

Desigualdade e pobreza

MELHORANDO AS POLÍTICAS PARA REDUZIR A DESIGUALDADE E POBREZA

- ▶ A desigualdade de renda no Brasil vem diminuindo progressivamente desde o início dos anos 2000, em nítido contraste com a maioria dos países da OCDE, onde a desigualdade aumentou no mesmo período. No entanto, a desigualdade de renda no Brasil ainda é muito alta pelos padrões internacionais.
- ▶ A queda da desigualdade de renda a longo prazo foi causada, por um lado, pelas melhorias nas políticas educacionais e de mercado de trabalho e, por outro, pelas transferências sociais.
- ▶ A continuação da redução da desigualdade exige um pacote de políticas apoiadas em três pilares: promoção de emprego inclusivo, melhoria da eficácia redistributiva do sistema tributário e de transferências sociais e o aumento do investimento em educação e capacitação.

Qual é a questão?

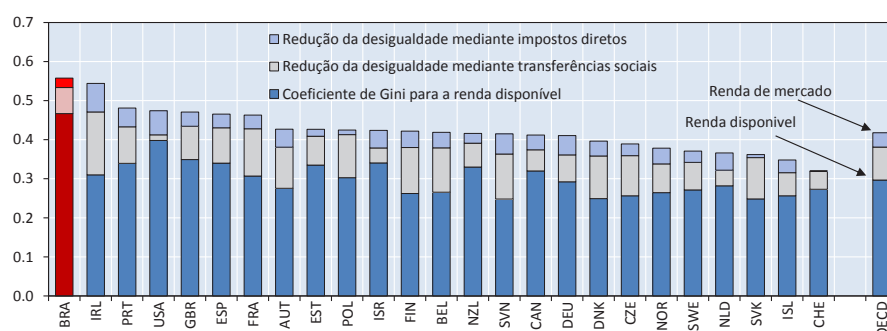
Apesar da queda acentuada da desigualdade de renda, observada desde o início da década de 2000 como resultado da implementação de políticas sociais multissetoriais de caráter universal, combinadas com medidas focalizadas voltadas a grupos em situação de vulnerabilidade, o Brasil ainda é um país muito desigual. Isto está em consonância com a maioria dos países da América Latina, mas contrasta com a maioria dos países da OCDE. Em 2013, a renda, antes de impostos, do 10% mais rico da população era 43 vezes maior do que o 10% mais pobre. No início dos anos 2000, essa proporção era de cerca de 60 vezes. Medida pelo coeficiente de Gini, a desigualdade da renda disponível no Brasil em 2013 era 0,47, quase 50% acima da média da OCDE (0,315). De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a parcela da população brasileira que vive em pobreza extrema caiu de 7.6% em 2004 para 2.8% em 2014.

No Brasil, os gastos sociais e a tributação desempenham um papel menor na redução da desigualdade do que na maioria dos países da OCDE. O desafio hoje é investir com maior vigor em instrumentos mais efetivos de combate à desigualdade. Em particular, isto significa dar uma prioridade maior ao aumento do gasto em transferências condicionais de renda e ao aumento da progressividade do sistema fiscal.

O gasto social desempenha um papel de destaque no combate à pobreza e na redução da desigualdade de renda. Embora o nível do gasto no Brasil esteja próximo da média da OCDE, o impacto redistributivo é bem menos significativo. O sistema previdenciário concentra a maior parte do gasto social. Embora esse sistema tenha tido bastante êxito na redução da pobreza na velhice, ele poderia se aproximar à prática corrente nos países da OCDE, como a redução dos incentivos para a aposentadoria precoce. Parte dos recursos resultantes dessa medida poderiam ser direcionados às transferências condicionais de renda. O Bolsa Família, e outros programas sociais no âmbito do programa Brasil sem Miséria, são

O papel redistributivo do sistema tributário brasileiro é pouco explorado

Redução da desigualdade por meio de impostos e transferências, população economicamente ativa



Observações: A altura total de cada coluna corresponde ao coeficiente de Gini para os rendimentos de mercado, ou seja, antes dos impostos e transferências.

Amostra limitada aos domicílios chefiados por um indivíduo em idade ativa.

Fonte: OCDE - Base de Dados de Distribuição de Renda (<http://oe.cdidd>); dados para o Brasil da Base de dados LIS, www.lisdatacenter.org. * Informações sobre dados para Israel: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

menos de 1% do PIB, as transferências condicionais de renda são responsáveis por 13% da queda da desigualdade no Brasil¹.

O papel redistributivo do sistema tributário brasileiro é pouco explorado. Embora tenha uma carga tributária total semelhante à média da OCDE (acima de um terço do PIB), o sistema tributário brasileiro como um todo, levando em conta os impostos diretos e indiretos, na verdade aumenta a desigualdade (OCDE, 2013). Isto se deve à alta dependência em impostos indiretos – que são regressivos, como na maioria dos países; baixa progressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física, em parte como resultado de lacunas significativas que favorecem os indivíduos com rendimentos acima da média; e um teto sobre as contribuições previdenciárias. No Brasil, os impostos diretos reduzem a desigualdade de renda (medida pelo coeficiente de Gini) em 5%, em comparação com 12%, em média, na área da OCDE (Figura 1).

A melhoria do acesso à educação desempenhou um papel fundamental na redução da desigualdade e da pobreza no Brasil, pois permitiu que mais brasileiros mudassem para empregos mais bem remunerados, mas é preciso fazer mais, no sentido de fortalecer a qualidade da educação, melhorar as oportunidades de educação para alunos mais vulneráveis, e direcionar o conteúdo da aprendizagem mais vigorosamente para as necessidades do mercado de trabalho, inclusive oferecendo mais educação técnica e treinamentos.

A política de saúde é outro instrumento-chave para reduzir a desigualdade e a pobreza. O progresso na área do atendimento público primário universal dos serviços de saúde, desempenhou um importante papel na melhoria da saúde dos brasileiros, sobretudo para aqueles que não podem pagar planos de saúde privados. Apesar deste avanço, os longos períodos de espera e as dificuldades de acesso aos cuidados especializados refletem o subfinanciamento do sistema brasileiro de saúde pública, a necessidade de aumentar a eficiência no uso dos seus recursos e a melhoria da qualidade de seus serviços.

Por que isto é importante para o Brasil?

A redução da desigualdade de renda contribuirá não apenas para uma economia mais justa, mas também para uma economia mais forte. Uma pesquisa recente da OCDE sugere que o aumento de longo prazo da desigualdade de renda desacelerou o crescimento econômico na área da OCDE. Em um horizonte de 25 anos, estima-se que o aumento de um ponto de Gini na desigualdade, puxa para baixo o crescimento médio em cerca de 0,1 pontos percentuais por ano, com uma perda cumulativa de aproximadamente 3% no longo prazo.

A remoção dos obstáculos ao crescimento econômico potencial é importante, sobretudo em um contexto de desaceleração do crescimento no Brasil.

O trabalho da OCDE mostra que a redistribuição por meio da tributação e das transferências sociais não necessariamente diminuem o crescimento econômico. Embora isso não signifique que todas as medidas de redistribuição são igualmente favoráveis ao crescimento – políticas mal orientadas, que não focam sobre os instrumentos mais efetivos podem levar ao desperdício de

Recomendações chave da OCDE

- ▶ Aumentar a progressividade dos impostos diretos, corrigindo as lacunas, revisando as alíquotas e as isenções, e reconsiderando o teto sobre as contribuições previdenciárias pagas pelos empregados.
- ▶ Priorizar o aumento do Bolsa Família e outras políticas no âmbito do programa Brasil Sem Miséria, em comparação com o gasto previdenciário. Introduzir uma idade mínima geral para a aposentadoria e fortalecer os desincentivos para a aposentadoria precoce
- ▶ Ampliar a educação pré-escolar e melhorar a sua qualidade, com mais treinamento e supervisão dos educadores. Combater a evasão escolar mediante a redução das taxas de repetência, aumentando a flexibilidade e a escolha das disciplinas no ensino secundário. Aumentar o financiamento dos serviços de saúde pública.

recursos e à ineficiência – as políticas tributárias e sociais podem desempenhar um papel de eficiência e equidade, sobretudo quando estiverem vinculadas ao mercado de trabalho inclusivo, à educação e às políticas de formação profissional.



Leitura adicional

OECD (2015a), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing.

OECD (2015b), *OECD Economic Surveys: Brazil 2015*, no prelo.

OCDE (2014), *Focus on Top Incomes and Taxation in OECD Countries: Was the crisis a game changer?*, OECD Publishing.

OCDE (2013), *OECD Economic Surveys: Brazil 2013*, OECD Publishing, Paris.

OCDE (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing.