRE REGIONES

Cuando se examinan las desigualdades regionales, es posible observar que hubo movimientos cruzados. Mientras, entre 2016 y 2017, hubo un aumento de la concentración del ingreso en las regiones Norte, Nordeste, Sur y Centro-Oeste, hubo un movimiento contrario en la región Sudeste, la más afectada por la crisis reciente⁸¹. Esta fue la única región en la que hubo disminución del ingreso total per cápita, con casi R\$ 5 mil millones de pérdidas de rendimientos totales⁸².

Si se mira la división por Unidades Federativas (UF), 12 de las 27 tuvieron pérdida agregada de ingresos, a la vez que las demás 15 tuvieron aumento⁸³. São Paulo fue responsable por el 71% de la retracción del ingreso nacional, seguido por Río de Janeiro y Pernambuco⁸⁴. Esto puede explicarse por la altísima concentración del ingreso del país en estos estados, así como por las grandes masas poblacionales que allí viven y que fueron impactadas por el alza del desempleo.

// MAPA 1.

Brasil – Promedio de ingresos del 10% más rico y del 50% más pobre en cada UF – 2016



⁸¹ Fuente: Elaboración propia con datos de IBGE/PNAD Continua 2016.

En 2017, los rendimientos medios mensuales de todos los trabajos fueron de R\$ 1.630,00 en el Norte, R\$ 1.509,00 en el Nordeste (las dos regiones por debajo del promedio nacional), R\$ 2.475,00 en el Sudeste, R\$ 2.397,00 en el Sur y R\$ 2.512,00 en el Centro-Oeste⁸⁵, mayor promedio brasileño.

Echando una mirada a la situación dentro de cada UF, se percibe cuánto la desigualdad entre las mismas hace que pobres y ricos de una sean más pobres y más ricos que de otra. El rendimiento medio del 50% más pobre en el Distrito Federal (R\$ 1.059,00, el mayor entre las UF) es más de tres veces superior al rendimiento del 50% más pobre del estado de Piauí (R\$ 341,00, el menor entre las UF)⁸⁶. De igual manera, el ingreso medio del 10% más rico en el estado de São Paulo (R\$ 12.816,00) es casi tres veces el ingreso medio del 10% más rico en el estado de Maranhão (R\$ 4.669,00) – ratio que llega a casi cuatro en la comparación de Maranhão con el Distrito Federal⁸⁷. El **Mapa 1** ofrece un retrato de estas desigualdades regionales.

Además de las desigualdades entre Unidades Federativas, contrastamos las desigualdades dentro de cada estado y el Distrito Federal. La geografía de las desigualdades cambia con esos datos, poniendo de manifiesto que muchos estados brasileños son altamente desiguales en sí, así tengan ingresos medios altos o bajos.

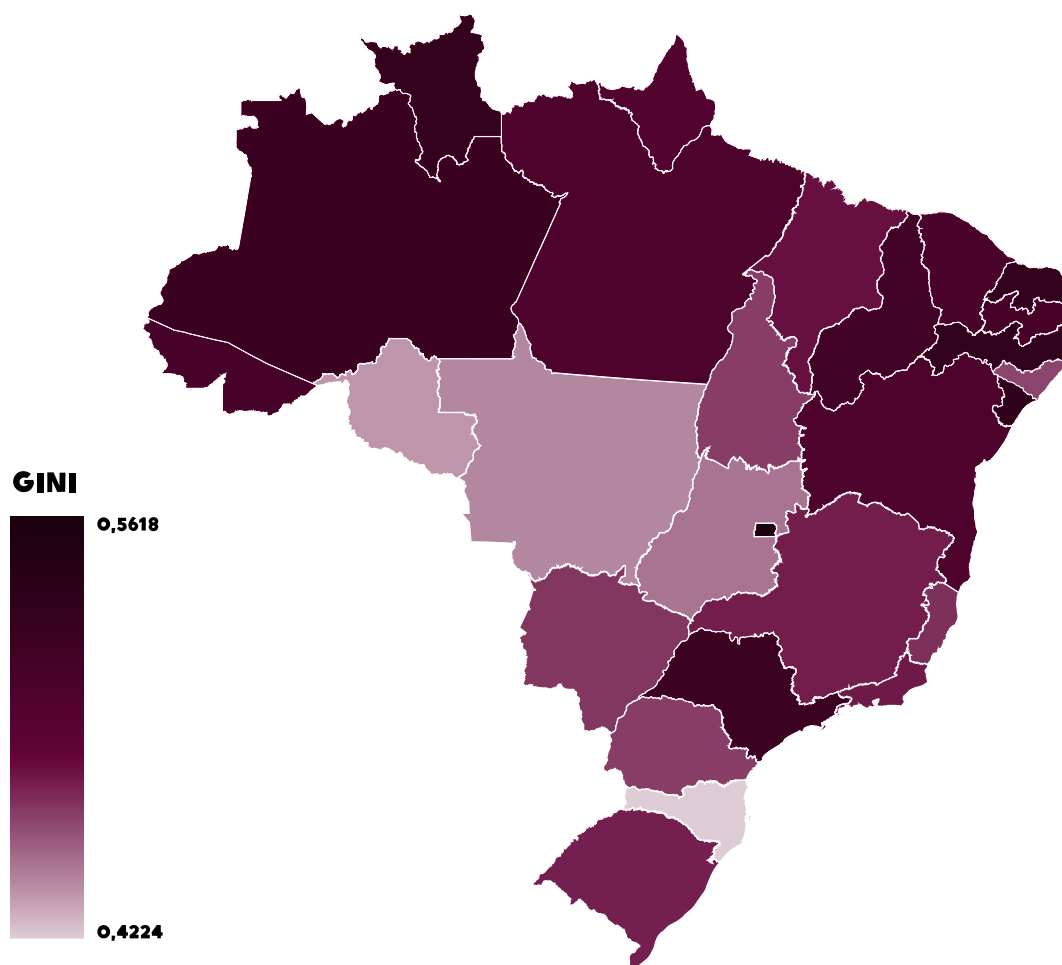
El Distrito Federal (DF) es el caso icónico de desigualdades en Brasil, con el mayor coeficiente de Gini – 0,561⁸⁸. Tal índice es empujado por el ingreso medio, el mayor del país⁸⁹, que es bastante concentrado en la región del Plan Piloto (donde los rendimientos medios son superiores a cinco salarios mínimos) en detrimento de otras regiones de la Capital Federal, como la Ciudad Estructural (donde se gana, en promedio, menos de un salario mínimo)⁹⁰.

Además del DF, Sergipe, Pernambuco, Rio Grande do Norte y Roraima forman el conjunto de las cinco UF más desiguales del país⁹¹, las dos últimas con capitales acentuadamente más ricas que sus interiores, lo que explica en buena medida tales desigualdades. Por otro lado, Santa Catarina, Rondônia, Mato Grosso, Goiás y Alagoas son los estados menos desiguales⁹², independientemente de que los ingresos per cápita sean bastante diferentes.

El **Mapa 2** revela los contrastes entre estados. Las regiones Centro-Oeste y Sur son aquellas con menores desigualdades dentro de cada UF, aunque el Distrito Federal configura una excepción.

// MAPA 2.

Brasil – Coeficiente de Gini dentro de cada UF – 2016



⁸⁸ Fuente: Elaboración propia con datos de IBGE/PNAD Continua 2016.

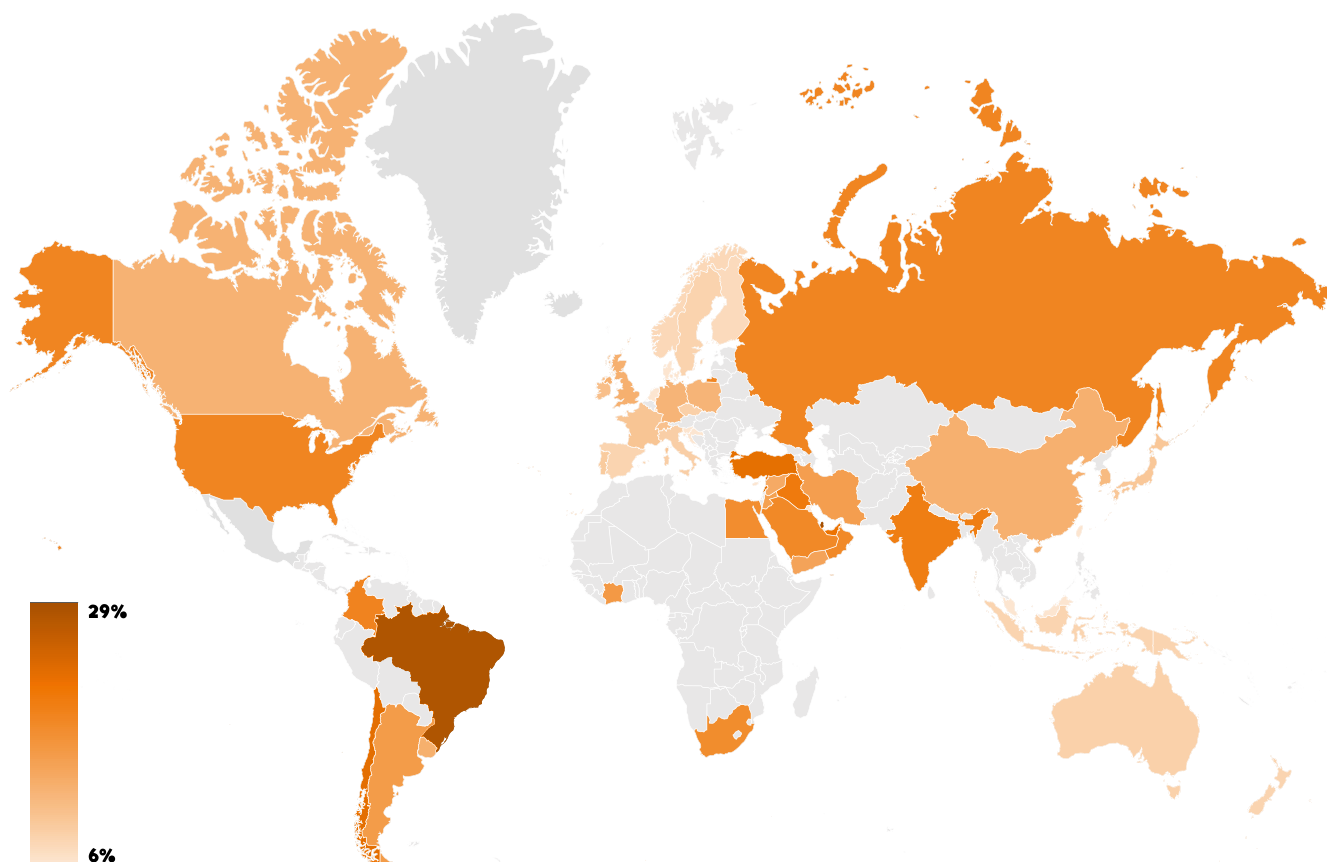
DESIGUALDAD DE INGRESOS DE BRASIL EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

El conjunto de la obra de las desigualdades de ingresos descrito anteriormente pone a Brasil como una de las naciones más desiguales del planeta. Considerando países con datos relativamente recientes disponibles⁹³, Brasil está detrás solamente de Qatar en materia de concentración de ingresos por el 1% más rico, siendo el 29% la franja concentrada en el país árabe y el 28% por aquí⁹⁴. Además de Qatar y de Brasil, Chile, Turquía y Líbano constituyen los cinco países con mayor concentración de ingresos entre aquellos con datos disponibles⁹⁵.

Al otro lado están Holanda, Dinamarca, Eslovenia, Islas Mauricio y Finlandia, los cinco países con menor concentración de ingresos en la cima de la pirámide social – del 6 al 7%⁹⁶. El Mapa 3 indica que las mayores economías de América Latina y el Caribe, los Estados Unidos, Turquía, Rusia, la India y la región del Mánshrek son focos de gran concentración, contrastando con Canadá, Europa, el Sur Asiático y Oceanía. Faltan datos para varios países, especialmente los del continente africano y de Asia Central⁹⁷.

// MAPA 3.

Mundo – Cuota de ingresos del 1% más rico, por país – 2004 a 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Wealth and Income Database – WID.

Nota: Los datos son, en su mayoría, referentes a los años de 2012 en adelante, pero hay casos de datos anteriores que llegan a 2004.

Según datos actualizados del Pnud, Brasil pasó a ocupar en 2018 la 9ª peor posición en materia de desigualdad de ingresos medida por el coeficiente de Gini entre un conjunto de 189 países. A pesar de estar entre las diez mayores economías globales, el PIB per cápita brasileño, en su valor en dólares de US\$ 9.821,41⁹⁸, todavía es relativamente bajo si se lo compara a países con desigualdades un poco menores que las nuestras, como Chile (US\$ 15.346,45), Panamá (US\$ 15.087,68) y Costa Rica (US\$ 11.630,67⁹⁹).

Las medidas redistributivas, aunque son fundamentales para el combate a las desigualdades, solas resultan insuficientes. Brasil tiene el desafío del crecimiento de su economía, dado el tamaño de su población respecto de su PIB. Pero para ello es necesario avanzar en un modelo inclusivo de economía y en un Estado que promueva el crecimiento sin dejar atrás a la gran mayoría de la población. Es menester plantar las bases para una economía robusta, que esté fundada en la construcción de una sociedad justa.



2. **TRIBUTACIÓN Y GASTOS SOCIALES CONTRA DESIGUALDADES**



**ART. 3º
CONSTITUYEN
OBJETIVOS
FUNDAMENTALES
DE LA REPÚBLICA
FEDERATIVA DE
BRASIL... ERRADICAR
LA POBREZA Y LA
MARGINACIÓN
Y REDUCIR LAS
DESIGUALDADES
SOCIALES Y
REGIONALES**



(Constitución Federal de 1988)

La Constitución Federal de 1988 acabó con el límite de la ciudadanía que caracterizó a las Cartas anteriores, y que restringía el acceso al Estado a grupos específicos de la población, en particular aquellos detentores de un carnet de trabajador.¹⁰⁰ Fue un primer paso histórico en el sentido de la universalidad de servicios y derechos, la creación de un Estado de bienestar social tardío en medio de una ola neoliberal creciente en el mundo. En aquel momento, se establecieron las directrices para políticas redistributivas, que no fueron plenamente implementadas por los gobiernos y parlamentos que siguieron.

Por un lado, el país puso manos a la obra en la construcción de una máquina pública que se hiciera cargo de universalizar servicios de salud, educación, asistencia, previsión social, extensión rural, entre otros.¹⁰¹ El resultado de este movimiento se puede apreciar en un Sistema Único de Salud (SUS), en un Sistema Único de la Asistencia Social (Suas), en una red de protección social y en la oferta de educación pública para toda la población en edad escolar. Pese a presentar grandes desafíos, se trata de una estructura estatal rara para países de la región latinoamericana y caribeña y con un perfil socioeconómico como el brasileño.

Por el otro, hemos reglamentado nuestro sistema tributario ignorando principios constitucionales de reducción de desigualdades y respeto a la capacidad contributiva de cada ciudadano y ciudadana, al mismo tiempo que sentamos las bases para una gran fragilidad fiscal¹⁰².

Se cuenta con soporte social para la expansión del Estado, representada por los gastos con políticas sociales.¹⁰³ Considerando un pasado reciente, se percibe un movimiento en la opinión pública, pero no una inversión en la posición pro Estado de los brasileños. El **Gráfico 5**, que reúne resultados de dos preguntas hechas en cinco diferentes encuestas de opinión entre 2008 y 2017¹⁰⁴ (esta última, realizada por Oxfam Brasil con el Instituto Datafolha), muestra cómo se han posicionado los brasileños en cuanto a gastos sociales y tributación.

// GRÁFICO 5.

Brasil – Nivel de acuerdo con la acción gubernamental para la reducción de desigualdades, aumento de la tributación en general y aumento de la tributación para personas muy ricas – 2008-2017



¹⁰⁴ Fuentes: PSIEMS (2008), Cesop (2010 y 2014), CEM (2013) apud Arretche y Araújo 2017; Oxfam Brasil/Datafolha 2017.

Nota: Los números se refieren a la suma de acuerdos parciales y totales.

Hubo un cambio en el nivel de apoyo a la intervención social del Estado, de 92% a 79%, entre aquellos con rendimientos de hasta un salario mínimo, y de 90% a 75% entre los que ganan más de cinco salarios mínimos. Aun así, en los días de hoy, casi ocho de cada diez brasileños esperan que los gobiernos actúen para reducir desigualdades.

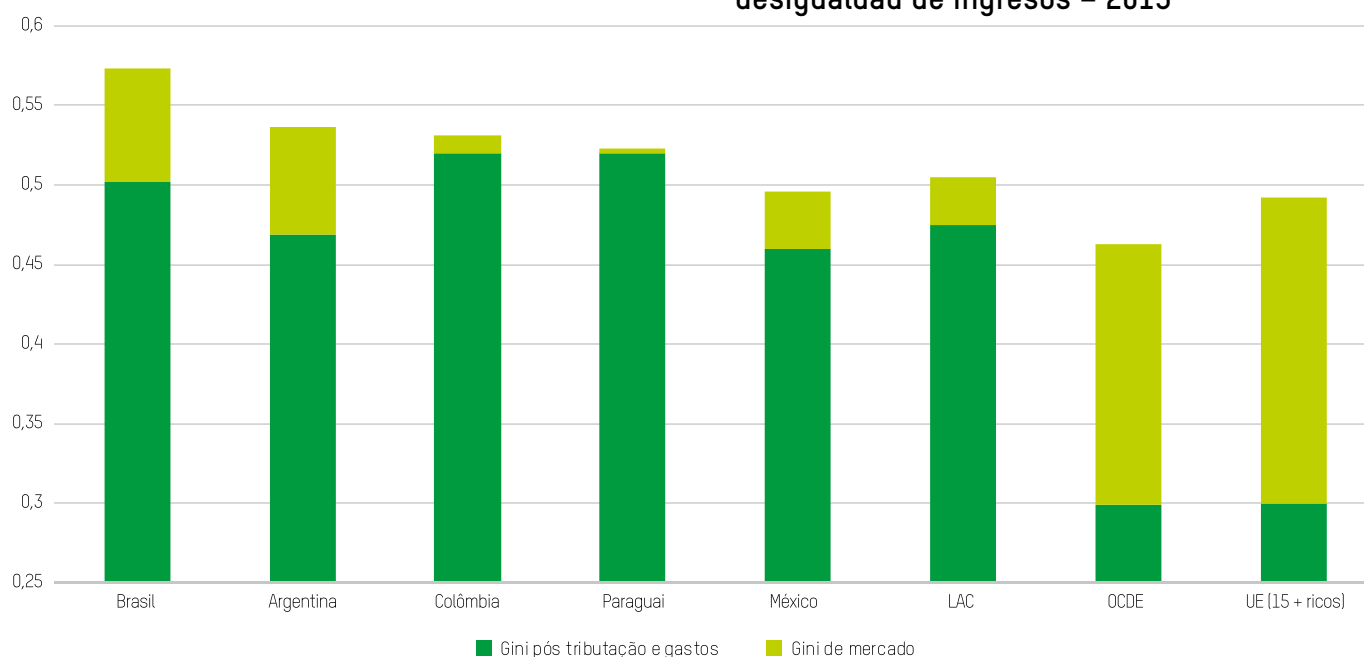
Cayó también el ya bajo apoyo a la mayor tributación para la financiación de políticas sociales – de 45% a 30% para quienes ganan menos de un salario mínimo, y de 21% a 8% para quienes tienen ingresos superiores a cinco salarios. De esta forma, el brasileño tiene consolidada una visión aparentemente contradictoria: pro Estado, pero anti impuestos.

Oxfam Brasil y el Instituto Datafolha incluyeron una pregunta específica que no se había hecho en años anteriores, un test de acuerdo con la afirmación *“El gobierno debe aumentar los impuestos solo de las personas muy ricas para garantizar una mejor educación, más salud y más vivienda para los que necesitan”*. Como resultado, el 74% de la población cuyos ingresos es de hasta un salario mínimo, y el 56% de la población con ingreso superior a cinco salarios mínimos mostraron acuerdo. En total, el 71% de los brasileños se posicionó a favor del aumento de impuestos para la cima de la pirámide.¹⁰⁵ En otras pa-

labras, existe lastro en la sociedad para políticas fiscales redistributivas – incluidas las tributarias.

Hoy, a Brasil le va mal en la tributación, y le va mejor en los gastos – pese a los desafíos importantes de progresividad y eficiencia, sobre todo en la previsión social. Una forma convencional de medir el papel del Estado en la corrección de desigualdades de ingreso es calcular las desigualdades “de mercado”, o sea, aquellas generadas por las diferencias entre rendimientos brutos, y compararlas con las desigualdades finales, después de la política fiscal. Eso significa medir el efecto de las transferencias directas (jubilaciones, pensiones, Bolsa Familia y otras), de las prestaciones en salud y educación (cuánto estos servicios públicos hacen que los ciudadanos ahorren de sus ingresos), de la tributación directa (sobre ingresos y patrimonio) y de la tributación indirecta (implícita en bienes y servicios consumidos) sobre el ingreso de la población. El **Gráfico 6** muestra cómo desigualdades pre y post tributación y gastos fueron medidas en algunos países.

// GRÁFICO 6. América Latina y el Caribe, OCDE, Unión Europea y países seleccionados – impacto de la tributación y de los gastos sociales sobre la desigualdad de ingresos – 2015

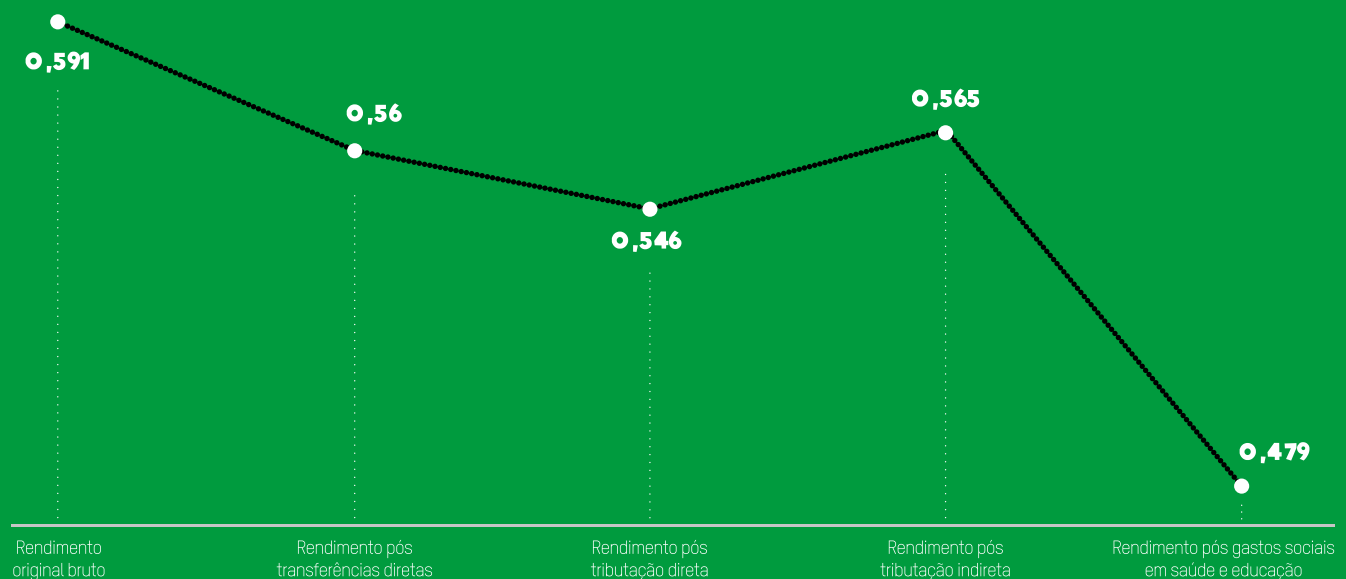


Fuente: Hanni, Martner & Podestá 2015.

Brasil tiene un sistema fiscal más efectivo (en el sentido de reducir más las desigualdades) que grandes economías de la región, como Colombia y México, superior al promedio de América Latina y el Caribe y comparable a Argentina. No obstante, estamos bastante atrás de países de la OCDE y, más aún, de los 15 países más ricos de la Unión Europea. Es interesante notar, además, como el nivel inicial de desigualdad es relativamente similar entre los países, siendo muy diferente post tributación y gastos sociales, lo que revela que diferencias entre ellos deben ser significativamente acreditadas a la política fiscal.

En Brasil, se estima que el efecto general de las transferencias y de la tributación es de reducción de desigualdades en el orden del 5,7%, llegando al 21,8% si se consideran los gastos en salud y educación.¹⁰⁶ El efecto de las transferencias directas es de reducción de desigualdades en un 7,6%, lo cual es mitigado por un sistema tributario que aumenta desigualdades en cerca de 2% (sobre todo por la incidencia de los tributos indirectos, muy regresivos).¹⁰⁷ Considerando las provisiones en salud y educación aisladamente, su efecto redistributivo es el más fuerte: 17,1%.¹⁰⁸ El **Gráfico 7** resume estos resultados.

// GRÁFICO 7.
Brasil – Impacto de la tributación y del gasto social en el coeficiente de Gini de ingreso – 2013



Fuente: Silveira 2012.¹⁰⁹



Hay otros análisis que apuntan a un sistema tributario neutral, y no regresivo¹¹⁰ – que sería inaceptable en un país tan desigual. Tales análisis son convergentes sobre el papel general de la política fiscal brasileña, reforzando la necesidad de mejoras en la tributación y reconociendo el papel central del gasto.

A continuación, una breve inmersión en las composiciones del sistema tributario y del presupuesto social a lo largo del tiempo, y en qué significan para la distribución de ingresos en el país y para la reducción de desigualdades.

// 2.1. TRIBUTACIÓN

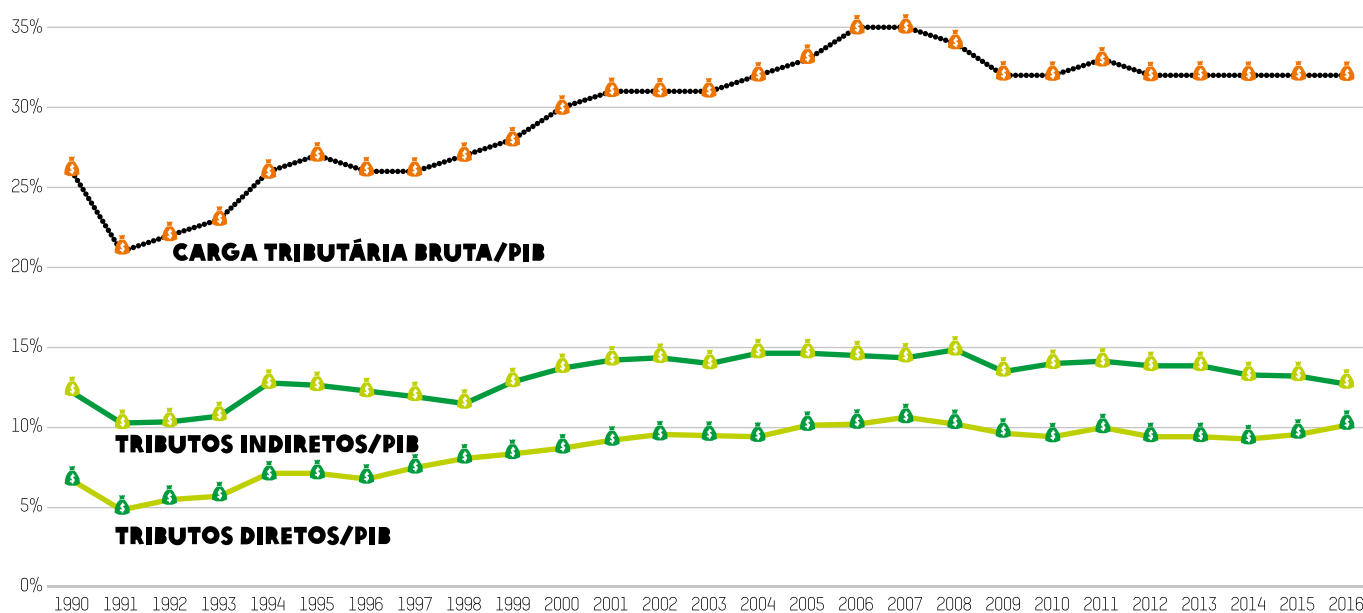
Brasil no es un país común en la cuestión tributaria. Entre países de características económicas parecidas, el destaque está en su elevada carga tributaria (que permite amplia cobertura de políticas sociales), al mismo tiempo que se trata de tributos regresivos más que progresivos. Tal característica juega contra la reducción de desigualdades y la propia productividad de la economía¹¹¹, tema debatido y acordado por expertos de diferentes puntos del espectro político y económico.

En el ranking global del Índice de Compromiso con la Reducción de Desigualdades (*Commitment to Reduce Inequality Index – CRII*), de Oxfam, Brasil es el 64º país en términos de sistema tributario en un ranking de más de 150 países.¹¹² En este comparativo internacional, la regresividad general del sistema brasileiro es lo que tira al país hacia abajo.¹¹³

A lo largo del período post 1988, hubo expansión de la carga tributaria bruta (CTB) de cerca de 20% del PIB a más de 33% del PIB – en 2005 – la cual se viene manteniendo en ese nivel desde entonces, como muestra el **Gráfico 8**.

// GRÁFICO 8.

Brasil – Carga tributaria bruta total y tributos directos e indirectos como proporción del PIB – 1990-2016



“ Fuente: Cepal (2018), con datos de la Secretaría del Tesoro Nacional.

La proporción entre tributos directos e indirectos varió poco en ese período. Entre los principales tributos directos en Brasil, están el IRPF (que representa un 2,5% del PIB), el Impuesto a la Renta de la Persona Jurídica – IRPJ (1,7% del PIB), el Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos Automotores – IPVA (0,6% del PIB) y el Impuesto Predial Territorial Urbano – IPTU (0,5% del PIB)¹¹⁴, entre otros.

Los impuestos indirectos incluyen el Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios – ICMS (6,7% del PIB), la Contribución para la Financiación de la Seguridad

Social – Cofins (3,2% del PIB), el Impuesto sobre Servicios – ISS (1% del PIB), el Impuesto sobre Productos Industrializados – IPI (0,8% del PIB) y la contribución para el Programa de Integración Social – PIS (0,7% del PIB)¹¹⁵, entre otros.

Desde la promulgación de la Constitución, que preconiza un sistema tributario justo, gobiernos y parlamentos han mantenido un peso mayor en la tributación indirecta, o sea, sobre bienes y servicios, – cuyos valores embutidos en productos son transferidos a pobres y ricos indiscri-

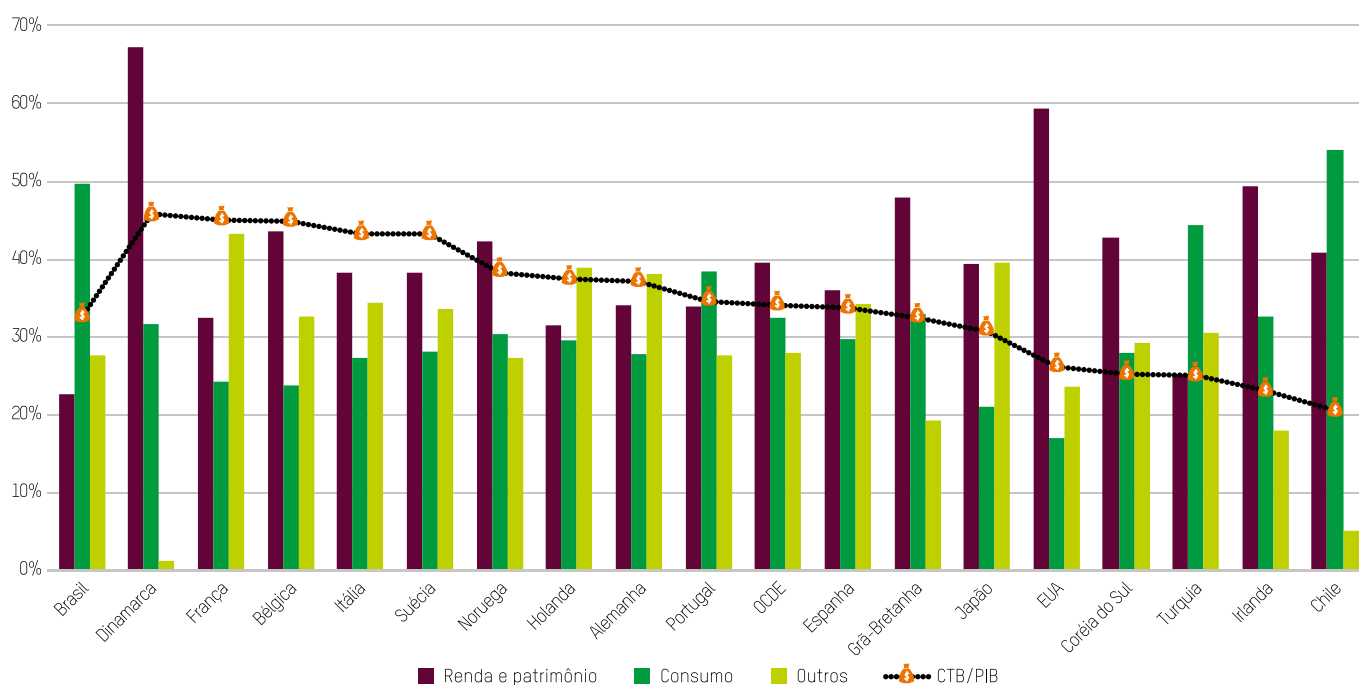
minadamente – que en la tributación directa y personal – en la que es posible discriminar mejor a pobres y ricos a fin de corregir desigualdades excesivas. Como resultado, el sistema tributario viene reforzando desigualdades a lo largo del tiempo.

Considerando a los países de la lista de la OCDE (miembros y aliados), Brasil figura entre los tres únicos cuyos tributos indirectos superan los directos en la composi-

ción de la carga tributaria.¹¹⁶ Como muestra el Gráfico 9, la mayoría de las grandes economías del planeta apoya su recaudación más sobre tributos de ingresos y patrimonio que sobre tributos de bienes y servicios, con excepción de Brasil, Turquía y Chile.¹¹⁷ En esa lista, Brasil es el que menos tributa ingresos y patrimonio como proporción de la carga tributaria bruta (CTB), poco más de 22%. En la OCDE, ese nivel es, en promedio, del 40%.¹¹⁸ Por otra parte, la tributación indirecta brasileña llega a casi 50%, mientras la de la OCDE no pasa, en promedio, de 33%.¹¹⁹

// GRÁFICO 9.

OCDE – Carga tributaria bruta y proporción de los tributos en su composición – 2015



Fuente: Elaboración propia con base en Oliveira 2018, de acuerdo con datos de la OCDE.

Vale resaltar que el apoyo excesivo de la carga en tributación indirecta aumenta la sensibilidad de la recaudación a los ciclos económicos que, cuando entran en crisis, ponen en jaque la propia capacidad del Estado de financiarse.¹²⁰ En otras palabras, si a la economía le va mal, a la recaudación le va mal – debido a la reducción o retraso en los pagos, además del aumento de la evasión¹²¹ – y se empieza a hablar de más tributación o menos gasto, medidas que tienden a penalizar más a los más pobres.

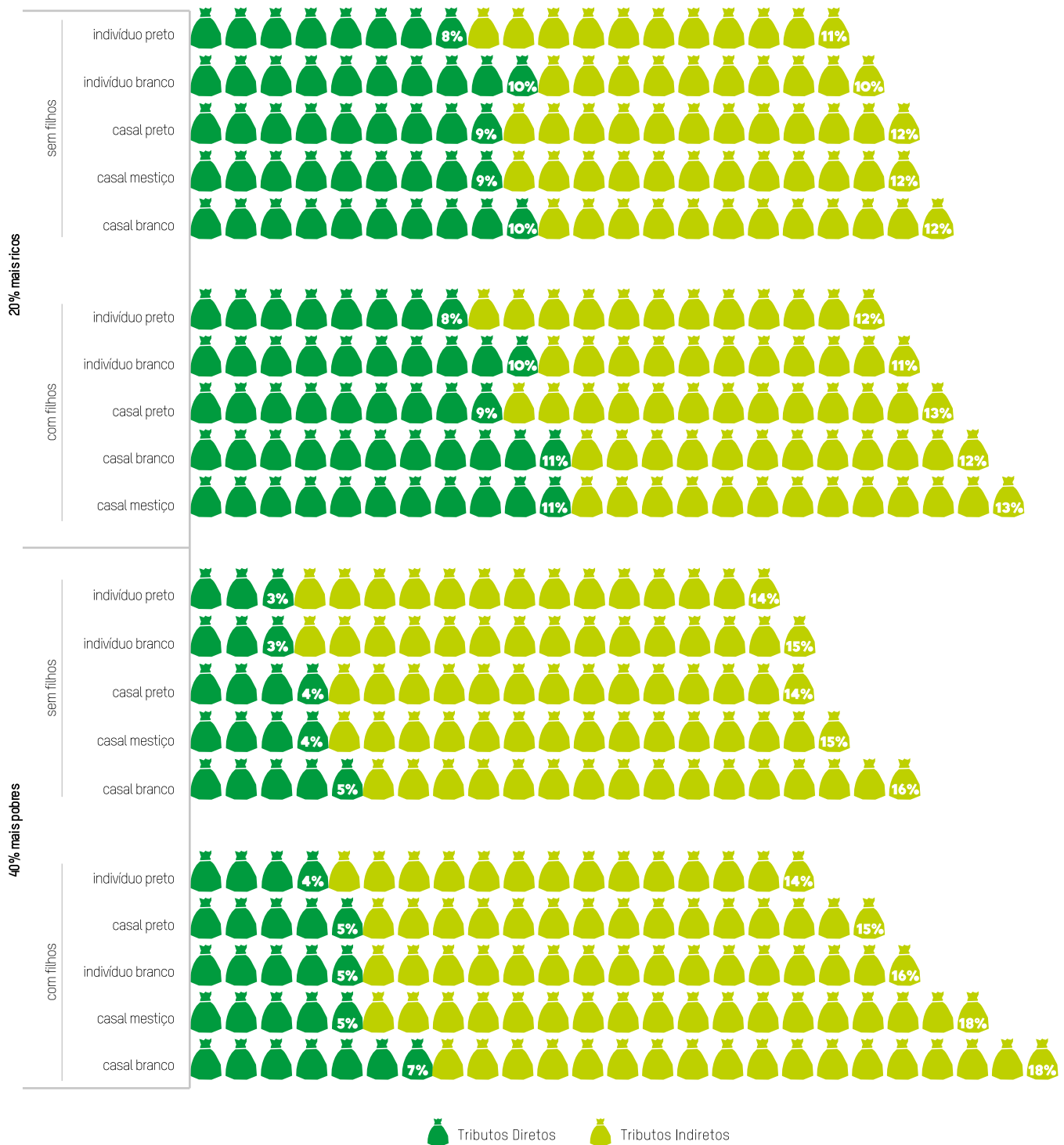
En un análisis del impacto de la tributación en la sociedad brasileña en diferentes grupos, se observa cómo la

regresividad (o casi neutralidad) ocurre. Como revelan los Gráficos 10 y 11, a continuación, la gran diferencia está en la forma de incidencia tributaria en la base y en la cima de la pirámide.

Una estimación de la incidencia tributaria sobre ingresos medios del 40% más pobre y del 20% más rico, de diferentes composiciones familiares por raza y sexo, apunta a pocas variaciones de la carga tributaria total individual dentro de la sociedad. Un vistazo general es suficiente para concluir que no hay diferencia entre la tributación relativa de la base y de la cúspide de la pirámide social, con categorizaciones variando de un 17% a un 26%.

// GRÁFICO 10.

Brasil – Participación de los tributos directos e indirectos en el ingreso por categorías de familias según el color de los/as jefes/as de hogar y por estratos de ingreso familiar per cápita – 2008-2009

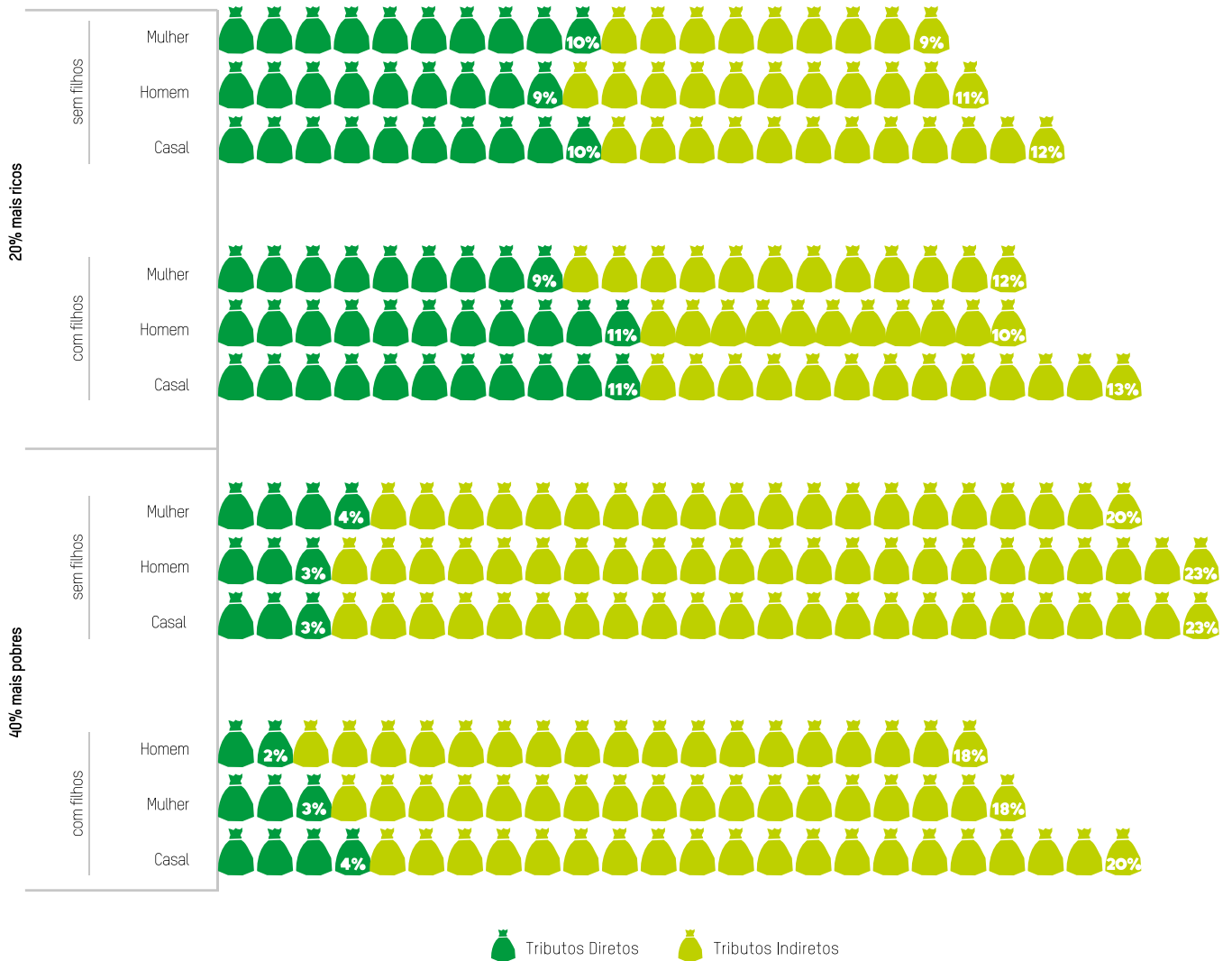


Fuente: Silveira 2012; POF 2008/09.

Nota: El investigador Fernando Gaiger Silveira cedió su base de tributos y gasto social por unidad de consumo de la POF. Con esa base y los microdatos de la POF, se procesó la organización de los datos según los arreglos familiares. La POF 2008-2009 sigue siendo la encuesta más actual para esos cálculos, considerando que los resultados de la POF 2018 no fueron divulgados hasta la fecha de lanzamiento de este informe.

// GRÁFICO 11.

Brasil – Participación de los tributos directos e indirectos en el ingreso por categorías de familias según el estado civil, el sexo, la presencia de hijos y por estratos de ingreso familiar per cápita – 2008-2009



Fuente: Silveira 2012; POF 2008/09.

Nota: El investigador Fernando Gaiger Silveira cedió su base de tributos y gasto social por unidad de consumo de la POF. Con esa base y los microdatos de la POF, se procesó la organización de los datos según los arreglos familiares. La POF 2008-2009 sigue siendo la encuesta más actual para esos cálculos, considerando que los resultados de la POF 2018 no fueron divulgados hasta la fecha de lanzamiento de este informe.

La característica que más llama la atención es el papel regresivo de la tributación indirecta en los grupos de bajos ingresos. Esta aumenta la carga tributaria de familias e individuos que están entre el 40% más pobre hasta los mismos niveles de la de aquellos que están entre el 20% más rico, revelando la incapacidad del sistema tributario brasileño de tratar de manera desigual a los desiguales, lo que corregiría desniveles de ingresos.

Otro factor de gran impacto en la carga tributaria familiar es la presencia de hijos. Se observa, tanto en el análisis con sesgo de raza (**Gráfico 10**) como en aquel con sesgo de sexo (**Gráfico 11**) que las parejas con hijos tienden a aumentar su carga indirecta – seguramente por el aumento de la necesidad de consumo de bienes y servicios diversos – lo que termina aumentando el peso de la carga total. Ese aumento es más visible dentro del promedio del 40% más pobre de la población.

Al poner el foco sobre las desigualdades raciales, se percibe que los negros (considerando a individuos y parejas “negros” y “mestizos”¹²²) de la base de la pirámide destinan de un 17% a un 23% de sus rendimientos al pago de tributos, con mucha más énfasis en la tributación indirecta. Se trata de una proporción parecida a la variación entre blancos pobres, que gastan de 18% a 25% de sus rendimientos en tributos, también en su mayoría indirectos. Aunque el sistema tributario no es él mismo la causa de las desigualdades raciales, pesa diferentemente sobre negros: ser pobre significa pagar más tributos, pero ser pobre y negro significa pagarlos sobre una base de ingresos menor, fragilizando todavía más la condición de las familias negras.

Por su parte, en distintos arreglos según estado civil, sexo y presencia de hijos, los promedios señalan que las variaciones mayores están en la base de la pirámide, recayendo sobre parejas mestizas y blancas con hijos la mayor carga tributaria familiar, 24% y 25% respectivamente. Una vez más, se observa el gran impacto de la presencia de hijos en el aumento de la incidencia tributaria bajo la óptica de esos sesgos poblacionales.

La solución de ese problema pasa por la redistribución de la carga tributaria brasileña. Ello implicaría la reducción de tributos indirectos y el aumento de los directos, especialmente de la tributación a la ganancia de los más ricos.



REFORMA TRIBUTARIA

La Constitución de 1988 orienta al sistema tributario a cobrar impuestos en “carácter personal” y de acuerdo a la “capacidad económica del contribuyente”.¹²³ Es, por lo tanto, cristalina la idea de progresividad tributaria, que se ve reforzada por el principio general de reducción de las desigualdades presente en la Carta.¹²⁴

De 1988 a esta parte, distintas leyes han sido sancionadas en el sentido de reglamentar o reformar nuestro sistema tributario. En especial, grandes cambios se dieron en los años de 1995 y 1996, cuando un paquete tributario fue puesto en vigor con fines de promover la inversión.¹²⁵ Desafortunadamente, parte de los cambios oriundos de tales paquetes fueron en el sentido contrario al de la reducción de las desigualdades.

A lo largo de los últimos años, el debate en el país se ha pautado en la en la simplificación tributaria y la reducción de la carga.¹²⁶ En general, se han propuesto cambios al sistema tributario en el sentido de reducir la trama de tributos que recaen sobre el sector productivo, tema importante para el desarrollo, pero no suficiente para la promoción de un crecimiento inclusivo en función de una sociedad más justa. Se ha buscado la eficiencia, pero sin equidad.

En los últimos diez años, por ejemplo, fueron aprobadas 81 legislaciones que cambian el sistema tributario de alguna forma¹²⁷, la gran mayoría de ellas referentes a exenciones específicas, además de otras que tuvieron como objetivo corregir alícuotas y tablas del Impuesto a la Renta (IR).

Se propusieron reformas tributarias en algunos momentos de nuestra historia, casi siempre frustradas o reducidas. Los mayores obstáculos han sido la cuestión federativa en el país, la complejidad de la materia que genera inseguridades en los actores que la negocian, y el *lobby* de la cima de la pirámide.¹²⁸ Además de ello, también juega en contra el activismo judicial, que, en lo que se refiere a los más diversos tributos, genera jurisprudencias que limitan la progresividad del sistema. Los avances en materia de tributación en nuestro país necesitarán vencer dichas barreras.



**...LOS IMPUESTOS
TENDRÁN CARÁCTER
PERSONAL Y SERÁN
GRADUADOS SEGÚN
LA CAPACIDAD
ECONÓMICA DEL
CONTRIBUYENTE...**

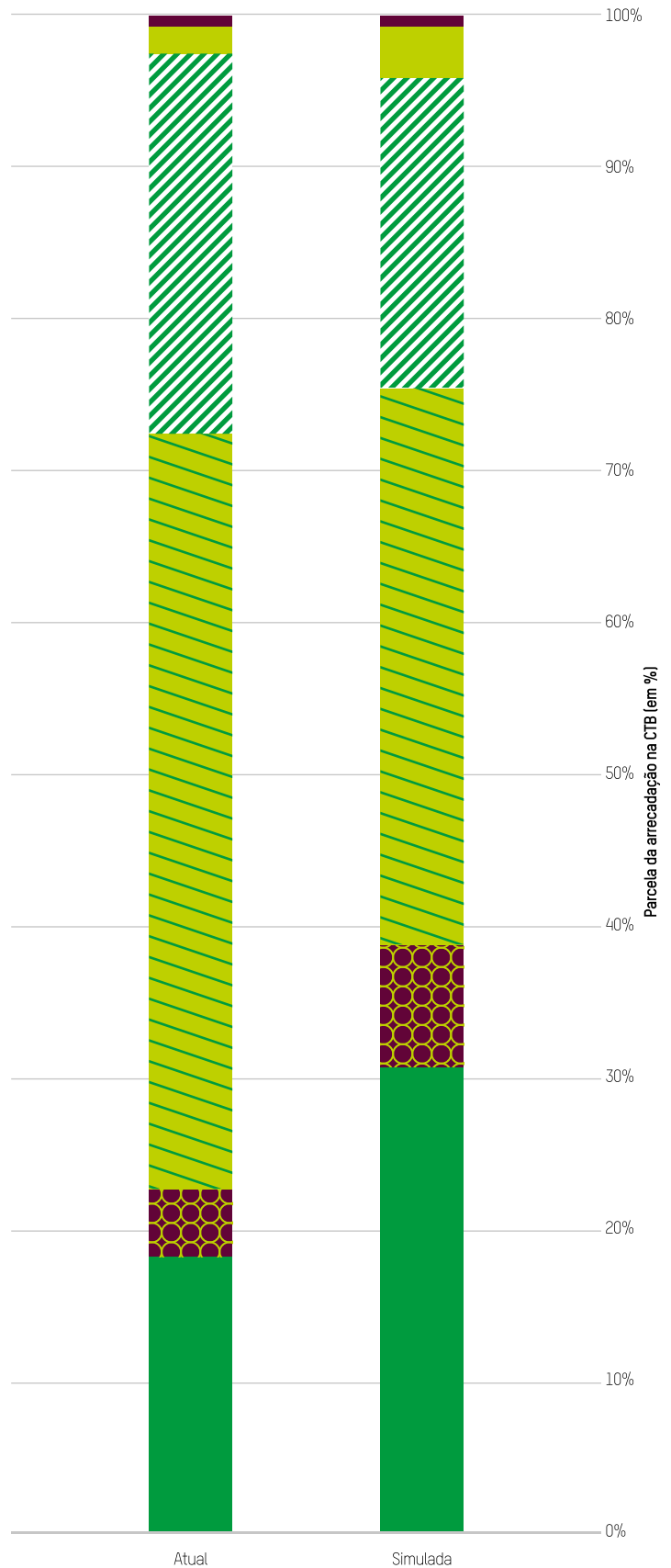


Oxfam Brasil cree que tal reforma debe tocar algunos puntos obligatorios que, en conjunto, aproximen a Brasil de la OCDE en lo que atañe al respeto a la distribución de la carga tributaria bruta en diferentes tipos de tributos. El Gráfico 12, que retrata cálculos de la Asociación Nacional de los Auditores Fiscales de la Secretaría Federal de Hacienda de Brasil (Anfip) y de la Federación Nacional del Fisco Estatal y Distrital (Fenafisco) en el ámbito del proyecto Reforma Tributaria Solidaria¹²⁹, simula una propuesta de reequilibrio de la carga en este sentido.

El principal cambio debe ser el aumento de la recaudación por medio del IRPF y por los impuestos sobre el patrimonio (con excepción del IPVA, ya bastante alto y regresivo). Por otra parte, ocurriría una fuerte disminución de la tributación de bienes y servicios, alguna reducción en la tributación sobre plantilla de pagos y un aumento del peso de la tributación sobre transacciones financieras. El efecto general es de prácticamente no cambiar la carga tributaria, pero redistribuyéndola.

// GRÁFICO 12.
Brasil – Estructura tributaria actual y estructura simulada bajo una reforma progresiva

- Renda
- Patrimônio
- Bens e Serviços
- Folha de Salários
- Transações Financeiras
- Outros



Fonte: Elaboración propia con datos de Anfip y Fenafisco (2018)

Uno de los cambios más importantes que hay que hacer es el del IRPF. Se trata de un tributo ya progresivo, que afecta a cerca de 27 millones de personas, casi 20% de la población económicamente activa, hecho que por sí solo contribuye a la progresividad de este impuesto.

Se estima que el impacto de la reducción de la desigualdad de ingresos basada en la recaudación del IRPF es, en los días de hoy, de un 2,8%¹³⁰. A pesar de relevante, ese impacto es inferior al observado en otros países latinoamericanos, como México, Argentina, Chile y Uruguay, donde la reducción varía de un 2,9 a un 4,8%¹³¹, y bastante inferior al efecto observado en países de la OCDE, de 6% en promedio¹³².

El principal obstáculo al aumento de la progresividad tributaria del IRPF es la existencia de la desgravación de ganancias y dividendos desde 1996, en función de la Ley 9.249/1995. Hasta entonces, Brasil tenía 15% de alícuota para ese tipo de rendimiento. Su extinción se basó en la revisión de la doble tributación de la ganancia, una en el ámbito de la persona jurídica y otra en el ámbito de la persona física, pese a que existiera alguna combinación de tributación de ingresos de persona física y jurídica en la gran mayoría de las economías del mundo¹³³.

Simulando cambios en el IRPF sin necesidad de alteración en la Constitución, nos damos cuenta de que el aumento de su progresividad es una de las más poderosas medidas de reducción de desigualdades. En la Tabla 1, estimamos el efecto de la reinserción de la tributación de ganancias y dividendos distribuidos. En una alícuota única de 15%, el coeficiente de Gini tendría una reducción de 2,33%. Si se lo instituye de forma progresiva (con alícuotas de 15% hasta 22,5%) la reducción podría ser de 2,77%.

// TABELA 1.

Brasil – Impactos distributivos de alteraciones en el IRPF con la tributación de ganancias y dividendos y la extinción de las deducciones en salud y educación – 2008.

ESTIMACIÓN	GINI PRE	GINI POST	EFEECTO	CAÍDA EN EL GINI
IRPF hoy	0,7008	0,6883	-0,0125	-1,78%
con tributación del 15% sobre ganancias y dividendos	0,7008	0,6845	-0,0163	-2,33%
con tributación progresiva sobre ganancias y dividendos	0,7008	0,6814	-0,0194	-2,77%

Fonte: Silveira, Rodrigues e Passos 2018; Fernandes, Campolina e Silveira 2017.¹³⁴

Considerando el promedio anual del total de reducción del índice de Gini en Brasil desde la Constitución Federal de 1988 hasta 2015, la simple institución de la tributación de ganancias y dividendos podría, de una sola vez, reducir las desigualdades que nos lleva dos años reducir. En la simulación de reforma tributaria completa, el impacto en términos de redistribución de ingresos sería equivalente al que logramos en cinco años desde 1988.

Hay mucho que hacer para la reducción de las desigualdades en el país. Sin embargo, pocas políticas tienen tanto impacto inmediato como una reforma tributaria progresiva, medida que podría no solo mejorar la distribución de ingresos, sino también nuestra salud fiscal y desempeño económico. Es, sin lugar a dudas, una de las principales agendas en el país hoy.

2.2. GASTOS SOCIALES

Los gastos sociales han sido fundamentales en el combate a la pobreza y las desigualdades en el país. El efecto general de las políticas sociales en Brasil ha sido progresivo, o sea, ha llegado más a quien más necesita.

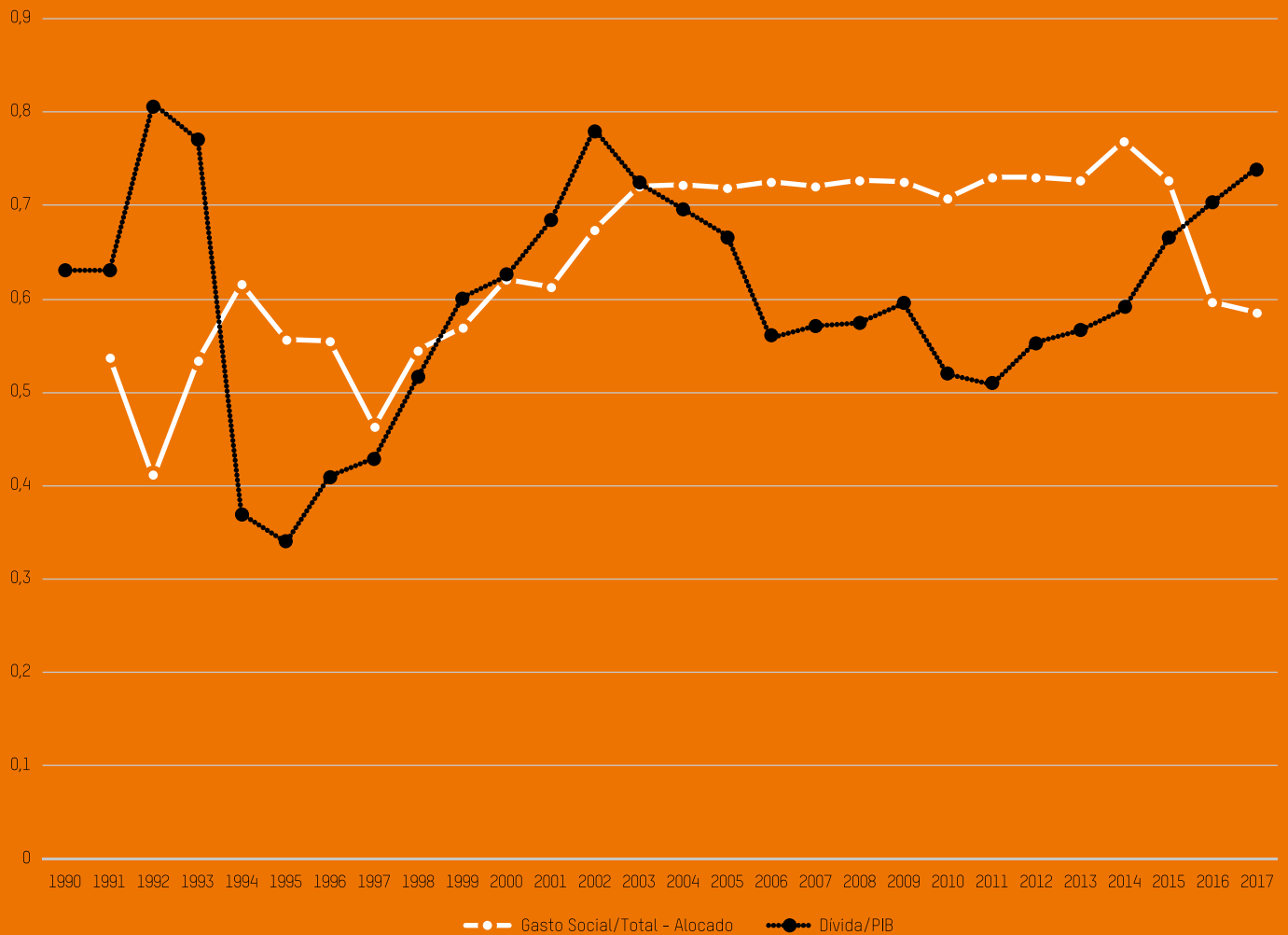
En el ranking global del Índice de Compromiso con la Reducción de Desigualdades (CRII, por sus siglas en inglés), somos el 41º país en lo que se refiere a gastos sociales.¹³⁵ A nuestro favor juegan el volumen del gasto respecto al PIB, al igual que su impacto en la reducción del índice de Gini, relativamente alto.¹³⁶

Entre 2006 y 2010, la situación fiscal brasileña estuvo bajo relativo control, posibilitando el gasto ampliado en políticas sociales y la inversión pública en infraestructura, con realización de superávits primarios. A partir de 2011, como muestra el **Gráfico 13**, tiene inicio una trayectoria de aumento de la deuda que, en 2014, se acercaba al 60% del PIB y, en 2015 y 2016, saltó rápidamente hacia el 70% del PIB – resultado de dos fuertes retracciones anuales seguidas, hecho sin precedentes en el país. Tal escalada culminó en un déficit primario de 154 mil millones en 2016¹³⁷, abriendo un espacio político para soluciones radicales a contramano de la reducción de la pobreza y de las desigualdades, que van en el sentido de cortar, a corto plazo, programas sociales y reducir el tamaño del Estado a mediano plazo.



// GRÁFICO 13.

Brasil – Relación deuda/PIB y gastos federales sociales como proporción del presupuesto público – 1990-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cepal (2018) y de Siga Brasil (2018).

Tales gastos ya significaban, en 2016, la reducción de 13 puntos de porcentaje respecto del espacio fiscal ocupado por los gastos sociales de años anteriores, en un regreso repentino a niveles de 2001.¹³⁸ Se trata de un retroceso de 17 años de priorización de inversiones sociales contra desigualdades.

Oxfam Brasil realizó cálculos de la cuota del gasto social para el sector público, revisando datos de la Secretaría del Tesoro Nacional. Considerando los principales gastos sociales – previsión social, asistencia, salud y

educación, Brasil gastó, en 2016, el 22,8% de su PIB. De ese total, un 12,25% (54% del total) fue para beneficios previsionales, mientras un 1,55% (cerca de 7% del total) fue para asistencia. Estos dos gastos conforman, en su mayoría, las transferencias directas de los gobiernos hacia la población. Considerando la prestación pública en salud y educación, los llamados gastos no monetarios, sus proporciones fueron de 3,98% y 5,01% del PIB respectivamente.

Conforme apunta el **Gráfico 14**, los gastos previsionales fueron los que más crecieron entre 2010 y 2016, manteniendo un crecimiento medio del 0,32% del PIB al año, cerca de seis veces más que el crecimiento medio de salud o educación para el mismo período, y casi siete veces el incremento medio para asistencia. El beneficio público de eso es también muy grande, en la medida en que Brasil tiene la más alta cobertura para personas mayores en América Latina y el Caribe¹³⁹. Quedan todavía desafíos en la expansión de gastos en salud y educación, pese a que en este último caso hay espacio para ganancias de eficiencia y progresividad.

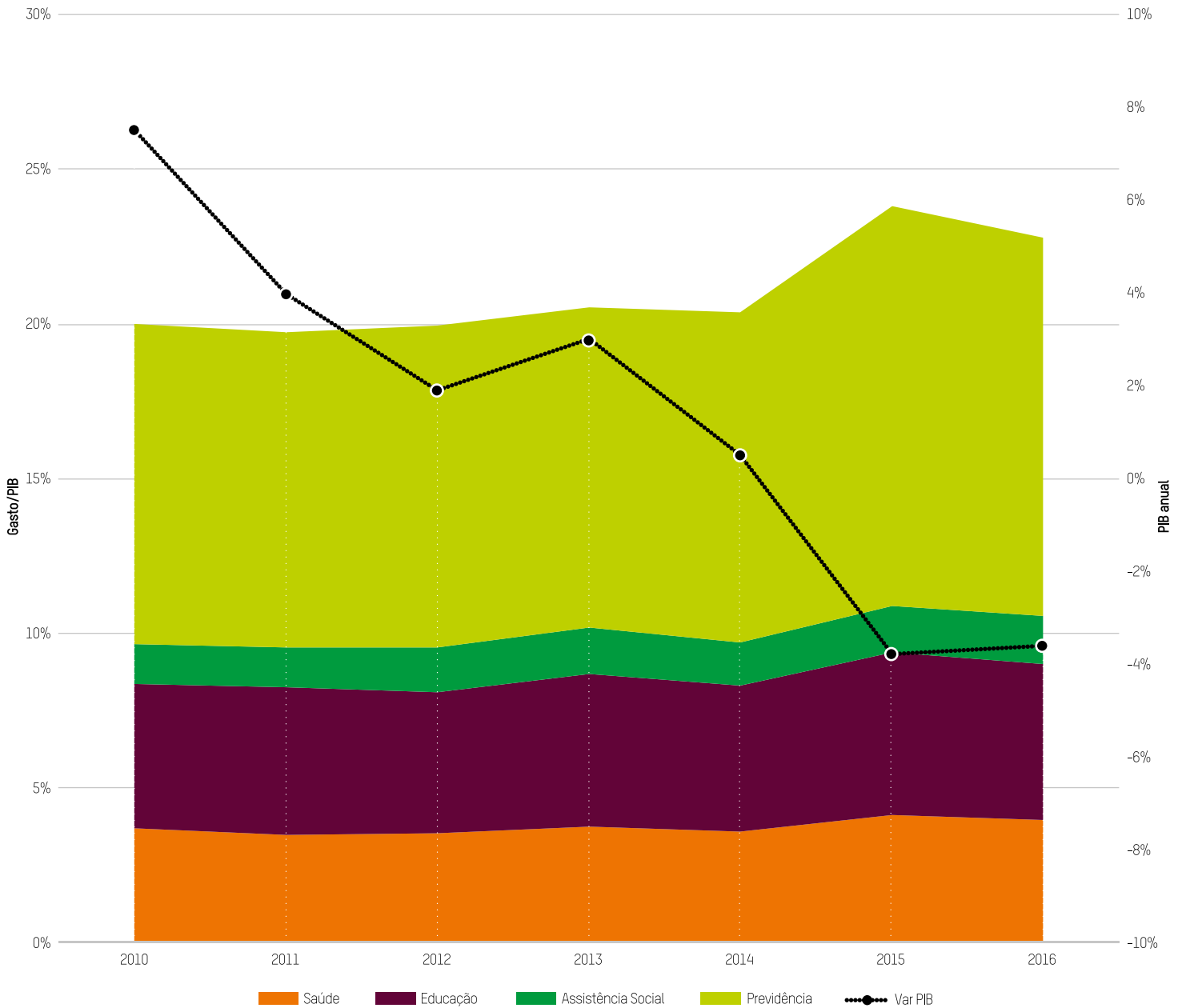
El fuerte desplome del PIB por dos años consecutivos – 2015 y 2016 – provocó el salto observable en el **Gráfico 14** y revela la importancia de una revisión de la previsión social a fin de mantener sus efectos progresivos y cortar benevolencias injustas en comparación con el restante de la población, sobre todo en la alta burocracia del sector público, incluyendo los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Como esa partida incluye todos los beneficios previsionales, ya sea del Régimen General o del Régimen Propio, es necesario ver con cuidado dónde es progresivo ese gasto y dónde no lo es. Es innegable la necesidad de una reforma en el sistema previsional para el mantenimiento de la propia salud del Estado de bienestar social brasileño, pero la misma no debe penalizar la base de la pirámide ni mantener privilegios.

Como se ha visto anteriormente, las transferencias directas (beneficios previsionales y asistenciales) tienen efecto progresivo, aunque mucho menos que las prestaciones en salud y educación. El impacto del gasto social en la reducción de desigualdades para diferentes grupos poblacionales es visible en los **Gráficos 15** y **16**, que muestran que, independientemente de los arreglos familiares por sexo y raza, la base de la pirámide tiene parte de su ingreso apoyada en transferencias y prestaciones sustancialmente mayor que aquella de la cima de la pirámide social.

“ PRIORIZACIÓN DE INVERSIONES SOCIALES CONTRA DESIGUALDADES ”

// GRÁFICO 14.

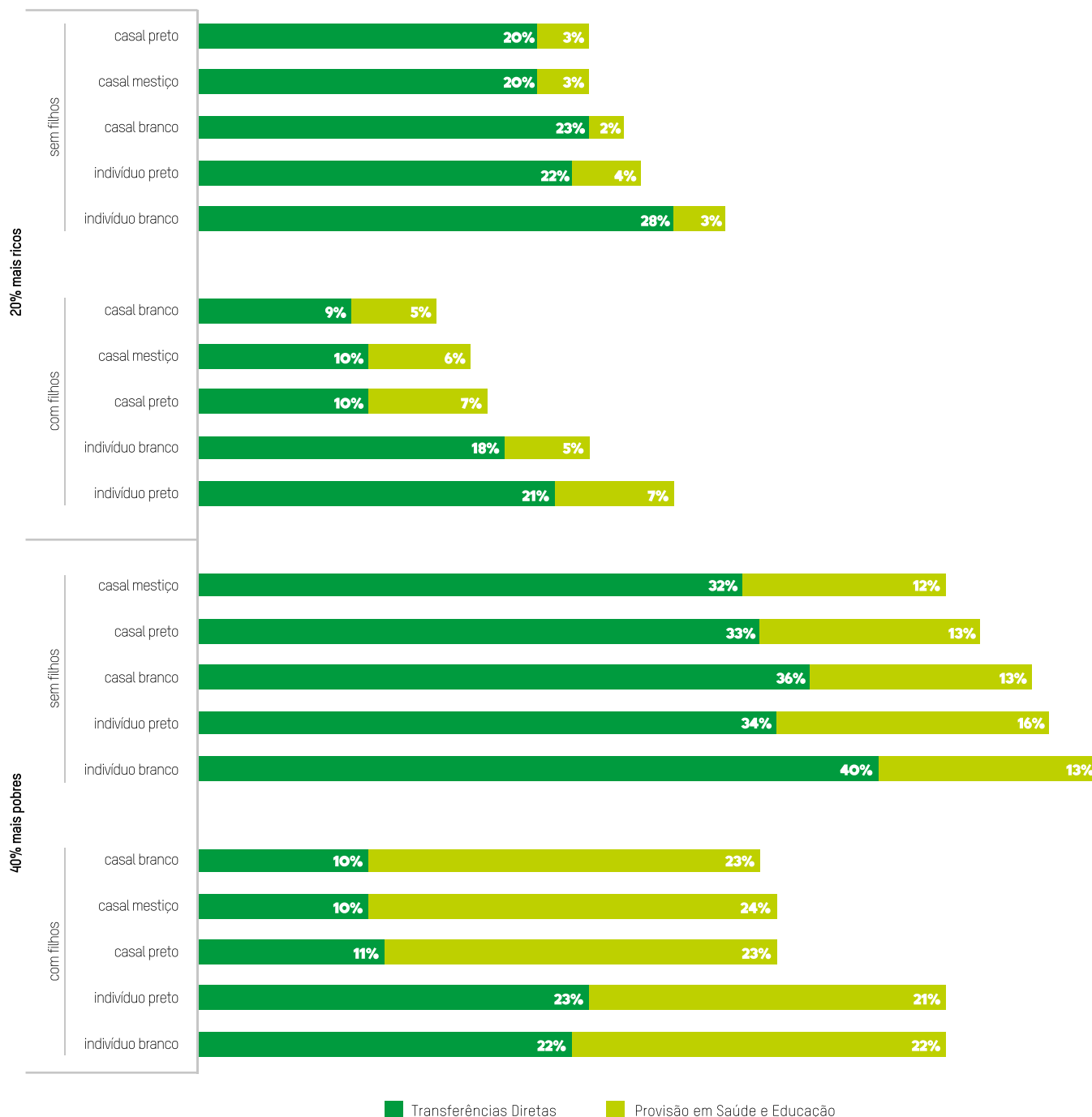
Brasil – Evolución del gasto social en previsión social, asistencia, salud y educación en función del PIB y variación del PIB anual – 2010-2016



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría del Tesoro Nacional/MF (2018) y del Banco Central (2018).

// GRÁFICO 15.

Brasil – Participación de las transferencias y de los gastos en salud y educación en el ingreso por categorías de familias según color de los/as jefes/as de hogar y por estratos de ingreso familiar per cápita 2008-2009



Fuente: Silveira 2012; POF 2008/09.

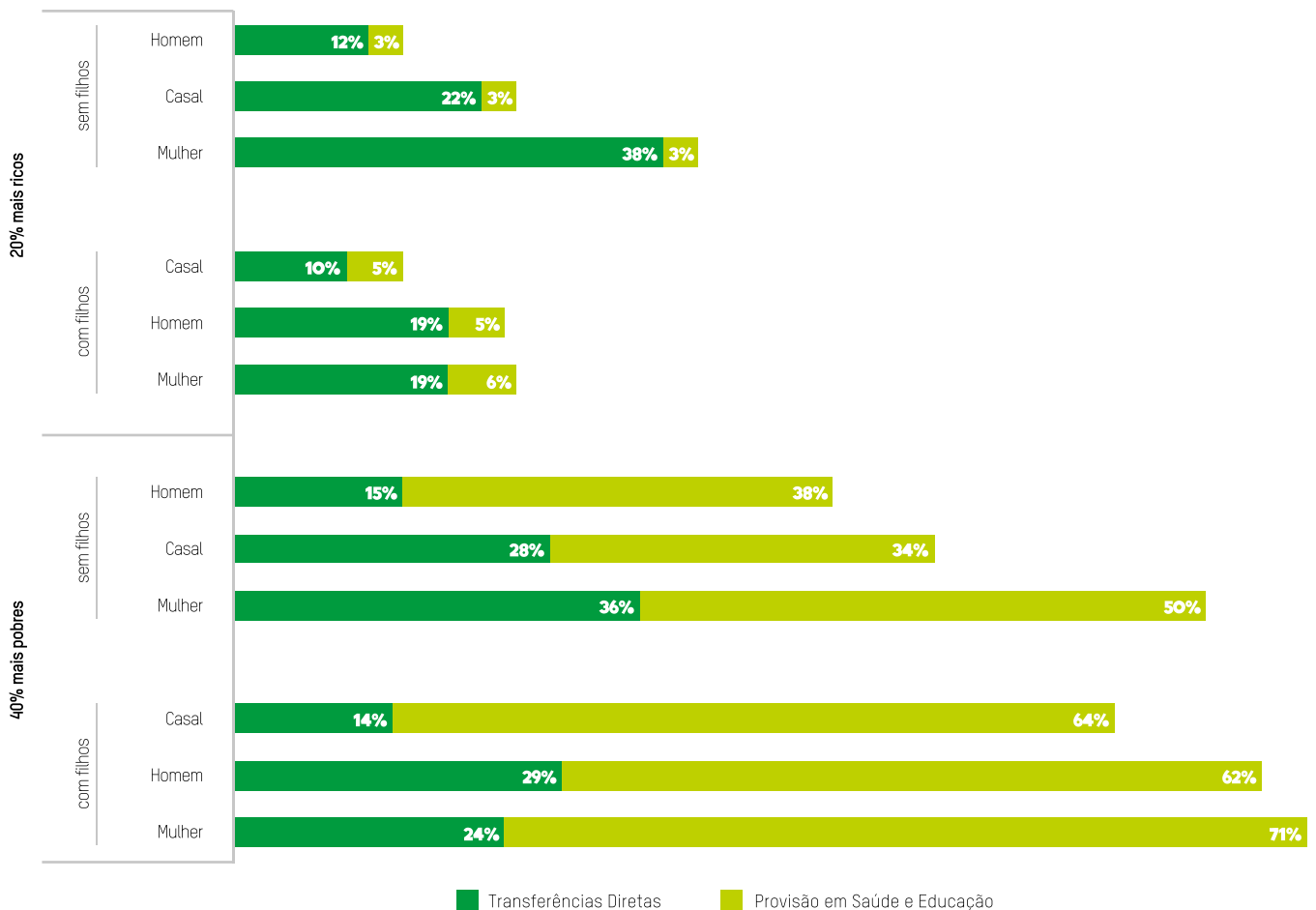
Nota: El investigador Fernando Gaiger Silveira cedió su base de tributos y gasto social por unidad de consumo de la POF. Con esa base y los microdatos de la POF, se procesó la organización de los datos según los arreglos familiares. La POF 2008-2009 sigue siendo la encuesta más actual para esos cálculos, considerando que los resultados de la POF 2018 no fueron divulgados hasta la fecha de lanzamiento de este informe.

Una pareja blanca con hijos que forme parte del 20% más rico, por ejemplo, tiene 14% de participación de las transferencias y prestaciones en sus gastos, mientras una pareja blanca con hijos del 40% más pobre tiene 33%, o sea, más que el doble. Una pareja negra con hijos que forme parte del 20% más rico tiene, en promedio, de 16% a 17% de su ingreso apoyado en gastos sociales, proporción que sube a 34% cuando se trata de negros en la base de la pirámide. Eso revela el importante impacto de los gastos en la mitigación de desigualdades raciales.

Considerando la base de la pirámide, el **Gráfico 15** muestra que el impacto de las transferencias es mayor para individuos y parejas sin hijos. Por otra parte, apunta a la importancia del mantenimiento de inversiones en salud y educación para las familias con hijos. Eso queda evidente en el **Gráfico 16**, que estima que el impacto de gastos sociales en salud y educación es, en promedio, de 64% para parejas con hijos entre los 40% más pobres, llegando a 71% para arreglos familiares compuestos de mujeres con hijos.

// GRÁFICO 16.

Brasil – Participación de las transferencias y de la provisión pública en el ingreso por categorías de familias según el estado civil, el sexo y la presencia de hijos y por estratos de ingreso familiar per cápita – 2008-2009



Fuente: Silveira 2012; POF 2008/09.

Nota: El investigador Fernando Gaiger Silveira cedió su base de tributos y gasto social por unidad de consumo de la POF. Con esa base y los microdatos de la POF, se procesó la organización de los datos según los arreglos familiares. La POF 2008-2009 sigue siendo la encuesta más actual para esos cálculos, considerando que los resultados de la POF 2018 no fueron divulgados hasta la fecha de lanzamiento de este informe.

Lo que estos números revelan es que las provisiones en salud y educación son muy importantes para la base de la pirámide, especialmente para familias con hijos. Las transferencias – sobre todo los beneficios previsionales – son un poco menos progresivos, sin grandes diferencias de participación en familias sin hijos de la base y de la cima.

Finalmente, las personas pobres en Brasil – aquí considerando al 40% más pobre, cuyos ingresos individuales medios son de R\$ 696,20 – dependen fuertemente del Estado para incrementar sus ingresos, así como para acceder a unidades de salud, hospitales, clínicas, locales de vacunación, guarderías y escuelas de educación primaria. Medidas que limiten la capacidad del Estado para realizar políticas volcadas a esos servicios, que representan derechos constitucionales, tienen brutal impacto en los ingresos familiares, reduciéndolos, y aumentando la pobreza y las desigualdades.

TECHO DE GASTOS

El 15 de diciembre de 2016, entró en vigor la Enmienda Constitucional nro. 95, que instituyó el Nuevo Régimen Fiscal.¹⁴⁰ Este determina que todos los gastos federales quedan congelados conforme a valores de 2016, mantenidas las correcciones basadas en la inflación para el período de 12 meses finalizado en junio del año anterior. Están fuera del llamado “Techo de Gastos” las expensas financieras, transferencias constitucionales, créditos extraordinarios, así como gastos con la Justicia Electoral, entre otros.¹⁴¹

La justificación utilizada por el gobierno fue la necesidad de contener la evolución de la deuda sobre el PIB, que creció sobremanera con los años de retracción económica, a fin de mantener una salud fiscal del Estado que enviara señales positivas a inversores.¹⁴² Su duración es de veinte años, con posibilidad de revisión por Ley Complementaria tras diez años, y su efecto más prominente es la reducción del gasto público – especialmente gastos sociales en salud y educación¹⁴³ – como proporción del PIB.

El período post constitucional estuvo marcado por la expansión del Estado de bienestar social en el país, lo que generó un descompás entre crecimiento económico y crecimiento de los gastos. Entre 1992 y 2008, los gastos primarios del gobierno crecieron a una tasa media anual del 6%, dos veces el crecimiento medio de la economía para el mismo período.¹⁴⁴ La relación deuda/PIB, que había alcanzado un pico en 2002, pasó a tener trayectoria decreciente en los años siguientes (hasta 2010), sobre todo por los buenos resultados primarios y por el fuerte crecimiento económico.

El año de 2011 marca el inicio de una nueva trayectoria de aumento de la deuda neta del sector público. Tal tendencia se ve acelerada a partir de 2014, impulsada por el débil desempeño del PIB – que fue del 0,5% aquel año, 3,8% negativos en 2015 y 3,6% negativos en 2016¹⁴⁵ –, por la falta de espacio político para una expansión de la tributación – cuya carga era del 33% del PIB desde hacía al menos seis años – y por el volumen de gastos públicos.

El efecto más inmediato de ese contexto fue la contención de gastos del presupuesto federal, que impactó a distintos programas sociales, como el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y el Farmacia Popular.¹⁴⁶ Es un desafío garantizar el ejercicio de los derechos bajo una situación fiscal negativa. El equilibrio fiscal es una de las principales políticas públicas para el desarrollo social.

Por otra parte, al establecer un límite general e indiscriminado, el Techo de Gastos limitó también los gastos sociales que llegan a quienes más necesitan – y lo hizo considerando niveles de 2016, bastante más bajos que aquellos observados en años anteriores. Al limitar gastos sociales progresivos, el Techo de Gastos restringe, como se ha visto, la propia capacidad del Estado de reducir las desigualdades y combatir la pobreza.

Si, por un lado, el Techo de Gastos volvió a poner entre las prioridades de la agenda un debate sobre el presupuesto público, por el otro, no ha solucionado la profunda asimetría de influencia en la construcción de ese presupuesto, dejando que gastos sociales compitan entre sí – lo que incluye la Previsión Social, que tiende a crecer en los próximos años – y con otros gastos federales “con *lobby*”, como las plantillas de empleados públicos de algunos sectores. El hecho de que haya quedado fuera de esa solución la revisión de la lista inmensa de privilegios enganchada en las cuentas públicas es la constatación de que la cuenta del ajuste la está pagando la totalidad de la sociedad.

Durante el escaso tiempo de debate de la entonces Propuesta de Enmienda a la Constitución 241/2016 (55/2016 en el Senado), los pocos estudios que estimaban impactos sociales de una medida fiscal tan horizontalmente radical apuntaron hacia la precarización de la salud y de la educación¹⁴⁷ a mediano plazo, dado que la población crece y envejece, al mismo tiempo que el tamaño del gasto acompaña, como máximo, la inflación del año anterior. En el caso de la protección a los mayores, por ejemplo, la medida es dramática, visto que tiende a reducir el tamaño del gasto público, mientras el pronóstico es de que la población anciana se duplique en Brasil hasta 2036.¹⁴⁸

Finalmente, la solución del Techo de Gastos es puramente fiscal, y la EC95 está dispuesta a perder una generación por la incapacidad de debatir más profundamente derechos y privilegios en el presupuesto público de manera más amplia. El riesgo mayor de esta medida – que fue pensada para el largo plazo, restringiendo prioridades a distintos gobiernos y en desconocidos contextos – recae sobre la base de la pirámide social, por la dependencia de la salud, asistencia y educación pública, entre otros. Más que eso, la medida pone en riesgo los derechos presentes en nuestra Constitución, que aseguran el acceso universal a la salud y la educación. En este sentido, el Techo de Gastos traerá consecuencias desastrosas al país en términos de pobreza y desigualdad.





CONTINUA LINDO

el

3. **AGENDA PARA LA REDUCCIÓN DE DESIGUALDADES**

El año de 2018 marca tres décadas pasadas desde la promulgación de nuestra Constitución Federal, en octubre de 1988. Oxfam Brasil cree que hoy, como entonces, existe amplio lastre social por detrás de los principios constitucionales de búsqueda de desarrollo con justicia social y reducción de desigualdades. Existe además un incuestionable apoyo a la provisión de servicios públicos universales, sobre todo para los que están en la base de la pirámide social del país.

Brasil venía logrando retirar a millones de personas de la pobreza y avanzar en la reducción de desigualdades. Sin embargo, esa marcha se frenó. Estamos en un momento en el que, o bien retomamos la vía de la reducción de desigualdades, o profundizaremos la separación de brasileños y brasileñas entre ciudadanos y ciudadanas de primera y segunda categoría. Hay un largo camino por recorrer para que el país pueda proporcionar una real movilidad social a su población. En esa jornada, se plantea la necesidad de inversión pública en salud, asistencia, previsión social y otras políticas que forman la red de protección social hoy existente en el país, y que garantizan una vida digna a la mayoría de la población. Es también fundamental la inversión pública en educación de calidad, desde los primeros años de vida hasta la universidad. Otras políticas públicas de inserción de grupos que tienen sus derechos históricamente negados, como la población negra, las mujeres, los pueblos indígenas, la comunidad LGTB+, son también imprescindibles.

Por detrás de ello, como requiere la Constitución Federal, debe haber un sistema de recaudación pública que sea justo. Para eso, el sistema tributario brasileño debe buscar la eficiencia – permitiendo el necesario crecimiento

por medio de la actividad económica – pero también la equidad social, cumpliendo un papel redistributivo importante, tal como ocurre en otros países con economías tan o más dinámicas que la nuestra.

Brasil ha pasado por crisis fiscales severas desde 1988. En dichas ocasiones, los más fuertemente afectados siempre han sido los que están en la base de la pirámide, ya sea por la inflación que corroe el valor de los ingresos, por el desempleo que los retira y/o por la retracción fiscal que limita la oferta de servicios públicos de los cuales depende esa mayoría. El equilibrio de las cuentas públicas es, por lo tanto, condición para el mantenimiento de políticas sociales y de derechos.

Al mismo tiempo, hay un gran espacio y una innegable urgencia para la reversión de privilegios en Brasil. Desde hace décadas, los más ricos detentan una enorme porción del ingreso nacional, ya sea en contextos de crisis o de bonanza¹⁴⁹. Exenciones fiscales, benevolentes beneficios y relaciones de compadrazgo con el Estado marcan la composición del ingreso en la cima de la pirámide social, mientras el país tiene uno de los peores niveles de movilidad social del planeta.¹⁵⁰ Por lo tanto, es imperativo que las soluciones para las cuentas públicas pasen por el cierre de la cuestión, a saber, la real discusión redistributiva en el país, insertando los derechos de la base de pirámide social en la ecuación fiscal.

Este informe trató del estado de las desigualdades brasileñas y del impacto de la tributación y de los gastos sociales para su reducción en un momento de estancamiento y riesgo de retrocesos. En esta temática, y sin pretender agotar el asunto, Oxfam Brasil presenta la agenda de trabajo a seguir.

INGRESO Y PATRIMONIO

Resulta fundamental poner la reducción de las desigualdades económicas como horizonte para las políticas públicas en Brasil. La Constitución Federal preconiza en su Art. 3º, inciso III: "Constituyen objetivos fundamentales de la República Federativa de Brasil... erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales". Así, Oxfam Brasil considera las siguientes prioridades para la reducción de las desigualdades de ingreso:

- **El establecimiento de metas para la reducción de desigualdades.** Los gobiernos deben establecer metas y mantener un monitoreo permanente de disparidades, buscando soluciones de políticas públicas orientadas a sus correcciones.
- **El aumento real del salario mínimo.** Se trató de uno de los pilares para la reciente reducción de desigualdades de ingreso verificadas en el país. El salario mínimo brasileño todavía está lejos del valor ideal. Esa es una medida que atiende a la mayoría de la población.
- **El establecimiento de metas para el fin de la discriminación salarial en función de raza y género.** El gobierno debe buscar formas de promover el fin de ese tipo de discriminación dentro de las empresas. La definición de metas debe contar con la participación de organizaciones sociales y movimientos representativos de esa parte de la población, además del sector empresarial.
- **La expansión de las investigaciones públicas existentes.** Las investigaciones actuales no son suficientes para el entendimiento de las desigualdades patrimoniales (para las cuales hoy solo existen estimaciones). Es necesario avanzar en esas informaciones, al igual que en la búsqueda y puesta a disposición de datos que permitan entender mejor el perfil de la cúspide de la pirámide brasileña, posibilitando el cruce con datos de educación, raza, género, geográficos y otros. Ese conocimiento permitirá a la sociedad y a los gobiernos identificar políticas y medidas que busquen reducir la extrema desigualdad del país.



TRIBUTACIÓN

Un país que tiene los niveles de desigualdad presentados por Brasil no puede prescindir de tener un sistema tributario que busque ser justo y equitativo. Es necesario reducir y simplificar la tributación sobre bienes y servicios – que recaen sobre el sector productivo y afecta a la población brasileña de forma desigual, con mayor costo para los más pobres y la clase media – y aumentar los gravámenes sobre el ingreso y el patrimonio. Vale recordar que existen varias propuestas sobre la mesa en este momento. A continuación, Oxfam Brasil presenta algunas de las prioridades para una reforma basada en la redistribución de la carga tributaria:

- **El establecimiento de la reforma tributaria como prioridad.** Es importante garantizar que los cambios tributarios a ser definidos por el Congreso Nacional y gobiernos prioricen el enfrentamiento de las desigualdades, conforme prevé nuestra Constitución. Es necesario dismantelar privilegios de algunos sectores y asegurar el interés de la mayoría de la población. La participación de la sociedad en este debate es imprescindible.
- **La realización de reformas específicas en el Impuesto a la Renta de Persona Física.** Presentamos dos reformas iniciales:
 - » **La creación de nuevas franjas y alícuotas en el IRPF para los más ricos.** Actualmente existen solamente 4 alícuotas, que no enfrentan la desigualdad existente dentro del propio grupo de declarantes. Esto perjudica especialmente a la clase media, que paga una cantidad de impuesto proporcionalmente mucho mayor que los súper ricos.
 - » **El restablecimiento de la tributación de ganancias y dividendos de forma progresiva.** Una de las políticas más regresivas existentes en el sistema tributario es la desgravación de ganancias y dividendos distribuidos. Esta es la principal responsable de la reducción drástica de la alícuota efectiva de los súper ricos, y es la que favorece a

la llamada “PJtización” del mercado de trabajo, o sea, la sustitución de empleados por prestadores autónomos de servicios, que deben inscribirse ante el fisco como personas jurídicas. Es urgente el regreso de la tributación de ganancias y dividendos, de manera progresiva, manteniendo justicia fiscal y eficiencia tributaria.

- **El combate a la evasión y a la elusión fiscales.** Se trata de un tema de agenda de permanente atención, sobre todo para asegurar un sistema justo para con aquellos que pagan la mayor cuota proporcional de tributos, los más pobres y la clase media.



GASTOS SOCIAIS

Los gastos sociales son obligación del Estado y necesarios en el enfrentamiento de las desigualdades y de la pobreza. No son un acto de benevolencia; forman parte de las atribuciones de los gobiernos. El tamaño de las desigualdades en Brasil y el elevado número de personas en situación de pobreza demandan continuidad, visión de largo plazo, progresividad y calidad. Así, Oxfam Brasil considera como medidas prioritarias:

- **La revocación de la Enmienda Constitucional 95/2016 (Techo de Gastos).** La revocación de la enmienda es fundamental y urgente para la reanudación de la reducción de desigualdades por medio de la provisión de servicios públicos que atiendan a los derechos constitucionales de salud y educación universales, así como de la expansión de políticas sociales.
- **Una mayor progresividad y calidad de desempeño.** Es necesario aumentar el alcance, la eficiencia y la efectividad del gasto social.
- **El establecimiento de mecanismos de transparencia.** La asignación y ejecución de políticas y recursos públicos debe caracterizarse por la transparencia, haciendo posible el control social. Las decisiones sobre políticas públicas deben recorrer los caminos institucionales de participación social.

- **El combate a la corrupción.** Esta es una de las principales agendas hoy en Brasil. La corrupción sistémica no ha solo desviado recursos públicos importantes que se destinarían a políticas sociales, sino que ha retirado también la esperanza de las personas en el papel redistributivo del Estado.

Hay mucho más por hacer para que Brasil se vuelva un país más justo. Debemos buscar avances en el campo educativo, del combate al racismo, a la discriminación contra mujeres, contra pueblos indígenas y contra la comunidad LGTB+. Son igualmente fundamentales las mejoras en la inserción de los jóvenes en el mercado formal de trabajo y en el acercamiento de la población a sus gobernantes, respetando y fortaleciendo así la democracia brasileña.

Es una larga marcha, pero la causa es justa. Para Oxfam Brasil, reducir desigualdades es uno de los principales desafíos que enfrenta nuestro país en este momento de su historia, y tenemos la convicción de que la sociedad brasileña quiere un país menos desigual, más justo y solidario.



LISTA DE GRÁFICOS, MAPAS Y TABLAS

GRÁFICO 1. Brasil - Gini de ingreso y ratio del ingreso del 40% más pobre respecto del promedio nacional - 2002-2017. **Página 15.**

GRÁFICO 2. Brasil - Índice de Gini de ingreso medido solamente por la PNAD y corregido con datos del IRPF - 2000-2016. **Página 19.**

GRÁFICO 3. Brasil - Ingresos de negros y blancos y variación de las proporciones entre ingresos de negros y blancos, en el promedio general, dentro del 50% más pobre y del 10% más rico - 2016-2017. **Página 21.**

GRÁFICO 4. Brasil - Ingresos de mujeres y hombres y variación de proporciones entre ingresos de mujeres y hombres, en promedio general, dentro del 50% más pobre y del 10% más rico - 2016-2017. **Página 23.**

GRÁFICO 5. Brasil - Nivel de acuerdo con la acción gubernamental para la reducción de desigualdades, aumento de la tributación en general y aumento de la tributación para personas muy ricas - 2008-2017. **Página 32.**

GRÁFICO 6. América Latina y el Caribe, OCDE, Unión Europea y países seleccionados - impacto de la tributación y de los gastos sociales sobre la desigualdad de ingresos - 2015. **Página 33.**

GRÁFICO 7. Brasil - Impacto de la tributación y del gasto social en el coeficiente de Gini de ingreso - 2013. **Página 34.**

GRÁFICO 8. Brasil - Carga tributaria bruta total y tributos directos e indirectos como proporción del PIB - 1990-2016. **Página 36.**

GRÁFICO 9. OCDE - Carga tributaria bruta y proporción de los tributos en su composición - 2015. **Página 37.**

GRÁFICO 10. Brasil - Participación de los tributos directos e indirectos en el ingreso por categorías de familias según el color de los/as jefes/as de hogar y por estratos de ingreso familiar per cápita - 2008-2009. **Página 38.**

GRÁFICO 11. Brasil - Participación de los tributos directos e indirectos en el ingreso por categorías de familias según el estado civil, el sexo, la presencia de hijos y por estratos de ingreso familiar per cápita - 2008-2009. **Página 39.**

GRÁFICO 12. Brasil - Estructura tributaria actual y estructura simulada bajo una reforma progresiva. **Página 42.**

GRÁFICO 13. Brasil – Relación deuda/PIB y gastos federales sociales como proporción del presupuesto público – 1990-2017. **Página 45.**

GRÁFICO 14. Brasil – Evolución del gasto social en previsión social, asistencia, salud y educación en función del PIB y variación del PIB anual – 2010-2016. **Página 47.**

GRÁFICO 15. Brasil – Participación de las transferencias y de los gastos en salud y educación en el ingreso por categorías de familias según color de los/as jefes/as de hogar y por estratos de ingreso familiar per cápita 2008-2009. **Página 48.**

GRÁFICO 16. Brasil – Participación de las transferencias y de la provisión pública en el ingreso por categorías de familias según el estado civil, el sexo y la presencia de hijos y por estratos de ingreso familiar per cápita – 2008-2009. **Página 49.**

MAPA 1. Brasil – Promedio de ingresos del 10% más rico y del 50% más pobre en cada UF – 2016. **Página 24.**

MAPA 2. Brasil – Coeficiente de Gini dentro de cada UF – 2016. **Página 25.**

MAPA 3. Mundo – Cuota de ingresos del 1% más rico, por país – 2004 a 2016. **Página 27.**

TABLA 1. Brasil – Impactos distributivos de alteraciones en el IRPF con la tributación de ganancias y dividendos y la extinción de las deducciones en salud y educación – 2008. **Página 43.**

LISTA DE SIGLAS

ANFIP	Asociación Nacional de los Auditores Fiscales de la Secretaría Federal de Hacienda de Brasil
ALC	América Latina y el Caribe
EC	Enmienda Constitucional
CEM	Centro de Estudios de la Metrópolis
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESOP	Centro de Estudios de Opinión Pública
COFINS	Contribución para la Financiación de la Seguridad Social
CRII	Índice de Compromiso con la Reducción de las Desigualdades
CTB	Carga Tributaria Bruta
ESEB	Estudio Electoral Brasileño
FENAFISCO	Federación Nacional del Fisco Estatal y Distrital
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
ICMS	Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IPCA	Índice Nacional de Precios al Consumidor Amplio
IPI	Impuesto sobre Productos Industrializados
IPTU	Impuesto Predial Territorial Urbano
IPVA	Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos Automotores
ISS	Impuesto sobre Servicios
IRPF	Impuesto a la Renta de Persona Física
IRPJ	Impuesto a la Renta de Persona Jurídica
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAA	Programa de Adquisición de Alimentos
PIB	Producto Interno Bruto
PIS	Contribución para el Programa de Integración Social
PNAD	Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POF	Encuesta de Presupuestos Familiares
PSIEMS	Proyecto de Sistema de Indicadores de Estratificación y Movilidad Social
SRF	Secretaría Federal de Hacienda
SUAS	Sistema Único de Asistencia Social
SUS	Sistema Único de Salud
UF	Unidad Federativa
WID	Base de Datos de Patrimonio e Ingresos

NOTAS

- 1 NERI, M. 2018. "Qual foi o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda?". FGV Social. Disponible en: https://cps.fgv.br/Pobreza_Desigualdade
- 2 *Ibid.*
- 3 MINISTERIO DE SALUD. 2018. DataSUS. Disponible en: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205>
- 4 IPEA/Ipeadata. Serie histórica de Gini – 1976 a 2014; PNUD. 2017. "Relatório do Desenvolvimento Humano 2016" para el dato de 2015. IBGE/PNAD Continua anual 2016 y 2017 para estos años. Nota: El índice de Gini es calculado con base en el ingreso domiciliario per cápita, según datos de la PNAD/IBGE y PNAD Continua. Consideramos la serie histórica de la PNAD anual hasta 2015, no conectando esta serie con las PNAD Continuas de 2016 y 2017 por limitaciones metodológicas.
- 5 ONU. 2015. Disponible en: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods10/>
- 6 GT DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE LA AGENDA 2030. 2018. "Relatório Luz da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável – Síntese II". Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14577.pdf>
- 7 Cálculos de Oxfam Brasil, con base en IBGE/PNAD Continua anual 2016 y 2017.
- 8 ONU. 2015. La meta 10.1 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 10 es: "Hasta 2030, progresivamente alcanzar y sostener el crecimiento del ingreso del 40% más pobre de la población a una tasa mayor que el promedio nacional". Disponible en: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods10/>
- 9 Cálculos de Oxfam Brasil, con base en IBGE/PNAD Continua anual 2016 y 2017.
- 10 ONU. 2015. La meta 10.2 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 10 es: "Hasta 2030, empoderar y promover la inclusión social, económica y política de todos, independientemente de la edad, género, discapacidad, raza, etnia, origen, religión, condición económica u otra". Disponible en: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods10/>
- 11 ONU. 2015. La meta 10.3 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 10 es: "Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir las desigualdades de resultados, inclusive por medio de la eliminación de leyes, políticas y prácticas discriminatorias y de la promoción de legislación, políticas y acciones adecuadas a este respecto". La meta 10.4 es: "Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y alcanzar progresivamente una mayor igualdad". Disponible en: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods10/>
- 12 Entre las leyes que van en este sentido, se destacan la Enmienda Constitucional 95/2016 ("Techo de Gastos"), la Ley 13.467/2017 (Reforma Laboral, en particular los puntos que se traducen en pérdidas de derechos) y la Ley 13.465/2017 (antes llamada de "MP de la apropiación indebida de tierras (grilagem)". Más sobre esto se encuentra en GT 2030 2018. "Relatório Luz da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável – Síntese II". Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14577.pdf>
- 13 IBGE. 2018. Informativo PNAD Continua 2017 – Rendimiento de todas las fuentes. Disponible en: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101559_informativo.pdf.
- 14 IBGE/PNAD Continua. Serie Histórica de tasas de desempleo. 2014 a 2017.
- 15 IBGE. 2018. Revista Retratos, publicado en 11/05/2018. Disponible en: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/21206-ibge-mostra-as-cores-da-desigualdade>. Nota: Según el IBGE, los negros han sido sistemáticamente más afectados que los blancos en el aumento y persistencia del desempleo vistos recientemente. De acuerdo con datos de la PNAD Continua 4º trimestre de 2017, los negros tenían una tasa de desocupación del 13,6%, pardos del 14,5%, mientras para blancos era del 9,5%.
- 16 STN – SECRETARÍA DEL TESORO NACIONAL. 2018. Tesoro Transparente. Series Temporales – Resultado Fiscal del Gobierno Central. Disponible en: <http://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacoes/series-temporais>
- 17 ENMIENDA CONSTITUCIONAL 95/2016, que instituye el "Nuevo Régimen Fiscal". Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm
- 18 Aunque hay excepciones y también un período de adaptación en el cual el Ejecutivo paga la cuenta de los excesos de los demás poderes.
- 19 No hay una definición única de lo que es "gasto social". En este informe, adoptamos datos propios y datos de la Cepal. Para los análisis propios de Oxfam Brasil – Gráfico 14 – conducidos por Evilasio Salvador, se adopta un concepto ampliado de gastos sociales que incluye las funciones cuyos gastos no están directamente vinculados a la efectivización de los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales. (DhESCA). Nuestras fuentes para ello están en SALVADOR, Evilasio. 2010. "Fundo público e seguridade social no Brasil". São Paulo: Cortez; e Inesc. 2017. "Metodologia de orçamento e direitos: referenciais teóricos e políticos". Brasília: Inesc, 2017. En el caso de la Cepal, ella define gasto social como "el monto de recursos destinados a la financiación de planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo sobre un problema social, independientemente de: entidad administrativa y sector que desempeña cada función (educación, salud y nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento), fuente de financiación (pública, cofinanciación de los "beneficiarios", donación o donación privada del exterior y el punto del costo al cual están vinculados (gastos corrientes y de capital)." Ver www.dataigualdad.org.

- 20 IBGE. 2018. Proyecciones de la población. Disponible en: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9109-projecao-dapopulacao.html?st=resultados>.
- 21 Se instauró una Comisión Especial para la Reforma Tributaria en 2015. A lo largo de 2016 y, sobre todo, 2017, los trabajos fueron reanudados, con la producción de una PEC. La página web de la Comisión está disponible en: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-tributaria>
- 22 El informe final presentado por el relator no incluía distintas medidas para la corrección de la regresividad y de la neutralidad del sistema tributario. Hay un foco exclusivo en la simplificación y combate a la llamada "PJtización" (sustitución de empleados por personas jurídicas), aunque estas también son medidas importantes. El efecto general sobre reducción del coeficiente de Gini no fue ampliamente discutido. La propuesta preliminar, del 22 de agosto de 2017, está disponible en: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-tributaria/documentos/outros-documentos/22.08.17PECReformaTributaria.pdf>
- 23 GOBETTI, S., ORAIR, R. 2016. "Taxation and distribution of income in Brazil: new evidence from personal income tax data". PNUD/Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo. Documento de Trabajo n. 136.
- 24 SILVEIRA, F. G., FERREIRA, J. 2011. "Equidade fiscal no Brasil: Impactos Distributivos da Tributação e do Gasto Social". Ipea. Comunicado n. 92. Brasília.
- 25 ARRETCHÉ, M. 2018. "Democracia e a redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders". RBCS Vol. 33 n° 96.
- 26 BARROS, R. P. de, HENRIQUES, R., MENDONÇA, R. 2007. "Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável". RBCS, vol. 15, n. 42. Febrero.
- 27 *Ibíd.*
- 28 CASTRO, J. A., RIBEIRO, J. A. C., CHAVES, J. V., DUARTE, B. C. 2012. "Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica de 1995 a 2010". Ipea. Nota Técnica n. 9. Brasília.
- 29 PNUD. 2013. "Humanidad Dividida: cómo hacer frente a la desigualdad en los países en desarrollo."
- 30 El coeficiente de Gini de rendimientos totales per cápita, calculado con datos de las PNAD Anuales (hasta 2015) y Continuas (2016 y 2017), que usamos como referencia principal para este informe, se ha utilizado históricamente para mensurar la distribución del ingreso en Brasil. No es, empero, la única forma de medirla. Hay otros métodos de medición (PalmaRatio, por ejemplo) y otros tipos de base de datos (como los rendimientos de los trabajos o datos tributarios).
- 31 IPEA/Ipeadata. Serie histórica de Gini - 1976 a 2014; PNUD. 2017. "Relatório do Desenvolvimento Humano 2016" para el dato de 2015. IBGE/PNAD Continua Anual 2016 y 2017 para estos años. Nota: El índice de Gini es calculado con base en el ingreso domiciliario per cápita, según datos de la PNAD/IBGE y PNAD Continua. Consideramos la serie histórica de la PNAD anual hasta 2015, no conectando esta serie con las PNAD Continuas de 2016 y 2017 por limitaciones metodológicas.
- 32 IBGE/PNAD Anual (2003 a 2015) y IBGE/PNAD Continua (todos los rendimientos) 2016 y 2017. Cálculos del Ipea (2003 a 2014), Oxfam Brasil (2015) y del propio IBGE (2016 y 2017). No se comparan los años de 2015 y 2016 por imposibilidad metodológica.
- 33 De acuerdo con la Nota Técnica del IBGE "Principais diferenças metodológicas entre as pesquisas PME, PNAD e PNAD Contínua", de noviembre de 2015, existen importantes diferencias metodológicas entre la Encuesta Mensual de Empleo, la PNAD Anual y la PNAD Continua. En este análisis, hay que destacar que la PNAD Anual y la PNAD Continua difieren en alcance de recolección de información (1.100 municipios en la PNAD Anual, 3.500 en la Continua), población investigada para el tema del trabajo (personas de 10 años o más en la anual, y de 14 años o más en la continua) y en el criterio de ocupación y desocupación (y, por consiguiente, de ingreso), entre otras diferencias. El propio IBGE avisa que "es importante resaltar que las diferencias metodológicas existentes entre las encuestas inviabilizan el proceso de comparaciones entre ellas".
- 34 NERI, M. 2018. "Qual foi o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda?". FGV Social. Disponible en: https://cps.fgv.br/Pobreza_Desigualdade
- 35 *Ibíd.*
- 36 IBGE/PNAD anual. 2011 a 2015. IBGE/PNAD Continua (todos los rendimientos) 2016 y 2017. Cálculos del Ipea (2003 a 2014), Oxfam Brasil (2015) y del propio IBGE (2016 y 2017).
- 37 Cálculos de Oxfam Brasil, con base en IBGE/PNAD Continua anual 2016 y 2017.
- 38 PNUD. 2018. "Tendências do IDH do Brasil com base em dados de séries temporais consistentes". Disponible en: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articulos/2018/brasil-mantem-tendencia-de-avanco-no-desenvolvimento-humano--mas.html>
- 39 *Ibíd.*
- 40 *Ibíd.*
- 41 MINISTERIO DE SALUD. 2018. DataSUS. Disponible en: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.-php?area=0205>
- 42 Estudio de Cosmo Donato, de LCA Consultores, gentilmente cedido a Oxfam Brasil, a partir de los microdatos de la PNAD Continua. Nota: Para llegar a los números, la consultoría adoptó la línea de corte del Banco Mundial para países de nivel medio-alto de desarrollo, como los de América Latina, de US\$ 1,90 de ingreso domiciliario per cápita al día (corregido por la paridad de poder de compra). Eso equivale a R\$ 133,72

- mensuales en 2016, según cálculos del IBGE. La consultoría actualizó esa línea, por el IPCA, a 136,00 en 2017.
- 43 El Banco Mundial creó nuevas líneas de pobreza para captar mejor el número de pobres en diferentes economías. El texto "A richer array of international poverty lines", de Francisco Ferreira y Carolina Sánchez-Páramo (13 de octubre de 2017), explica el racional por detrás de estas nuevas líneas. También deja claro que, para fines de la meta del Banco en el ámbito del ODS 1, la línea sigue siendo la de US\$ 1,90 por persona/día. El texto está disponible en: <http://blogs.worldbank.org/development-talk/richer-array-international-poverty-lines>
- 44 Cálculo realizado por el Banco Mundial para Folha de São Paulo. Reportaje del día 31 de octubre de 2017, disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/10/1931680-22-dos-brasileiros-vivem-abaixo-da-linha-da-pobreza-diz-estudo.shtml>
- 45 IBGE. 2018. Informativo PNAD Continua 2017 – Rendimiento de todas las fuentes. Disponible en: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101559_informativo.pdf.
- 46 *Ibíd.*
- 47 *Ibíd.*
- 48 IBGE. 2018. Divulgación de los datos de la PNAD Continua anual 2017.
- 49 Valor corregido a niveles de 2017, de acuerdo al IPCA, que cerró en 6,29% en 2016. Según el IBGE, el valor del ingreso familiar total per cápita media fue de R\$ 1.226,00 en 2016.
- 50 IBGE. 2018. Informativo PNAD Continua 2017 – Rendimientos de todas las fuentes. Disponible en: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101559_informativo.pdf.
- 51 IPEA/Ipeadata. Serie histórica de Gini – 1976 a 2014; PNUD. 2017. "Relatório do Desenvolvimento Humano 2016" para el dato de 2015. IBGE/PNAD Continua anual 2016 y 2017 para estos años. Nota: el índice de Gini es calculado con base en el ingreso domiciliario per cápita, según datos de la PNAD/IBGE y PNAD Continua. Consideramos la serie histórica de la PNAD anual hasta 2015, no conectando esta serie con las PNAD Continuas de 2016 y 2017 por limitaciones metodológicas.
- 52 IBGE. 2015. Nota Metodológica sobre la PME, la PNAD y la PNAD Continua.
- 53 Oxfam Brasil adoptó, para estos análisis, solamente rendimientos (totales y del trabajo) de la población mayor de 20 años, a fin de permitir una mejor comparabilidad con datos de la Secretaría Federal de Hacienda.
- 54 Cálculos de Oxfam Brasil, con base en IBGE/PNAD Continua anual 2016 y 2017.
- 55 La línea de la pobreza del Banco Mundial es de USD 1,90 al día para cada individuo. Considerando una cotización del dólar a R\$ 3,314, valor con el que cerró el año de 2017, ese valor sería de R\$ 188,90 al mes.
- 56 Cálculos de Oxfam Brasil, con base en IBGE/PNAD Continua anual 2016 y 2017.
- 57 *Ibíd.*
- 58 MEDEIROS, M., SOUZA, P. H., CASTRO, F. A. 2015. "A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares". Revista Ciência e Saúde Coletiva, 20(4): 971-986.
- 59 Cálculo de Oxfam Brasil con datos de la Secretaría Federal de Hacienda – Grandes Números de las Declaraciones del Impuesto a la Renta 2017 (año-calendario 2016). Para este cálculo, se consideró la cuota de la población que declaró algún ingreso a IBGE/PNAD Continua 2016, que fue de 124.328.000 personas.
- 60 *Ibíd.*
- 61 *Ibíd.*
- 62 IBGE. 2018. Informativo PNAD Continua 2017 – Rendimiento de todas las fuentes. Disponible en: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101559_informativo.pdf.
- 63 WID – WEALTH AND INCOME DATABASE. 2018. Disponible en: <https://wid.world/>
- 64 MEDEIROS, M., SOUZA, P. H., CASTRO, F. A. 2015. "A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares". Revista Ciência e Saúde Coletiva, 20(4): 971-986. SOUZA, Pedro H. 2016. "A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013". Universidad de Brasilia, Instituto de Ciencias Sociales. Brasilia. MORGAN, M. 2017. "Extreme and persistent inequality: New evidence for Brazil Combining National accounts, surveys and fiscal data, 2001-2015". Serie Documentos de Trabajo del WID n. 2017/12.
- 65 Para este cálculo, Oxfam Brasil adoptó los criterios de SOUZA, Pedro H. 2016. "A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013". Universidad de Brasilia, Instituto de Ciencias Sociales. Brasilia.
- 66 Cálculos de Oxfam Brasil, con base en IBGE/PNAD Continua anual 2016 y 2017.
- 67 *Ibíd.*
- 68 IBGE/PNAD Anual. 2011 a 2015. IBGE/PNAD Continua (todos los rendimientos) 2016 y 2017. Cálculos del Ipea (2003 a 2014), Oxfam Brasil (2015) y del propio IBGE (2016 y 2017).
- 69 Cálculos de Oxfam Brasil, con base en IBGE/PNAD Continua anual 2016 y 2017.
- 70 *Ibíd.*
- 71 *Ibíd.*

- 72 Cálculo hecho con corrección de los promedios de 2016 según el IPCA para el año, que cerró en 6,29%.
- 73 Cálculos de Oxfam Brasil, basados en IBGE/PNAD Continua anual 2016 y 2017.
- 74 *Ibíd.*
- 75 Cálculo hecho con corrección de los promedios de 2016 según el IPCA para el año, que cerró en 6,29%.
- 76 PNUD. 2018. "Tendências do IDH do Brasil com base em dados de séries temporais consistentes". Disponible en: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2018/brasil-mantem-tendencia-de-avanco-no-desenvolvimento-humano--mas.html>. Nota: El Índice de Desigualdad de Género evalúa desigualdades en tres dimensiones sensibles a la cuestión de género: salud reproductiva, empoderamiento y mercado de trabajo. Brasil ocupa la 94ª posición, con valor de 0,407. Vale resaltar que el país con menor IDH del mundo tiene más mujeres con asiento en el Parlamento que Brasil. Brasil presenta 11,3%, mientras Níger tiene 17%.
- 77 Cálculos de Oxfam Brasil con base en datos de IBGE/PNAD Continua 2016 y 2017. Rendimientos totales individuales por adultos mayores de 20 años.
- 78 IBGE/PNAD Anual. 2011 a 2015. IBGE/PNAD Continua (todos los rendimientos) 2016 y 2017. Cálculos del Ipea (2003 a 2014), Oxfam Brasil (2015) y del propio IBGE (2016 y 2017).
- 79 Cálculos de Oxfam Brasil, basados en IBGE/PNAD Continua anual 2016 y 2017.
- 80 *Ibíd.*
- 81 IBGE. 2018. Informativo PNAD Continua 2017 – Rendimiento de todas las fuentes. Disponible en: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101559_informativo.pdf.
- 82 *Ibíd.*
- 83 Cálculos de Oxfam Brasil, basados en IBGE/PNAD Continua anual 2016 y 2017.
- 84 *Ibíd.*
- 85 IBGE. 2018. Informativo PNAD Continua 2017 – Rendimiento de todas las fuentes. Disponible en: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101559_informativo.pdf. Nota: En este caso, se consideran los rendimientos de todos los trabajos.
- 86 Cálculos de Oxfam Brasil, basados en IBGE/PNAD Continua anual 2016 y 2017.
- 87 *Ibíd.*
- 88 *Ibíd.*
- 89 Cálculos de Oxfam Brasil, basados en IBGE/PNAD Continua anual 2016 y 2017. La PNAD Continua anual 2016 muestra un ingreso medio total por adulto, en el DF, de R\$ 4.021,08.
- 90 INESC. 2016. "Mapa das Desigualdades". Movimiento Nuestra Brasília. Disponible en: <http://www.movimentonossabrasilia.org.br/nossa-brasil-lanca-mapa-das-desigualdades-do-distrito-federal-2016/>
- 91 Cálculos de Oxfam Brasil, basados en IBGE/PNAD Continua anual 2016 y 2017.
- 92 *Ibíd.*
- 93 WID – WEALTH AND INCOME DATABASE. 2018. Disponible en: <https://wid.world/> Nota: Son 53 países listados por el WID.
- 94 *Ibíd.*
- 95 *Ibíd.*
- 96 *Ibíd.*
- 97 *Ibíd.*
- 98 BANCO MUNDIAL. 2017. "GDP per capita". Los datos brasileños están disponibles en el enlace: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=BR>
- 99 *Ibíd.*
- 100 ARRETICHE, M. 2018. "Democracia e a redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders". RBCS, Vol. 33 n° 96
- 101 SOUZA, Celina. 2017. "Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas". Rev. Adm. Pública [online]. Vol.51, n.1, pp.27-45
- 102 GAIGER, F.; PASSOS, L.. 2018. "Justiça Fiscal no Brasil: que caminhos trilhar?". In. ANFIP & FENAFISCO. 2018. "A reforma tributária necessária". FAGNANI, E. (org.).
- 103 ARRETICHE, M. 2018. "Democracia e a redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders". RBCS Vol. 33 n° 96
- 104 ARRETICHE, M.; ARAÚJO, V. 2017. "O Brasil tornou-se mais conservador?". Revista Novos Estudos, CEBRAP & OXFAM BRASIL. 2017. "Nós e as desigualdades". Nota: Para 2008, los datos son originalmente del Proyecto de Sistema de Indicadores de Estratificación y Movilidad Social (PSIEMS), procesados por Arretche y Araújo (2017). Para los años de 2010 y 2014, la fuente es el Estudio Electoral Brasileño (Eseb), realizado por el Centro de Estudios de Opinión Pública (Cesop) y procesado por Arretche y Araújo (2017). Para el año de 2013, la fuente es la investigación "Imagens da Federação", realizada por el Centro de Estudios de la Metrópolis (CEM) y también interpretado por Arretche y Araújo (2017). Para el año de 2017, los datos son de la investigación Oxfam Brasil/Datafolha sobre desigualdades,

- procesado por Oxfam Brasil (CEM) y también interpretado por Arretche y Araújo (2017). Las afirmaciones testeadas son las siguientes: "Apoyo Gobierno" corresponde a "En un país como Brasil, es papel de los gobiernos disminuir la diferencia entre las personas muy ricas y las personas muy pobres"; "Apoyo Tributación" corresponde a "El gobierno debe aumentar más los impuestos en general para garantizar una mejor educación, más salud y más vivienda para los que necesitan"; y "Apoyo Tributación Ricos" corresponde a "El gobierno debe aumentar los impuestos solamente de personas muy ricas para garantizar una mejor educación, más salud y más vivienda para los que necesitan".
- 105 OXFAM BRASIL. 2017. "Nós e as desigualdades". Informe de la encuesta de opinión Oxfam Brasil/Datafolha. Disponible en: www.oxfam.org.br.
- 106 SILVEIRA, F. G., FERREIRA, J. 2011. "Equidade fiscal no Brasil: Impactos Distributivos da Tributação e do Gasto Social". IPEA. Comunicado n. 92. Brasília.
- 107 Ibíd.
- 108 Ibíd.
- 109 SILVEIRA, F.G., Equidade fiscal: impactos distributivos da tributação e do gasto social. Brasília: ESAF; Tesoro Nacional, 2012 (XVII Premio Tesoro Nacional – 2012). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
- 110 LUSTIG, N., PESSINO, C., SCOTT, J. 2013. "The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: an overview". CEQ Documento de Trabajo nro. 13.
- 111 APPY, B. 2015. "Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado". Revista Interesse Nacional, Año 8, N. 31.
- 112 OXFAM INTERNACIONAL. 2018. "Commitment to Reduce Inequality Index – CRII". Disponible en: <https://www.oxfam.org/en/research/commitment-reducing-inequality-index-2018>
- 113 El índice se utiliza del impacto estimado del sistema en el Gini, el cual se basó en el Comunicado 92 del IPEA (de Silveira et al., 2011). Eso tuvo peso decisivo en el posicionamiento de Brasil en el ranking global.
- 114 ANFIP; FENAFISCO. 2018. Documento síntesis con propuesta de reforma tributaria.
- 115 Ibíd.
- 116 OLIVEIRA, F. A. 2018. "A reforma tributária necessária: uma introdução geral" In: ANFIP & FENAFISCO. FAGNANI, E. (org.). 2018. A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas. Nota: análisis realizado con datos de la OCDE.
- 117 Ibíd.
- 118 Ibíd.
- 119 Ibíd.
- 120 GAIGER, F.; PASSOS, L.. 2018. "Justiça Fiscal no Brasil: que caminhos trilhar?". In: ANFIP & FENAFISCO. FAGNANI, E. (org.). 2018. A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas.
- 121 Ibíd.
- 122 El IBGE adopta el adjetivo "mestizas" para las parejas formadas por una persona negra ("negra" o "parda") y otra no negra.
- 123 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1988. Art. 145, § 1º: "Siempre que fuese posible, los impuestos tendrán carácter personal y se exigirán de acuerdo con la capacidad económica del contribuyente, pudiendo la Administración tributaria, en especial para conferir efectividad a estos objetivos, identificar, respetando los derechos individuales y en los términos de la ley, el patrimonio, los rendimientos y las actividades económicas del contribuyente". Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
- 124 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Art. 3º: "Constituyen objetivos fundamentales de la República Federativa de Brasil", inciso III: erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales". Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
- 125 GOBETTI, S., ORAIR, R. 2016. "Taxation and distribution of income in Brazil: new evidence from personal income tax data". PNUD/Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo. Documento de Trabajo nro. 136.
- 126 ANFIP & FENAFISCO. 2018. FAGNANI, E. (org.). "A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas".
- 127 Cálculos de Oxfam Brasil, con base en el Portal de la Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www2.camara.leg.br/>
- 128 JUNQUEIRA, M. O. 2011. "O Nó Tributário: porque não se aprova uma reforma tributária no Brasil". Artículo presentado en el 35º encuentro de Anpocs. GT29. Disponible en: <https://anpocs.com/index.php/papers-35-encontro/gt-29/gt-29-10/1172-o-no-tributario-porque-nao-se-aprova-uma-reforma-tributaria-no-brasil/file>
- 129 Desde 2017, Anfip y Fenafisco vienen patrocinando una iniciativa de construcción de bases para una reforma tributaria en Brasil. El proyecto intitulado Reforma Tributaria Solidaria, del cual Oxfam Brasil es parte, reúne a un grupo de distintos expertos que, juntos, han lanzado autorales sobre diversos aspectos del sistema y de la administración tributaria. La segunda resumió un ejercicio de simulación de redistribución de la carga, aproximándola a la distribución observada en promedio.
- 130 GOBETTI, S., ORAIR, R. 2016. "Taxation and distribution of income in Brazil: new evidence from personal income tax data". PNUD/Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo. Documento de Trabajo nro. 136.

- 131 *Ibíd.*
- 132 *Ibíd.*
- 133 GOBETTI, S., ORAIR, R. 2016. Para fines de comparación internacional, Estonia, México y Eslovaquia adoptaron medidas similares a las de Brasil, de fin de doble tributación persona jurídica/persona física. Sin embargo, Eslovaquia introdujo una contribución social para el financiamiento de la salud en 2011, y México restableció la tributación de dividendos en 2014. Hoy, entre los países de la OCDE, solo Brasil y Estonia exentan totalmente ganancias y dividendos distribuidos. Vale citar: "La literatura empírica carece de resultados conclusivos que demuestren que los beneficios tributarios a los rendimientos de la propiedad del capital (exención de los dividendos y deducción de los intereses sobre capital propio) obtuvieron éxito en ampliar la inversión en el país. Al contrario, las inversiones permanecieron estancadas por más de una década tras la implementación de esas medidas. No obstante, lo que se puede afirmar, de manera inequívoca, es que ha consolidado el cuadro de subtributación de la ganancia en el país y contribuido para la baja progresividad del IR" (Gobetti y Orair 2016, p. 6);
- 134 SILVEIRA, F. G.; RODRIGUES, R.; PASSOS, L. Benefícios fiscais do IRPF e seus impactos distributivos. Rio de Janeiro, 2018, mimeo & FERNANDES, Rodrigo C; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando G. Impacto Distributivo do Imposto de Renda no Brasil In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORAIR, R.; SILVEIRA, F. G (orgs.). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte: Ed. Letramento, 2017.
- 135 OXFAM INTERNACIONAL. 2018. "Commitment to Reduce Inequality Index – CRII". Disponible en: <https://www.oxfam.org/en/research/commitment-reducing-inequality-index-2018>
- 136 *Ibíd.*
- 137 STN – SECRETARÍA DEL TESORO NACIONAL. 2018. Tesoro Transparente. Series Temporales – Resultado Fiscal del Gobierno Central. Disponible en: <http://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacoes/series-temporais>
- 138 CEPAL. 2018. Datos compilados por Oxfam Internacional. Disponibles en: <http://www.dataigualdad.org/>
- 139 PASSOS, L. 2018. "Normas de Género: Constrangimentos e Limitações na Atuação Econômica Feminina". Tesis presentada al programa de posgrado en Ciencias Sociales Aplicadas/Economía de la Universidad Federal Fluminense.
- 140 ENMIENDA CONSTITUCIONAL 95/2016, que instituye el "Nuevo Régimen Fiscal". Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm
- 141 ENMIENDA CONSTITUCIONAL 95/2016, que instituye el "Nuevo Régimen Fiscal". En el Art. 107, § 7º, queda instituido que: "En los tres primeros ejercicios financieros de la vigencia del Nuevo Régimen Fiscal, el Poder Ejecutivo podrá compensar con reducción equivalente en su gasto primario, conforme los valores establecidos en el proyecto de ley presupuesta-
- ria enviado por el Poder Ejecutivo en el respectivo ejercicio, el exceso de gastos primarios respecto de los límites de que tratan los incisos II a V del enunciado de este artículo." Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm
- 142 Esta explicación está en la propia justificación, en ese entonces, de la Propuesta de Enmienda Constitucional 241/2016.
- 143 DWECK, E.; SILVEIRA, F. G.; ROSSI, P. 2018. "Austeridade e desigualdade social no Brasil". In: DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. 2018; "Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil". São Paulo. Autonomia Literária. Nota: Los autores argumentan que la salida vía propuesta de enmienda constitucional no tuvo otro motivo que el de alcanzar las provisiones constitucionales de salud y educación.
- 144 SARAIVA, A. M.; PEREIRA, R. A. C.; GOMES, J. W. F.; BEZERRA, A. R.; LÚCIO, F. G. C.. 2018. "Reformas Fiscais no Brasil: Uma análise da EC 95/2016 (Teto de Gastos)". Texto presentado en la Anpec 2018. Disponible en: https://www.anpec.org.br/sul/2017/submissao/files_1/i6-a98a1ed326e0fa20410c37b201d6d785.pdf
- 145 STN – SECRETARÍA DEL TESORO NACIONAL. 2018. Tesoro Transparente. Series Temporales – Resultado Fiscal del Gobierno Central. Disponible en: <http://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacoes/series-temporais>
- 146 INESC; OXFAM BRASIL; CESR. 2017. "Direitos Humanos em tempos de Austeridade". Disponible en: http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/direitos-humanos-em-tempos-de-austeridade/at_download/file
- 147 ROSSI, P.; DWECK, E. 2016. "Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação". Cad. Saúde Pública 2016; 32(12)
- 148 IBGE. 2018. Proyecciones de la población. Disponible en: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9109-projecao-dapopulacao.html?st=resultados>.
- 149 SOUZA, Pedro H. 2016. "A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013". Universidad de Brasilia, Instituto de Ciencias Sociales. Brasilia.
- 150 OCDE. 2018. "A broken social elevator? How do promote social mobility". Disponible en: <https://www.oecd.org/social/soc/Social-mobility-2018-Overview-MainFindings.pdf>

SOBRE OXFAM BRASIL

Oxfam llegó a Brasil a fines de los años 1950 e inició sus trabajos de forma estructurada y continua en 1965. En esa época, su actuación proporcionó la financiación de proyectos de cooperativas de crédito para agricultores familiares en el Nordeste brasileño. En 1968, Oxfam Gran Bretaña inauguró en Recife, estado de Pernambuco, las primeras oficinas en Brasil, empezando entonces a desarrollar acciones en alianza con movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones comprometidas con el trabajo por la reducción de la pobreza, por justicia social y por la democracia. Posteriormente, Oxfam Intermon (España) también abrió oficinas en Recife y Oxfam Novib (Holanda) inició la financiación de proyectos y programas en el país.

Con el fin de la dictadura militar, Brasil inició un proceso de rescate de la protección a la ciudadanía, a la libertad de expresión y a los derechos sociales, civiles y políticos. Oxfam participó de ese proceso apoyando a ONG y movimientos sociales. Con la promulgación de la Constitución de 1988, pasó a apoyar proyectos que buscaban asegurar que los derechos conquistados se hicieran efectivos.

En 2001, se abrió una nueva oficina, esta vez en Brasilia, orientada a campañas. En ese momento, con un diálogo más activo con el Estado brasileño, se propuso apoyar políticas públicas de inclusión social y promover en el escenario internacional las experiencias nacionales de éxito.

En 2014 se fundó Oxfam Brasil, una organización brasileña e independiente que es miembro de la red Oxfam, junto con otras 18 organizaciones nacionales. Oxfam Brasil inició sus actividades en 2015 y tiene la misión de contribuir para el enfrentamiento de las desigualdades y la reducción de la pobreza en el país. Oxfam Brasil posee un Consejo Deliberativo que define las directrices y estrategias de la organización.

Actualmente, Oxfam Brasil actúa en tres líneas temáticas: Ciudades más equitativas y justas – juventud, género y raza; Justicia económica – desigualdad y justicia fiscal; y Sector privado – desigualdad y derechos humanos. Juntamente con otras organizaciones e instituciones de la sociedad, buscamos construir un país más justo y solidario.

INFORME DE OXFAM BRASIL SOBRE DESIGUALDADES

SÃO PAULO, NOVIEMBRE DE 2018

Para obtener más informaciones sobre los temas abordados en este documento, enviar un e-mail a Oxfam Brasil: contato@oxfam.org.br.

Esta publicación está protegida por derechos autorales, pero su texto puede ser usado gratuitamente en acciones de incidencia, en campañas y para fines educativos y de investigación, siempre y cuando la fuente sea citada de forma completa. El titular de los derechos autorales solicita que todas esas utilizaciones sean registradas para que sus impactos puedan ser debidamente evaluados. Para copias en cualesquiera otras circunstancias, reutilización en otras publicaciones, traducción o adaptación, será necesario solicitar su autorización. E-mail: contato@oxfam.org.br.

Las informaciones contenidas en esta publicación están correctas al momento de su impresión.

Oxfam es una confederación de 19 organizaciones que trabajan en red en más de 90 países como parte de un movimiento global en pro de los cambios necesarios para construir un futuro libre de la injusticia de la pobreza y de las desigualdades.

Para informaciones adicionales, entrar en contacto con alguna de estas organizaciones o visitar el sitio www.oxfam.org.br.

Oxfam Sudáfrica (www.oxfam.org.za)

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)

Oxfam América (www.oxfamamerica.org)

Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)

Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)

Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)

Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)

Oxfam Gran Bretaña (www.oxfam.org.uk)

Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)

Oxfam IBIS (Dinamarca) (www.oxfamibis.dk)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Oxfam Intermon (España) (www.oxfamintermon.org.es)

Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)

Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)

Oxfam México (www.oxfammexico.org)

Oxfam en Bélgica (www.oxfamsol.be)

Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz)

Oxfam Novib (Holanda) (www.oxfamnovib.nl)

Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)



OXFAM BRASIL

Av. Pedrosa de Moraes, 272 – 8º andar – Pinheiros
05420-000 – São Paulo – SP

Fone: (11) 3028-0400

www.oxfam.org.br