

POLITICA FISCAL, DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E POBREZA NO BRASIL¹

Por Claudiney Pereira, Sean Higgins e Nora Lustig

DEZEMBRO 2014

INTRODUÇÃO

Historicamente, o Brasil sempre teve um dos mais elevados níveis de desigualdade de renda no mundo. Por exemplo, em 1989, o índice de Gini do Brasil era igual a 0.63, sendo o segundo maior do mundo (Ferreira et al. 2008). O nível de pobreza também foi sempre considerado elevado, principalmente quando comparamos aos países de renda per capita semelhante.

No entanto, esse preocupante e nada favorável quadro tem mudado significativamente na última década. A desigualdade tem caído continuamente desde 2001 e o nível de pobreza tem diminuído desde 2003. O índice de Gini caiu de 0.563 em 2001 para 0.495 em 2013 (IBGE, 2014). A redução na desigualdade é explicada pelo aumento do salários de trabalhadores com pouco qualificação e uso de programas de transferência de renda (Barros et al. 2010, Azevedo et al. 2013 e Lustig et al., 2013). A redução da pobreza deve-se principalmente aos programas de transferência direta de renda (Soares 2012).

A importância dos gastos sociais tem aumentado e contribuído significativamente para uma redução da desigualdade e pobreza (Silveira et al. 2011). A qual medida, pode-se atribuir a política fiscal, (impostos, subsídios e transferências) a melhoria nos indicadores de desigualdade e pobreza no Brasil? Como podemos comparar a eficácia de tais

políticas com a de outros países da América Latina? A principal contribuição do estudo “The Effects of Brazil’s Taxation and Social Spending on the Distribution of Household Income” (Higgins e Pereira 2014), além de incluir o mais completo conjunto de instrumentos de política fiscal, é analisar as diferenças entre zonas urbanas e rurais e como também as diferenças entre os grupos étnicos no Brasil. Além disso, ao utilizar a metodologia do projeto “Commitment to Equity (CEQ)” desenvolvido por Lustig e Higgins (2013) os resultados tornam-se comparáveis com outros países da América Latina.

Os dados sobre consumo das famílias, rendimentos, impostos pagos, transferências recebidas e utilização de serviços públicos de educação advém da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2008-2009. Os dados dos serviços públicos de saúde foram coletados do suplemento especial sobre saúde da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2008). E as informações sobre gasto público e impostos são do Ministério da Fazenda (Balanço do Setor Público Nacional, 2009-2010) e outros órgãos do governo.

Os resultados do estudo mostram um efeito positivo das transferências na redução da desigualdade e pobreza no Brasil. Gastos em

¹ Coordenado por Nora Lustig desde 2008, o projeto Compromisso com a Equidade (CEQ) é uma iniciativa do Centro Interamericano de Política e Pesquisa (CIPR) e departamento de economia da Universidade de Tulane e do Centro de Desenvolvimento Global e Diálogo Interamericano (www.commitmentoequity.org).

educação e saúde são quantitativamente mais importantes na redução da desigualdade e as transferências diretas têm papel importante na redução da pobreza. Contudo, os efeitos dos impostos indiretos na pobreza mais que compensam a maioria dos benefícios do sistema de transferências, e um terço dos pobres pagam mais do que recebem. Para algumas linhas de pobreza, o número de pessoas que tornam-se pobres devido a impostos indiretos é maior do que o número de pessoas que saem da pobreza após receberem transferências do governo. Portanto, a incidência da pobreza após impostos e transferências é maior do que a pobreza encontrada no nível de renda original.

RESULTADOS

No âmbito nacional, quando utilizamos a renda original das famílias, o nível de desigualdade é bastante elevado, com um índice de Gini de 0.579. Apesar da elevada carga tributária (35% do PIB) e gasto social de 16% do PIB sem incluir aposentadorias, os impostos diretos e as transferências diretas reduzem o Gini em apenas 6%, número elevado para América Latina (Lustig et al., 2014), mas pequeno quando comparado com países da Europa (Immervoll et al. 2006) que alcançam, em média, cerca de 30% na redução da desigualdade. A principal explicação é o maior gasto social em programas com limitado efeito redistributivo. A eficácia das transferências diretas é uma das menores na América Latina. No entanto, quando incluímos o gasto social indireto, a diminuição na desigualdade medida pelo índice de Gini alcança 24% (Tabela 1). Devido ao tamanho e progressividade do gasto em educação e saúde, a eficácia das transferências totais (diretas e em espécie) no Brasil é maior do que Bolívia, México, Peru e Uruguai mas menor do que Argentina

(Lustig et al., 2014). A desigualdade é significamente menor na zona rural, consistente com outros estudos (Neri 2011 e Helfand et al. 2008). Os índices de Gini são .579, .567 e .559 para o Brasil, zona urbana e zona rural, respectivamente. Após impostos (diretos e indiretos) e transferências (diretas e indiretas), a desigualdade é reduzida em 38% na zona rural, 24% a nível nacional e 23% na zona urbana (Higgins e Pereira 2013a).

A desigualdade entre grupos étnicos representa cerca de 9.1% da desigualdade total no Brasil. Os efeitos da política fiscal na desigualdade são relativamente melhores para pardos, negros e indígenas. A redução na desigualdade é de cerca de 30% comparada a média nacional de 24% (Higgins e Pereira 2013b). Os indicadores de pobreza são significamente reduzidos após as transferências diretas. A nível nacional, a pobreza absoluta (\$1.25 PPP) é reduzida em 54%, a pobreza extrema (\$2.5 PPP) caiu 26% e a pobreza moderada (\$4 PPP) 11%. Ou utilizando os critérios de elegibilidade para acesso aos programas federais de transferência direta de renda (R\$70 e R140, respectivamente \$1.34 PPP e \$2.69 PPP), a pobreza absoluta é reduzida em 52% e pobreza extrema em 23%. O nível de pobreza é maior na zona rural, utilizando qualquer critério de linha de pobreza. Sendo significamente maior para negros, pardos e indígenas. O nível de pobreza absoluta (\$1.25 PPP) para negros, pardos e indígenas é pelo menos três vezes superior ao dos brancos. As transferências diretas reduzem a pobreza a 1.2%, 5.2%, 3.6% e 4% para brancos, pardos, negros e indígenas, respectivamente. No entanto, pobres brancos recebem mais transferências comparado com outros grupos devido a baixa participação de afrodescendentes no programa de pensões especiais.

TABELA 1. ÍNDICE DE GINI E INCIDÊNCIA DA POBREZA PARA OS DIFERENTES CONCEITOS DE RENDA, BRASIL, 2009.*

	Renda Original	Renda Disponível	Renda Pós-Tributação (Limite Inferior)	Renda Pós-Tributação (Limite Superior)	Renda Final
Gini	0.579	0.544	0.537	0.546	0.439
Incidência da Pobreza (%)					
US\$1.25 PPP/dia	5.8	2.7	3.2	4.4	
US\$2.50 PPP/dia	15.1	11.2	13.4	16.3	
US\$4.00 PPP/dia	26.2	23.2	27.5	31.0	
70 reais por mês	6.4	3.1	3.8	5.2	
140 reais por mês	16.5	12.7	15.2	18.2	

Fonte: Higgins e Pereira (2014)

*Renda Original: salários, renda de capital, transferências privadas, aposentadorias, autoconsumo e valor imputado à casa própria. Renda Disponível: renda original mais transferências diretas (inclusive transferências de alimentos) menos impostos diretos. Renda Pós-Tributação (Limite Inferior): renda disponível mais subsídios da Tarifa Social de Energia Elétrica, menos impostos indiretos (ICMS e IPI e apenas áreas urbanas). Renda Pós-Tributação (Limite Superior): renda disponível mais subsídios da Tarifa Social de Energia Elétrica, menos impostos indiretos (ICMS, IPI e PIS/COFINS; se supõe que a evasão se distribui igualmente entre áreas urbanas e rurais). Renda final: renda pós-tributação mais transferências em espécie de educação e saúde.

Os efeitos dos impostos indiretos na pobreza mais que compensam a maioria dos benefícios do sistema de transferências, entretanto, aproximadamente um terço dos pobres pagam mais do que recebem. O número de pessoas que tornam-se pobres por causa dos impostos indiretos é maior do que o número de pessoas que saem da pobreza devido aos programas de transferência de renda, usando as linhas de pobreza de \$2.50 ou \$4 por dia ou 140 reais por mês na análise de “limite superior” ou de \$4 por dia na análise de “limite inferior”. Enquanto a quantidade de transferências e subsídios recebidos pelos pobres é geralmente maior do que os impostos pagos, existe um grupo significativo de pobres que pagam mais impostos do que recebem em transferências (usando o “limite inferior”): um terço dos extremamente pobres pós-tributação são “empobrecidos” pela política fiscal (Higgins e Lustig, 2014).

Recentemente, Higgins e Lustig (2014) desenvolveram um novo método para avaliar esse empobrecimento gerado pela política fiscal (*fiscal impoverishment*) mesmo quando há uma redução nos indicadores padrões de desigualdade e pobreza. No caso do Brasil, cerca de 10% dos não pobres vulneráveis (renda original entre \$4 e \$10 PPP por

dia) se tornam pobres (renda pós-tributação menor que \$4 PPP por dia) e 11% dos que se encontravam em pobreza moderada (renda original entre \$2.50–4 PPP por dia) caem para a pobreza extrema (renda pós-tributação menor que \$2.50 PPP por dia). Estes resultados são de uma comparação da renda original com a renda pós-tributação (limite inferior), isto é, só contemplam dois impostos indiretos (ICMS e IPI)—usando taxas efetivas e considerando a evasão— e assume-se que nas áreas rurais não se paga nenhum imposto indireto.

O sucesso dos programas de transferência de renda deve-se ao fato de que 85% das famílias pobres recebem pelo menos um tipo de benefício. Contudo, 73% dessas transferências são alocadas para famílias acima da linha de pobreza de \$4. Bolsa Família (BF), Benefício de Prestação Continuada (BPC) e PAA Leite são programas progressivos em termos absolutos, porém representam uma parcela pequena do total das transferências.

Além do efeito deletério dos impostos indiretos sobre a pobreza, a distribuição das transferências também não representa a distribuição da

população ou nível de pobreza entre os grupos étnicos. O pobre branco recebe quase duas vezes mais transferências do que pardos, negros e indígenas, devido ao programa de aposentadorias especiais e bolsas escolares. A probabilidade de sair da pobreza através do sistema de transferências é maior para o pobre branco (33.4%) do que para os outros grupos étnicos (25%).

CONCLUSÕES E DESAFIOS PARA A POLÍTICA FISCAL

O Brasil, quando comparado com outros países da América Latina, tem baixa eficácia em relação ao tamanho do gasto social e carga tributária. Os programas BF, BPC e PAA Leite são bem direcionados e progressivos em termos absolutos. No entanto, outras transferências progressivas apenas em termos relativos tem orçamento significativamente maior. Entre os grupos étnicos, o pobre branco recebe significativamente mais benefícios dos que pardos, negros e indígenas.

Os efeitos dos impostos indiretos na pobreza mais que compensam a maioria dos benefícios do sistema de transferência e deveriam ser uma prioridade para os formuladores de política fiscal. Recentemente, Lustig e Higgins (2014) desenvolveram um indicador de mobilidade para medir os efeitos deléteiros de política fiscal. No Brasil, por exemplo, 10% dos não pobres vulneráveis tornam-se pobres devido a impostos indiretos, mesmo quando existe uma redução na desigualdade de renda e nos indicadores de pobreza.

Em março de 2013, o governo reduziu os impostos federais indiretos sobre a cesta básica, sinalizando uma contribuição para minimizar o problema. Contudo, essa medida não será suficiente para provocar uma mudança significativa, se não houverem reformas no principal imposto indireto, o ICMS, e no efeito cascata do sistema tributário

brasileiro. Outra alternativa, seria melhorar o alcance dos programas de transferência de renda.

A ampliação dos benefícios da BF através dos Programas Brasil Sem Miséria (2011) e Brasil Carinhoso (2012) contribuíram para a redução da pobreza absoluta. No entanto, uma proporção maior das outras transferências é destinada aos não-pobres, além da existência de desigualdade na distribuição do gasto social entre os grupos étnicos.

REFERÊNCIAS

- Azevedo, João Pedro, M.E. Davalos, C. Diaz-Bonilla, B. Atuesta and R. Castaneda. 2013. "Fifteen years of inequality in Latin America: how have labor markets helped?" World Bank Policy Research Working Paper 6384. The World Bank: Washington DC.
- Barros, Ricardo, M. Carvalho, S. Franco and R. Mendonça. 2010. Markets, the state, and the dynamics of inequality in Brazil. In *Declining Inequality in Latin America: a Decade of Progress?*, Luis F. López-Calva and Nora Lustig, eds., 134-174. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Ferreira, Francisco H. G., Phillippe G. Leite, and Julie A. Litchfield. 2008. "The Rise and Fall of Brazilian Inequality: 1981–2004." *Macroeconomic Dynamics* 12:199–230.
- Helfand, S.M., R. Rocha, and H.E.F. Vinhais. 2009. Pobreza e Desigualdade de Renda no Brasil Rural: Uma Análise da Queda Recente. *Pesquisa e Planejamento Econômico* 39(1): 67-88.

- Higgins, Sean and Claudiney Pereira. 2014. "The Effects of Brazil's Taxation and Social Spending on the Distribution of Household Income." In Nora Lustig, Carola Pessino and John Scott, editors, "The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America. Special Issue." *Public Finance Review*, May 2014, Volume 42, Issue 3.
- _____. 2013a. "Fiscal Policy, Urban-Rural Inequality and Rural Poverty in Brazil". Commitment to Equity, Tulane University.
- _____. 2013b. "Fiscal Incidence by Race and Ethnicity: Master work-book for Brazil", prepared by the Commitment to Equity Project for the Inter-American Development Bank, Programa para Mejorar Las estadísticas de Raza y Etnicidad para el análisis y formulación de Políticas.
- Higgins, Sean and Nora Lustig. 2014. *Measuring Fiscal Impoverishment*. Dissertation Essay. Tulane University.
- Immervoll, Herwig, Horacio Levy, Christine Lietz, Daniela Mantovani, Cathal O'Donoghue, Holly Sutherland, and Gerlinde Verbist. 2006. Household incomes and redistribution in the European Union: Quantifying the equalizing properties of taxes and benefits. In *The Distributional Effects of Government Spending and Taxation*, Dimitri B. Papadimitriou, ed., 135-165. New York: Palgrave MacMillan.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2014. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, Síntese de Indicadores*.
- Lustig, Nora, Luis F. Lopez-Calva and Eduardo Ortiz-Juarez. 2013. "Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico." *World Development*, Vol. 44, pp. 129-141.
- Lustig, Nora and Sean Higgins. 2013. *Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes*. Handbook. CEQ Working Paper No. 1 Tulane University.
- Lustig, Nora, Carola Pessino and John Scott, editors. 2014. "The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America. Special Issue." *Public Finance Review*, May, Volume 42, Issue 3.
- Neri, Marcelo. 2011. *Pobreza e a Nova Classe Media no Campo*. Working Paper, FGV/CPS.
- Silveira, F.G., J. Ferreira, J. Mostafa, and J. A. C. Ribeiro. 2011. Qual o impacto da tributação e dos gastos públicos sociais na distribuição de renda no Brasil? In *Progressividade da Tributação e Desoneração da Folha de Pagamentos*, José A. Carlos Ribeiro, Álvaro Luchiezi Jr., and Sérgio E. Arbulo Mendonça, eds., 25-64. Brasília: IPEA.
- Soares, Sergei. 2012. *Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future*. International Policy Centre for Inclusive Growth Working Paper, Brasília.