

MINISTÉRIO
DA
FAZENDA

Efeito Redistributivo da Política Fiscal no Brasil

Brasília
Dezembro/2017

MINISTRO DA FAZENDA

Henrique de Campos Meirelles

SECRETÁRIO-EXECUTIVO

Eduardo Refinetti Guardia

SECRETÁRIO DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO

Mansueto Facundo de Almeida Junior

SUBSECRETÁRIO DE GOVERNANÇA FISCAL E REGULAÇÃO DE LOTERIA

Alexandre Manoel Angelo da Silva

COORDENADOR-GERAL DE MONITORAMENTO DA POLÍTICA FISCAL

Guilherme Ceccato

EQUIPE

Alexandre Fineas Lima e Sousa

Marisa Socorro Dias Duraes

Roberta da Silva Vieira

CONSULTORES

Evaldo Souza

José Ricardo Nogueira

Rozane Siqueira

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo desta publicação desde que mencionada a fonte.

Informações:

Tel: (61) 3412-2358/2360

Home Page: <http://seae.fazenda.gov.br/>

Correio Eletrônico: seae@fazenda.gov.br

Ministério da Fazenda

Esplanada dos Ministérios, bloco P, 3º andar, Sala 309.

70048-902 - Brasília-DF

A fim de assegurar a tempestividade e atualidade do texto, a revisão desta publicação é necessariamente rápida, razão pela qual podem subsistir eventuais erros.

Este trabalho é derivado de produtos entregues por consultores contratados pela Seae no âmbito do Projeto BRA06024/PRE-MEF junto ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, com intermediação técnica da Secretaria do Tesouro Nacional.

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

WALTER PEREIRA JR.

INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, apesar de ter carga tributária (33% do PIB) próxima da média da OCDE (34%) e bem acima da média da América Latina (22%). Essa situação, combinada ao desequilíbrio orçamentário com que se depara o setor público brasileiro, representado por um déficit primário de 2,5% do PIB e um déficit nominal de 9% do PIB, em 2016, indica que a expansão do gasto e do déficit público não foram capazes de reduzir a desigualdade. Assim, além do ajuste fiscal, há também uma preocupação para melhorar a efetividade redistributiva da política fiscal.

Nesse contexto, é fundamental ter uma visão clara da incidência do orçamento público entre as famílias brasileiras, ou seja, entender de que forma a cobrança de impostos, contribuições e os diversos programas de transferência de renda, inclusive previdência, impactam a desigualdade e a renda das famílias. Contribuir para esse entendimento é o objetivo central deste relatório. Mais especificamente, procura-se responder às seguintes questões:

- Quem recebe os benefícios providos pelo governo?
- Quem paga os tributos que os financiam?
- Qual o efeito redistributivo da arrecadação e dos gastos?
- Como o efeito redistributivo da política fiscal no Brasil se compara com outros países?

Do lado do gasto, o estudo abrange todas as transferências monetárias para famílias. As transferências consideradas são: Aposentadorias e pensões (RGPS e RPPS), Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social (BPC/LOAS), seguro-desemprego, abono salarial, salário-família e transferências do Programa Bolsa Família (PBF). Adicionalmente, no final deste relatório, faz-se um breve comentário sobre as despesas com saúde e educação.

Em 2015, ano de referência deste estudo, o valor total dessas transferências foi de pouco mais de R\$ 700 bilhões, o equivalente a aproximadamente 12% do PIB. Deste total, em torno de 83% (10% do PIB) correspondia ao pagamento de aposentadorias e pensões, incluindo o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios da Previdência Social (RPPS) da União, estados e municípios. A despesa em educação foi equivalente a 5,8% do PIB, e, em saúde, 4,5% do PIB, considerando as três esferas de governo.

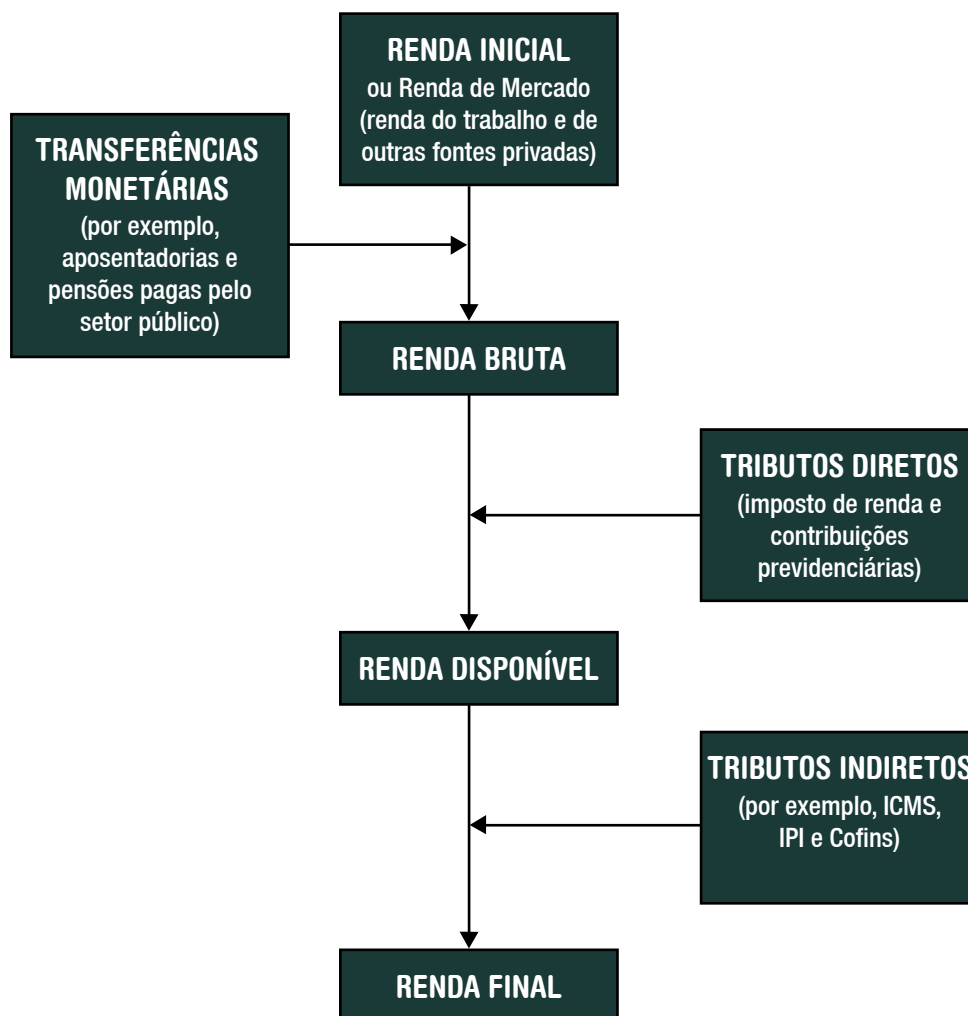
Do lado do sistema de tributos, este relatório investiga como ocorre o financiamento dos gastos via incidência do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), das contribuições previdenciárias dos segurados do RGPS e do RPPS, e dos tributos que oneram o consumo das famílias, denominados tributos indiretos. Nesta última categoria estão todos os tributos que incidem sobre a produção e a importação de bens e serviços, conforme a Matriz de Insumo Produto do Brasil (IBGE, 2016). No total, os tributos considerados neste estudo respondem por cerca de dois terços da carga tributária global¹.

Ressalte-se que alguns analistas argumentam que os benefícios de aposentadoria e pensão devem ser excluídos da análise distributiva do gasto público, uma vez que a racionalidade básica de um sistema previdenciário é redistribuir renda ao longo do ciclo de vida (funcionando como um seguro contra choques negativos no fluxo de renda dos contribuintes), e não entre diferentes indivíduos. Todavia, esse argumento supõe um sistema de seguridade equilibrado em termos atuariais (“atuariamente justo”), ou seja, em que, em média, os indivíduos recebem em aposentadorias e pensões é equivalente às contribuições para o sistema.

No caso do sistema previdenciário brasileiro, no entanto, uma parcela expressiva dos benefícios não está vinculada, ou está vinculada apenas parcialmente a contribuições. Destacam-se, no RGPS, as aposentadorias e pensões rurais, que, na prática, independem de contrapartida contributiva. Já no RPPS, mais da metade das despesas são financiadas com receitas públicas gerais. Em 2015, o déficit da previdência (incluindo RGPS e RPPS) foi equivalente a 3,7% do PIB, em torno de um terço da despesa previdenciária total. Cabe enfatizar que esse déficit é financiado por meio de tributos distorcivos cujos custos, diretos e indiretos, são compartilhados por toda sociedade, inclusive os mais pobres e não segurados pela previdência pública.

¹Os tributos sobre o lucro de pessoas jurídicas e as contribuições previdenciárias dos empregadores respondem por quase todo o restante da carga tributária. Esses tributos em geral são excluídos das análises de incidência porque as pesquisas de renda familiar não têm informação satisfatória sobre a renda proveniente de capital. Além disso, não há consenso sobre qual é a hipótese de incidência mais apropriada no caso da tributação de pessoas jurídicas, pois os tributos podem ser repassados para frente para os consumidores (via aumento de preços), repassado para trás para o trabalho (via redução de salários) ou suportado pelos acionistas (via redução nos dividendos).

Este estudo decompõe o processo pelo qual a política fiscal afeta a desigualdade de renda em quatro estágios, resumidos no fluxograma abaixo:



Fonte: Elaboração própria.

- (i) O ponto de partida é a renda do trabalho e de outras fontes privadas, aqui denominada de “renda inicial” (ou “renda de mercado”);
- (ii) As transferências públicas monetárias são então adicionadas à renda inicial para se obter a “renda bruta”;
- (iii) O imposto de renda de pessoas físicas e as contribuições previdenciárias dos empregados são então deduzidos da renda bruta, de modo a se obter a “renda disponível”;
- (iv) Os tributos indiretos são então deduzidos da “renda disponível” para obter a “renda final”.

Este relatório está organizado da seguinte forma: a seção 2 descreve a incidência das transferências públicas monetárias; a seção 3 descreve a incidência dos tributos; a seção 4 analisa o efeito líquido dos tributos e transferências sobre a renda das famílias, além de analisar o seu efeito na desigualdade de renda; a seção 5 compara o desempenho redistributivo do sistema fiscal brasileiro com o de outros países; e a seção 6 contém as considerações finais².

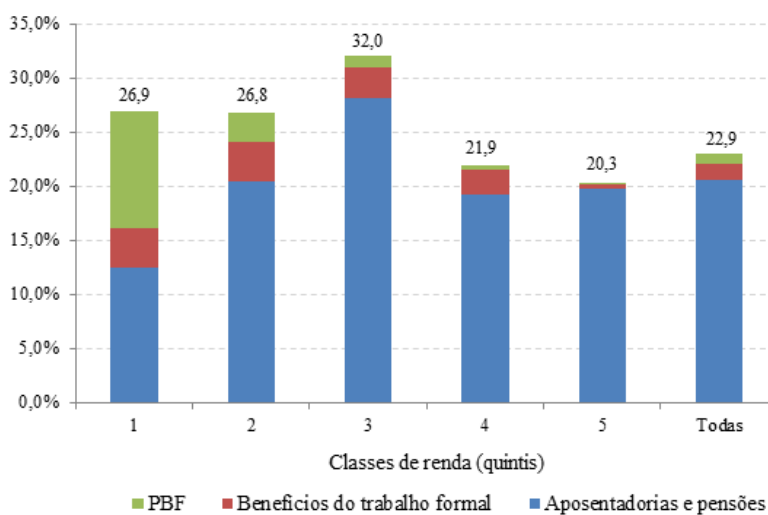
²O anexo traz a metodologia e as fontes de dados utilizadas neste relatório.

INCIDÊNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS PÚBLICAS MONETÁRIAS

A incidência das transferências monetárias, em relação à renda domiciliar bruta³, por estrato de renda, é apresentada no Gráfico 1. Observa-se que as transferências respondem, em média, por aproximadamente 23% da renda bruta dos domicílios brasileiros. Em termos relativos, os domicílios do meio da distribuição são os mais beneficiados, onde as transferências representam quase um terço da renda domiciliar, em média.

Isso acontece porque no quintil do meio há uma forte concentração de aposentados e pensionistas que recebem benefícios no valor de um salário mínimo.⁴ Cabe notar que o grosso das transferências monetárias é rendimento de aposentadorias e pensões. No primeiro quintil, destaca-se também a participação do programa Bolsa Família (PBF), que representa cerca de 11% da renda desse estrato de renda.

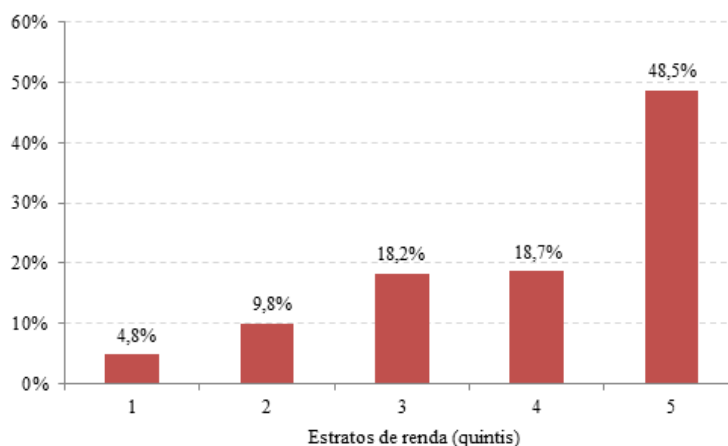
Gráfico 1- Transferências Monetárias como Proporção da Renda Bruta (em %)



Fonte: Cálculo dos autores usando a PNAD 2015 e o BRAHMS v.15.

O Gráfico 2 mostra a incidência absoluta do gasto público com transferências monetárias, ou seja, a parcela das transferências apropriada por cada estrato de renda. Observa-se que a parcela que vai para o quintil mais elevado é cerca de 10 vezes maior do que a parcela que beneficia o quintil da base da distribuição de renda.

Gráfico 2 - Distribuição das Transferências Monetárias por Estrato de Renda



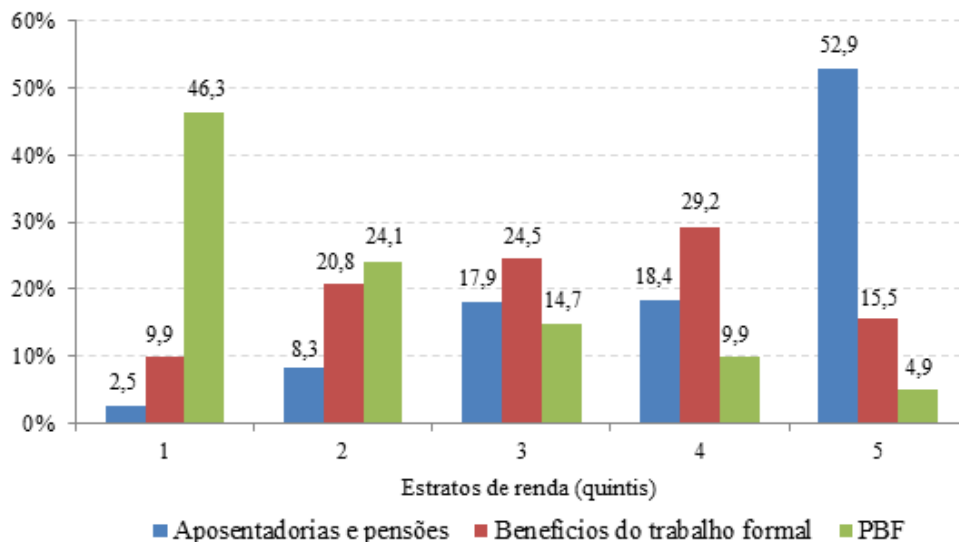
Fonte: Cálculo dos autores usando a PNAD 2015 e o BRAHMS v.15.

³O A partir dos dados da PNAD, a renda domiciliar bruta é decomposta em renda bruta domiciliar per capita, conforme a quantidade de indivíduos do domicílio. A população assim é ordenada por indivíduo independentemente do domicílio a qual pertença, para fins de cálculo dos quintis. Estes são constituídos por grupos de igual tamanho, de forma que o primeiro grupo contém os 20% da população com menor renda; o segundo grupo, os próximos 20%, e assim por diante, até que o último grupo seja formado pelos 20% com maior renda. Os pontos de corte desses estratos, convencionalmente denominados quintis, são: R\$ 368,67, R\$ 607,78, R\$ 892,31, R\$1.468,66 (em termos de renda bruta domiciliar per capita mensal, em reais de 2015).

⁴De fato, 42% dos aposentados e pensionistas que recebem benefícios no valor de 1 (um) salário mínimo encontram-se no terceiro quintil.

Como pode ser observado no Gráfico 3, esse perfil distributivo reflete essencialmente a incidência dos rendimentos de aposentadoria e pensão, cuja parcela apropriada pelo último quintil é aproximadamente 53%. Cabe notar que a parcela da renda total apropriada pelos 20% dos domicílios mais ricos é 55%, o que mostra que os gastos com previdência e pensões no Brasil reproduz a elevada desigualdade observada na distribuição da renda.

Gráfico 3 - Distribuição das Transferências Monetárias por Estrato de Renda, por Tipo de Transferência (em %)



Fonte: Cálculo dos autores usando a PNAD 2015 e o BRAHMS v.15.

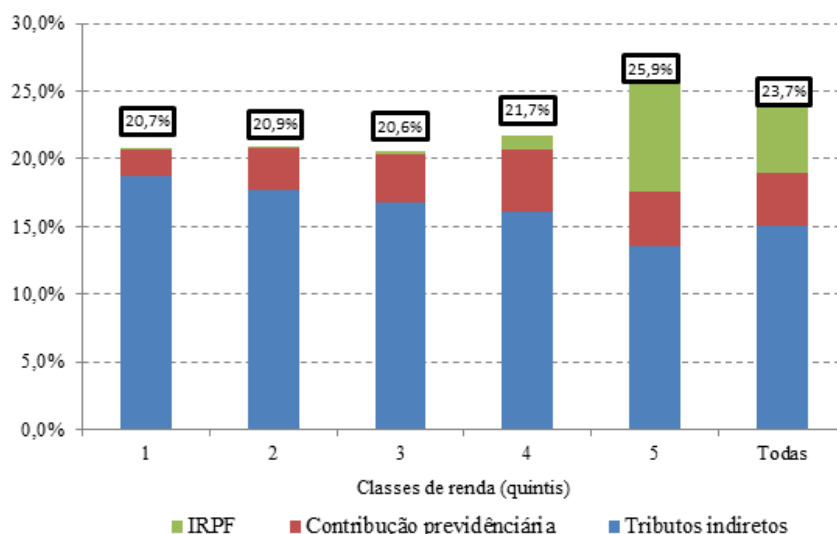
Por outro lado, o gasto com transferências do PBF é fortemente progressivo, tanto em termos relativos (Gráfico 1) como em termos absolutos (Gráfico 3). Aproximadamente 70% desse gasto beneficia domicílios nos dois primeiros quintis de renda (40% com menor renda). Já os benefícios trabalhistas, apesar de terem como público-alvo os trabalhadores de baixa renda, excluem a maior parte da força de trabalho pertencente ao estrato de renda mais baixo, cujo mercado de trabalho é caracterizado pela informalidade.

INCIDÊNCIA DOS TRIBUTOS

Em relação à incidência dos tributos como proporção da renda domiciliar bruta, os tributos considerados neste estudo representam, em média, aproximadamente 24% da renda dos domicílios brasileiros. Os tributos indiretos representam 63% dessa carga tributária, correspondente a 15%, em média, da renda dos domicílios.

De acordo com o Gráfico 4, observa-se, com relação à renda bruta, a incidência dos tributos indiretos é regressiva, pois a carga cai continuamente à medida que a renda aumenta, de aproximadamente 19%, no primeiro quintil, até cerca de 14%, no último quintil.⁵ O IRPF, por outro lado, representa uma proporção importante apenas da renda do último quintil. Considerando-se todos os tributos em conjunto, há uma leve tendência progressiva, principalmente em função da forte incidência de IRPF no quintil mais rico.

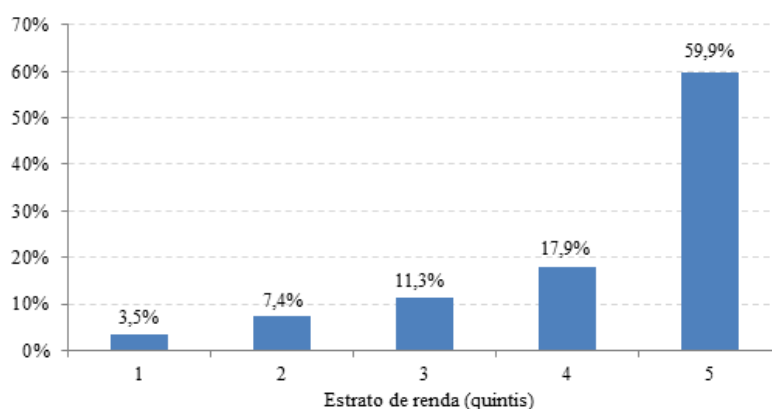
Gráfico 4 - Tributos como Proporção da Renda Bruta



Fonte: Cálculo dos autores usando a PNAD 2015 e o BRAHMS v.15.

O Gráfico 5 mostra a parcela de contribuição de cada estrato de renda para a arrecadação tributária. Observa-se que o último quintil de renda contribui com quase 60% da receita global da tributação das famílias.

Gráfico 5 - Distribuição da Arrecadação Tributária por Estrato de Renda

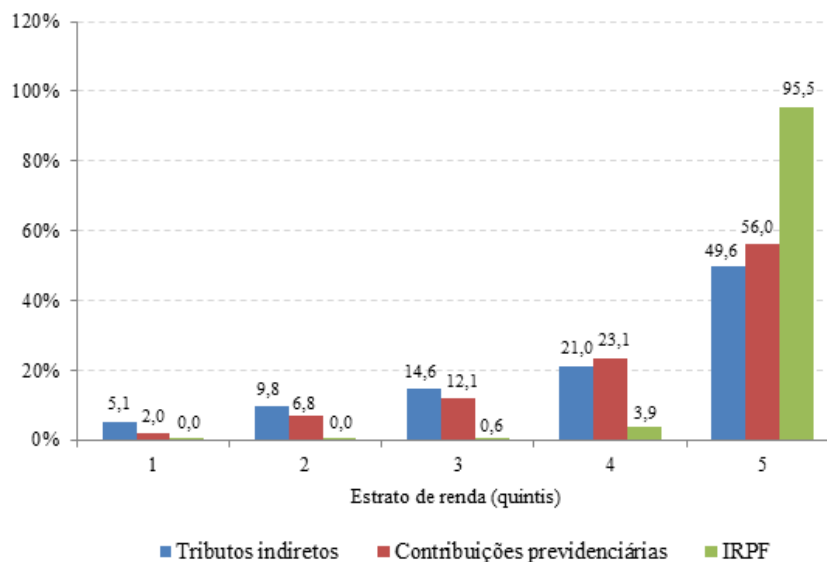


Fonte: Cálculo dos autores usando a PNAD 2015 e o BRAHMS v.15.

⁵Note-se, no entanto, que essa regressividade é fraca. O fato é que, em média, 52% da despesa de consumo dos 20% mais pobres da população é com alimentos e aluguel de moradia, cujas alíquotas efetivas médias são relativamente baixas (respectivamente, 17% e 6%). Isso em parte compensa a tributação mais elevada de outros itens.

O Gráfico 6 decompõe essa arrecadação por tipo de tributo. Pode-se ver que o quintil mais elevado responde por aproximadamente 50% da receita dos tributos indiretos, 56% das contribuições previdenciárias, e por mais de 95% do IRPF.⁶ Isso reflete a forte concentração da renda nesse quintil. Mas, no caso do IRPF, a parcela de participação do último quintil na arrecadação excede em muito sua participação na renda total, estimada em aproximadamente 55%.

Gráfico 6 - Distribuição Arrecadação Tributária por Estrato de Renda, por Tipo de Tributo (em %)



Fonte: Cálculo dos autores usando a PNAD 2015 e o BRAHMS v.15.

É importante destacar que o padrão de arrecadação dos tributos por quintil não permite inferir qualquer conclusão normativa sobre a necessidade de melhora da incidência de carga tributária no Brasil. Em um país tão desigual como o Brasil, que necessita fazer um ajuste fiscal de cerca de 5 pontos percentuais do PIB e que tem tantos regimes especiais de tributação, sempre há espaço para melhorar a progressividade do sistema tributário, com tributação maior sobre as famílias mais ricas.

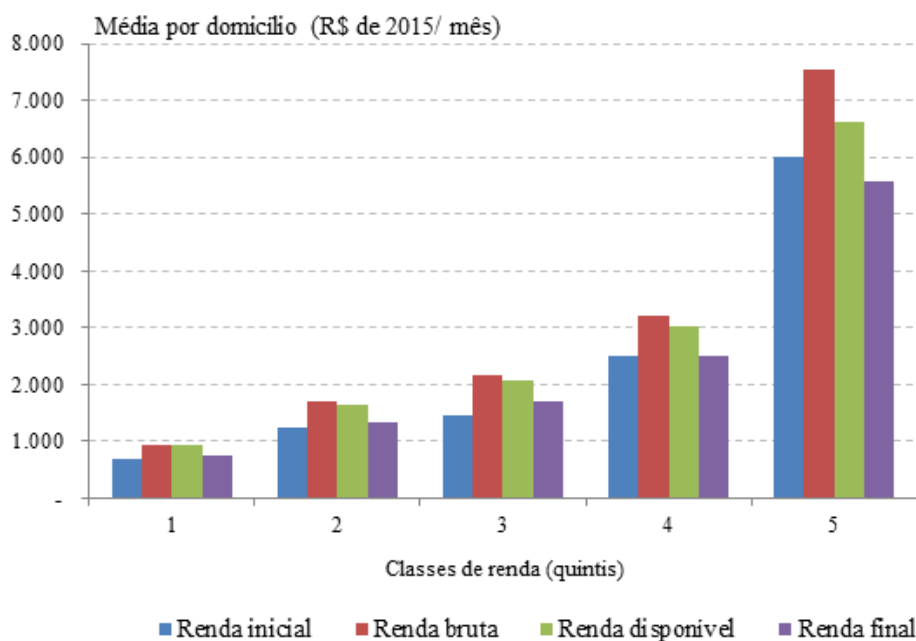
⁶Sendo que aproximadamente 88% do IRPF é arrecadado do último decil de renda.

EFEITO REDISTRIBUTIVO LÍQUIDO DO SISTEMA DE TRIBUTOS E TRANSFERÊNCIAS

Qual o efeito líquido na distribuição de renda da arrecadação e transferências monetárias do governo para as famílias? O Gráfico 7 responde a esta pergunta em cada etapa do processo de redistribuição para diferentes estratos de renda. Note-se que a diferença entre a renda inicial e a renda final é visível apenas no caso do quintil do meio da distribuição de renda, onde a renda final é superior à inicial, e do último quintil, onde a renda final é inferior à inicial.

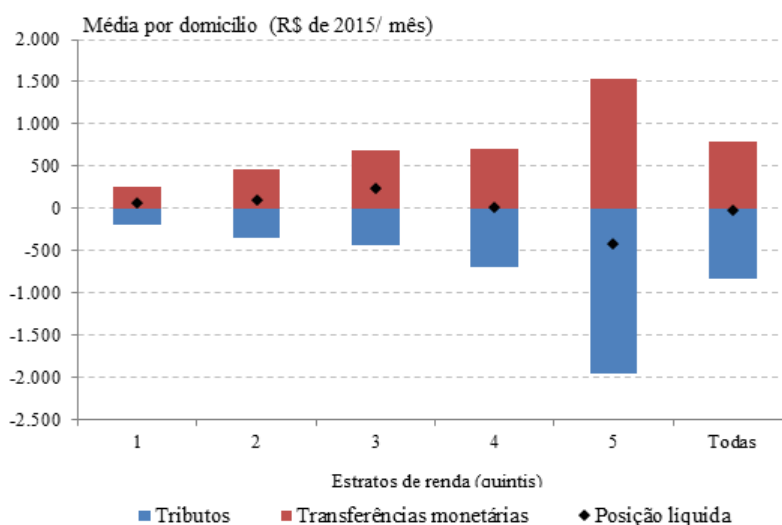
Isso fica mais fácil de perceber no Gráfico 8, que resume o efeito do sistema de tributos e transferências sobre cada classe de renda. O que chama mais atenção nesse gráfico é que, apesar de mobilizar um grande montante de recursos, a política fiscal no Brasil não consegue alterar de forma significativa a posição líquida, em termos monetários, nem dos 20% da população com menor renda, nem dos 40% com maior renda.

Gráfico 7 - Efeito dos Tributos e Transferências sobre a Renda dos Domicílios



Fonte: Cálculo dos autores usando a PNAD 2015 e o BRAHMS v.15.

Gráfico 8 - Resumo dos Efeitos dos Tributos e Transferências sobre a Renda dos Domicílios

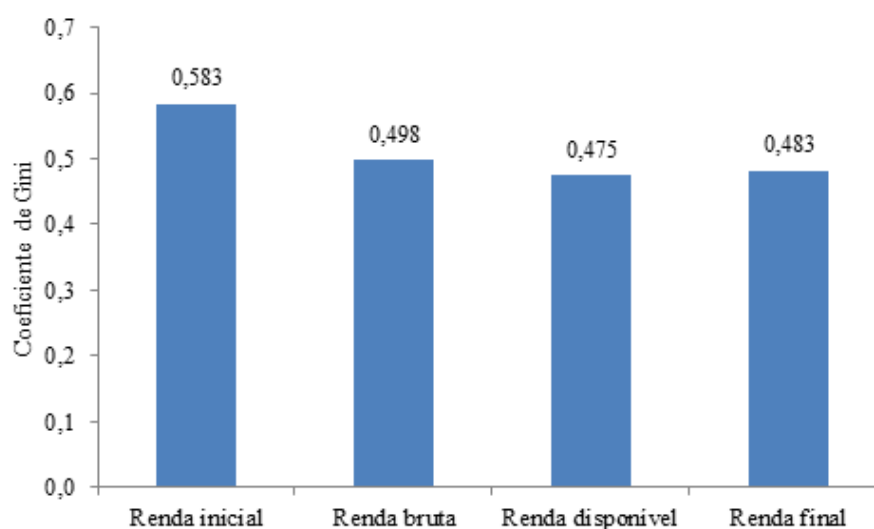


Fonte: Cálculo dos autores usando a PNAD 2015 e o BRAHMS v.15.

⁶Sendo que aproximadamente 88% do IRPF é arrecadado do último decil de renda.

O impacto dos tributos e das transferências sobre a desigualdade de renda pode ser investigado calculando-se o coeficiente de Gini para cada conceito de renda definido na introdução deste relatório.⁷ O resultado é apresentado no Gráfico 9.

Gráfico 9 - Coeficiente de Gini em cada Estágio da Distribuição de Renda



Fonte: Cálculo dos autores usando a PNAD 2015 e o BRAHMS v.15.

As transferências monetárias reduzem a desigualdade de renda, medida pelo coeficiente de Gini, em 8,5 pontos percentuais. Os tributos diretos levam a uma queda adicional no coeficiente de Gini de 2,3 pontos percentuais. Por outro lado, os tributos indiretos aumentam a desigualdade em 0,8 ponto percentual. Assim, o efeito líquido das transferências e tributos sobre a desigualdade de renda é uma redução de 10 pontos percentuais, equivalente a 17% do coeficiente de Gini inicial, um valor muito baixo quando comparado com outros países, como veremos em seguida.

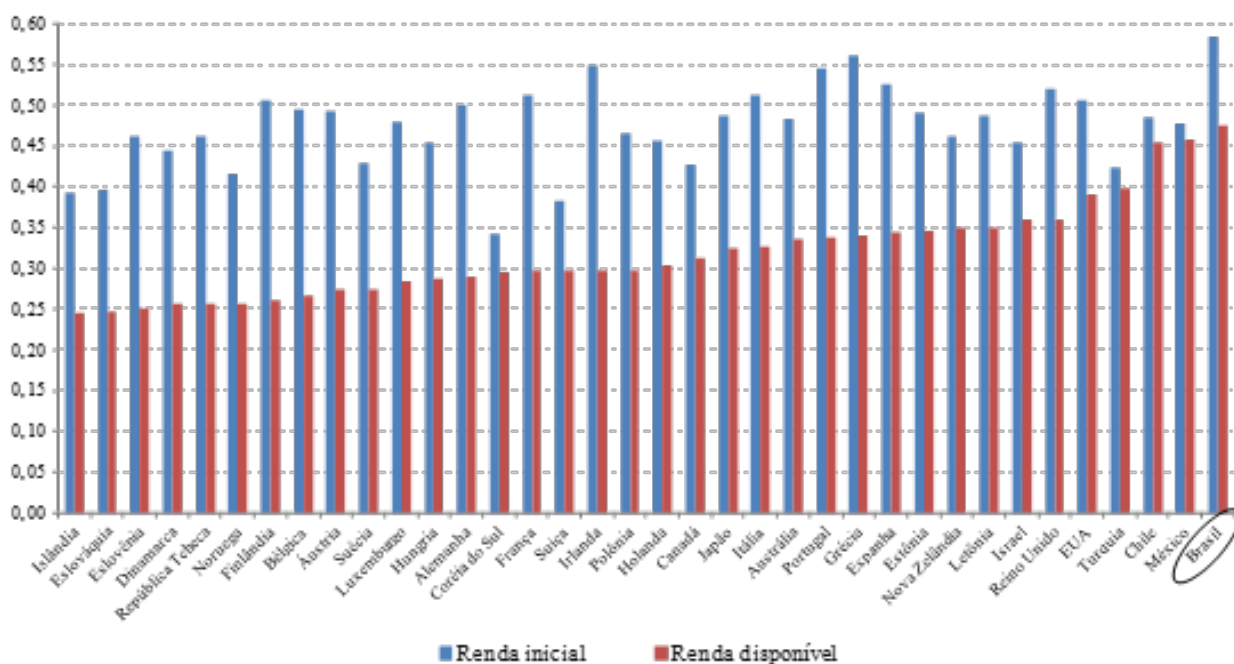
⁷O coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade padrão, que varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1 o coeficiente, maior a desigualdade.

COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

Ao utilizar os coeficientes de Gini da renda inicial e da renda disponível, o Gráfico 10 compara, para o Brasil e para os países da OCDE, a desigualdade de renda antes e depois das transferências públicas monetárias e dos tributos diretos.

Em 2015, o coeficiente de Gini médio da OCDE para a renda inicial era 0,47, comparado com 0,31 para a renda disponível, ou seja, o efeito líquido do governo na queda da desigualdade de renda por meio das transferências monetárias e tributos diretos é de 16 pontos de porcentagem ou uma queda de 34% do índice de Gini; o dobro da queda da desigualdade de renda observada no Brasil para uma carga tributária próxima à média da OCDE.

Gráfico 10 - Coeficiente de Gini antes e depois das Transferências e Tributos Diretos: Brasil e OCDE, 2015 ou Último Ano Disponível



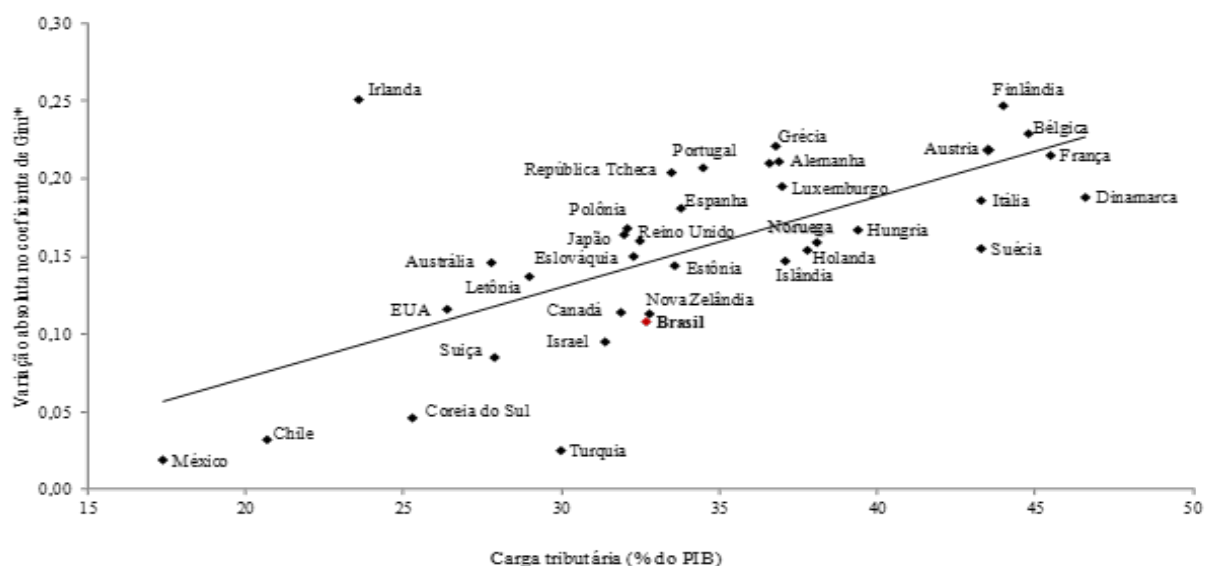
Fonte: OCDE, e cálculo dos autores usando PNAD 2015 e BRAHMS v.15.

Entre os países do Gráfico 10, o Brasil é o país mais desigual antes e depois das transferências e tributos diretos, mas a discrepância em relação à OCDE é maior para a renda disponível do que para a renda inicial, corroborando o já destacado baixo efeito distributivo da política fiscal brasileira. Só o México e o Chile apresentam desigualdade no mesmo patamar do Brasil depois das transferências e tributos.

Cabe observar, no entanto, que o México e o Chile possuem carga tributária muito menor do que a brasileira, como pode ser observado no Gráfico 11. Neste, o eixo vertical mede a redução absoluta na desigualdade de renda resultante das transferências públicas monetárias e dos tributos diretos, calculada pela diferença entre o coeficiente de Gini da renda inicial e o coeficiente de Gini da renda disponível, e o eixo horizontal mede a receita tributária como proporção do PIB.

Fica evidente que, no caso do sistema fiscal brasileiro, o impacto redistributivo mais fraco não resulta de uma baixa arrecadação tributária, mas sim da forma que o Estado brasileiro devolve os recursos arrecadados para a sociedade. Vários países com carga tributária no mesmo patamar do Brasil têm desempenho redistributivo muito melhor, como, por exemplo, o Reino Unido, que tem praticamente a mesma carga tributária do Brasil.

Gráfico 11 - Carga Tributária e Redução no Coeficiente de Gini

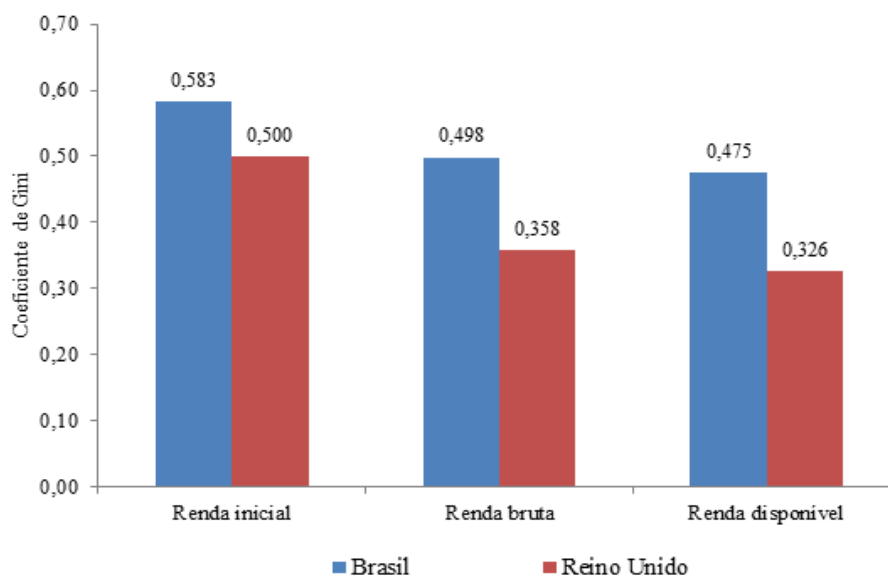


*Calculada como o coeficiente do Gini da renda inicial menos o coeficiente de Gini da renda disponível.

Fonte: Cálculo dos autores usando dados da OCDE, da PNAD 2015 e o BRAHMS v.15.

Como pode ser visto no Gráfico 12, no Reino Unido, transferências monetárias e tributos diretos reduzem o coeficiente de Gini em aproximadamente 17 pontos percentuais, ante 10,8 pontos percentuais no caso do Brasil. Dessa redução no Reino Unido, 14 pontos percentuais (cerca de 82%) é o efeito das transferências. Em média, em economias avançadas, as transferências monetárias respondem por aproximadamente três quartos da redução da desigualdade (IMF, 2017), o que mostra que a função distributiva do estado depende mais da maneira como o dinheiro do contribuinte volta à sociedade por meio de transferências monetárias do que a forma de arrecadação.

Gráfico 12 - Efeito das Transferências e dos Tributos Diretos sobre a Desigualdade: Brasil e Reino Unido, 2015

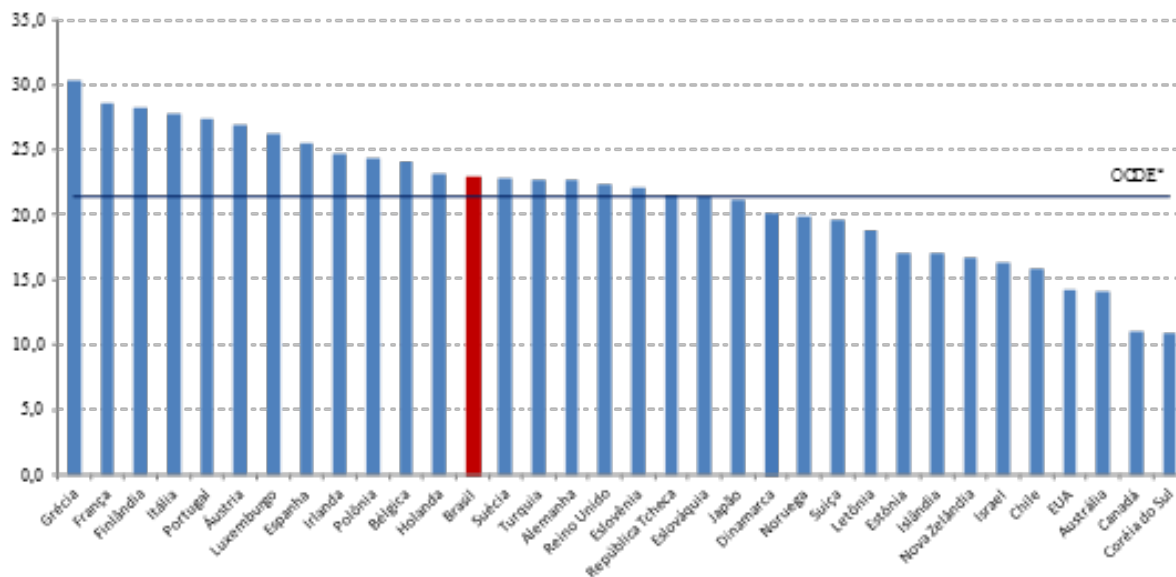


Fonte: Office for National Statistics (2016), para o Reino Unido; e Cálculo dos autores usando PNAD 2015 e BRAHMS v.15, para o Brasil.

Cabe observar que o impacto de uma transferência/tributo sobre a desigualdade depende de ambos: magnitude (relativa à renda das famílias) e progressividade (grau em que beneficia/onera proporcionalmente os estratos de renda).

O Gráfico 13 mostra a participação das transferências públicas monetárias na renda bruta das famílias nos países da OCDE e no Brasil: o efeito magnitude. Em 2015, essas transferências representavam, em média, aproximadamente 21% da renda das famílias na OCDE, comparado com 23% no Brasil, ou seja, o Brasil transfere valor até maior que a OCDE em relação à renda bruta das famílias.

Gráfico 13 - Transferências como Proporção da Renda Bruta: Brasil e OCDE*, 2015 ou Último Ano Disponível



*Exclui Hungria e México, para os quais não havia dados disponíveis.

Fonte: Cálculo dos autores usando dados da OCDE, da PNAD 2015 e o BRAHMS v.15.

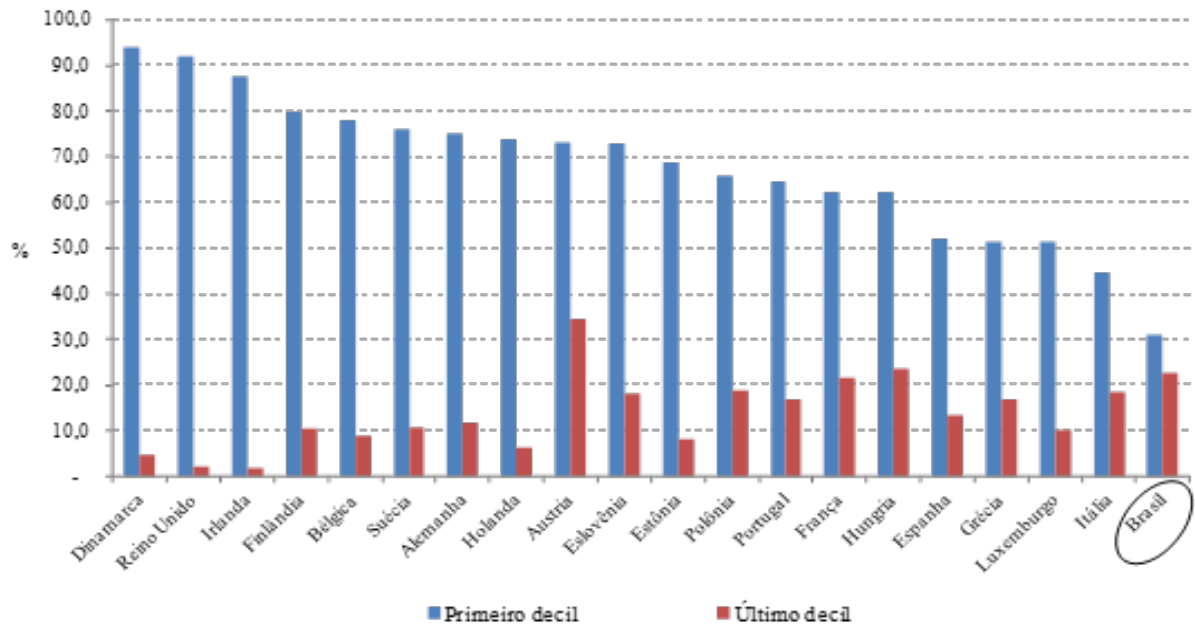
Em relação ao grau de progressividade das transferências monetárias, comparando o impacto dessas transferências sobre a renda domiciliar dos 10% de menor renda da população com o impacto sobre os 10% de maior renda, em média, nos países da União Europeia, as transferências representam 70% da renda disponível do primeiro decil de renda (10% dos domicílios mais pobres), comparado com 30% no Brasil (Gráfico 14).

Isso indica a baixa progressividade das transferências monetárias do governo brasileiro, apesar do volume elevado dessas transferências (23% da renda bruta). Cabe observar que aposentadorias e pensões respondem, em média, por aproximadamente 50% do total de transferências monetárias nos países da União Europeia, por cerca de um terço no Reino Unido, e por mais de 80% no Brasil⁸.

Ou seja, apesar da elevada carga tributária para o nível de renda per capita brasileiro e as elevadas transferências monetárias, o Brasil transfere pouco para os 10% de menor renda vis-à-vis países da União Europeia e essa diferença está ligada ao regime previdenciário, que concentra a distribuição de benefícios para os domicílios no meio e na parte superior da distribuição de renda, e não nos domicílios de menor renda.

⁸Os dados para a União Europeia e para o Reino Unido são derivados de Paulus et. al. (2009).

Gráfico 14 - Transferências como Proporção da Renda Disponível no 1º e no 10º Decil de Renda: Brasil e Países Seleccionados



Fonte: Paulus et al. (2009), e cálculo dos autores usando PNAD 2015 e BRAHMS v.15.

Já no caso da tributação da renda de pessoas físicas (tributos diretos), a divergência entre o efeito distributivo nos países da União Europeia e no Brasil é essencialmente explicada pela diferença na magnitude do imposto. Em média, nos países da União Europeia, o imposto de renda sobre pessoas físicas reduz o coeficiente de Gini em 4,4 pontos percentuais, comparado com 2,2 pontos percentuais no Brasil. Porém, o imposto brasileiro (IRPF) representa apenas 5% da renda disponível das famílias, comparado com a média de 20% da renda familiar disponível na União Europeia⁹.

Isso significa que um imposto de renda mais progressivo pode sim melhorar o impacto distributivo, mas no caso do Brasil é preciso ter em mente que a faixa de isenção do imposto de renda, de cerca de dois salários mínimos, deixa de fora do pagamento do imposto cerca de metade dos trabalhadores com carteira de trabalho assinada. Assim, ainda que houvesse consenso para tributar a distribuição de dividendos em linha com outros países e que houvesse a taxação de empresas no regime de lucro presumido e do SIMPLES na mesma alíquota do imposto de renda pessoal física, o valor arrecadado não seria suficiente para mudar radicalmente os resultados redistributivos atualmente obtidos pelo Estado brasileiro, sem que isso tivesse custos proibitivos em termos de competitividade e crescimento econômico.

Vale mencionar também que, além do fato de a previdência brasileira ser regressiva, a tendência de crescimento do gasto previdenciário, dado o rápido processo de envelhecimento pelo qual passa a população do Brasil, poderá comprometer outros programas como educação básica e saúde pública, que são importantes para famílias de baixa renda.

Em resumo, apesar de o governo brasileiro transferir para as famílias uma proporção maior da sua renda do que a média dos países da OCDE, o Estado brasileiro não consegue ser tão efetivo na redução da desigualdade de renda como esses países, o que torna o estado brasileiro um Robin Hood às avessas, que, em vez de tributar os mais ricos para distribuir para os mais pobres, termina tributando a todos para distribuir via transferência monetária, em especial aposentadorias e pensões, para a metade mais rica da população.

⁹Ver Paulus et al. (2009).

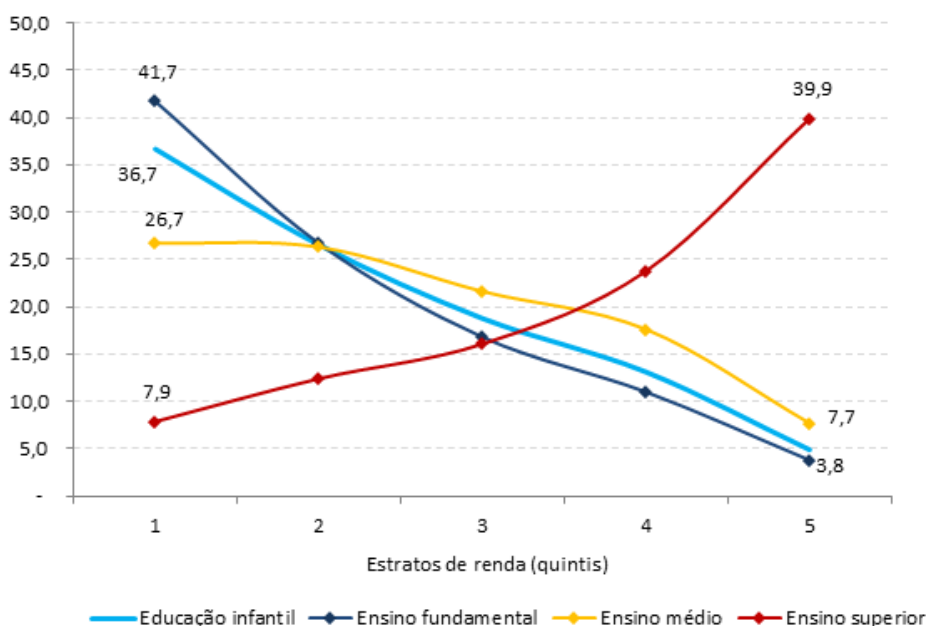
GASTO EM EDUCAÇÃO E SAÚDE

Outra dimensão crucial da política fiscal é a contribuição do gasto em saúde e educação para a redução da desigualdade. Porém, devido à dificuldade de levar em conta diferenças na qualidade dos serviços entre classes de renda e entre regiões, este estudo não tentou atribuir um valor monetário à utilização dos serviços públicos de saúde e educação, mas apenas mostrar a distribuição dessa utilização por estrato de renda.

No caso da educação, considera-se a distribuição dos alunos matriculados em instituições públicas em cada nível de ensino, apresentada no Gráfico 15. Em 2015, perto de 70% das matrículas no ensino fundamental público foram de alunos que se encontravam entre os 40% mais pobres da população, comparado com menos de 15% para os dois últimos quintis. No caso do ensino médio, esses percentuais são respectivamente 54% e 25%. Em contraste, 64% das matrículas do ensino superior público são de alunos que se encontravam nos dois últimos quintis de renda, comparado com 20% para os dois primeiros quintis.

O Gráfico 15 não deixa dúvida que o esforço do setor público na provisão direta de serviços de educação com a finalidade de reduzir a desigualdade de oportunidades deve priorizar a educação básica, algo que gradualmente vem acontecendo no Brasil desde meados da década de 1990, quando foi criado o FUNDEF, posteriormente ampliado com o FUNDEB, prioridade esta que normativamente deve ser intensificada, quando se considera o contexto de ajuste fiscal pelo qual passa e passará o Brasil ao longo dos próximos anos.

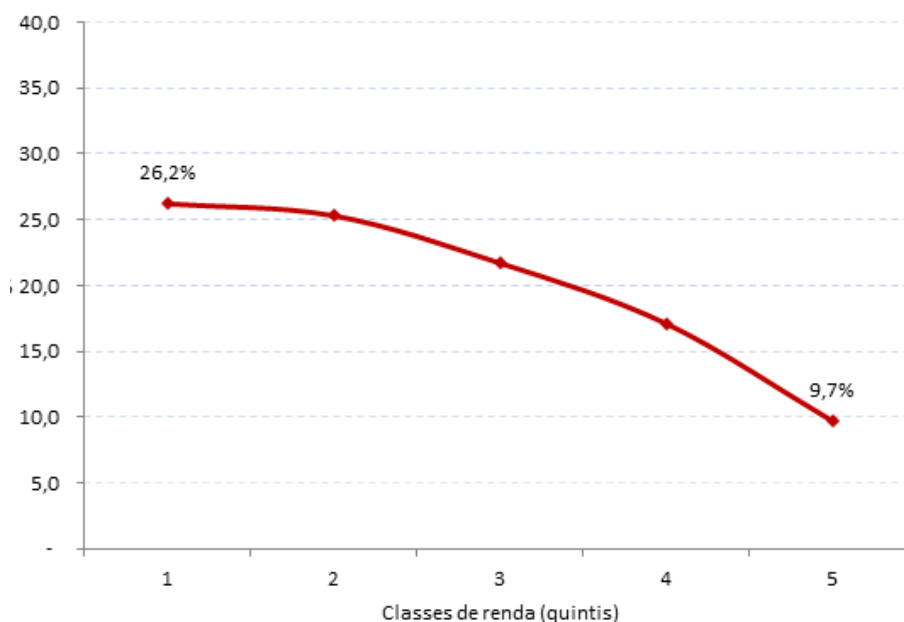
Gráfico 15 - Distribuição das Matrículas em Instituições Públicas de Ensino (em %)



Fonte: Cálculo dos autores usando a PNAD 2015.

O Gráfico 16 mostra a distribuição do uso de serviços públicos de saúde no Brasil, ou seja, serviços financiados pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Observa-se que pouco mais de 50% dos usuários estavam entre os 40% mais pobres da população, configurando uma incidência progressiva.

Gráfico 16 - Distribuição da Utilização dos Serviços Públicos de Saúde

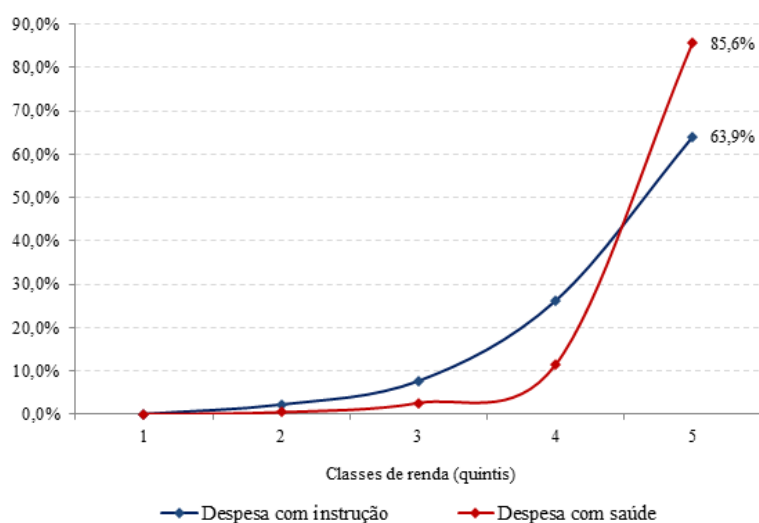


Fonte: Cálculo dos autores usando a PNAD 2009.

Essa avaliação, porém, não leva em conta o valor que as próprias famílias atribuem aos serviços públicos de saúde e educação, nem as diferenças de qualidade desses serviços entre estratos de renda e regiões. Vale notar que os resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização de 2016, divulgados recentemente pelo Ministério da Educação, mostraram que mais da metade dos alunos da rede pública de ensino fundamental não têm a proficiência esperada em leitura e matemática. Nas Regiões Norte e Nordeste, aproximadamente 70% dos alunos têm nível insuficiente de leitura, comparado com 45% na Região Sul.

O Gráfico 17 mostra a distribuição das deduções de despesas com saúde e com instrução da base de cálculo do IRPF. Observa-se que essas deduções são fortemente concentradas no último quintil da distribuição de renda, os 20% mais ricos, particularmente as deduções relativas a despesas com saúde, para as quais não há limite legal. Em 2015, as renúncias de receita do IRPF relativas às deduções (da base de cálculo do imposto) de despesas com saúde e com educação foram, respectivamente, em torno de R\$ 12 bilhões e R\$ 4 bilhões, equivalente a quase 12% do imposto arrecadado em 2015.¹⁰

Gráfico 17 - Distribuição das Deduções de Despesas com Saúde e com Instrução da Base do IRPF



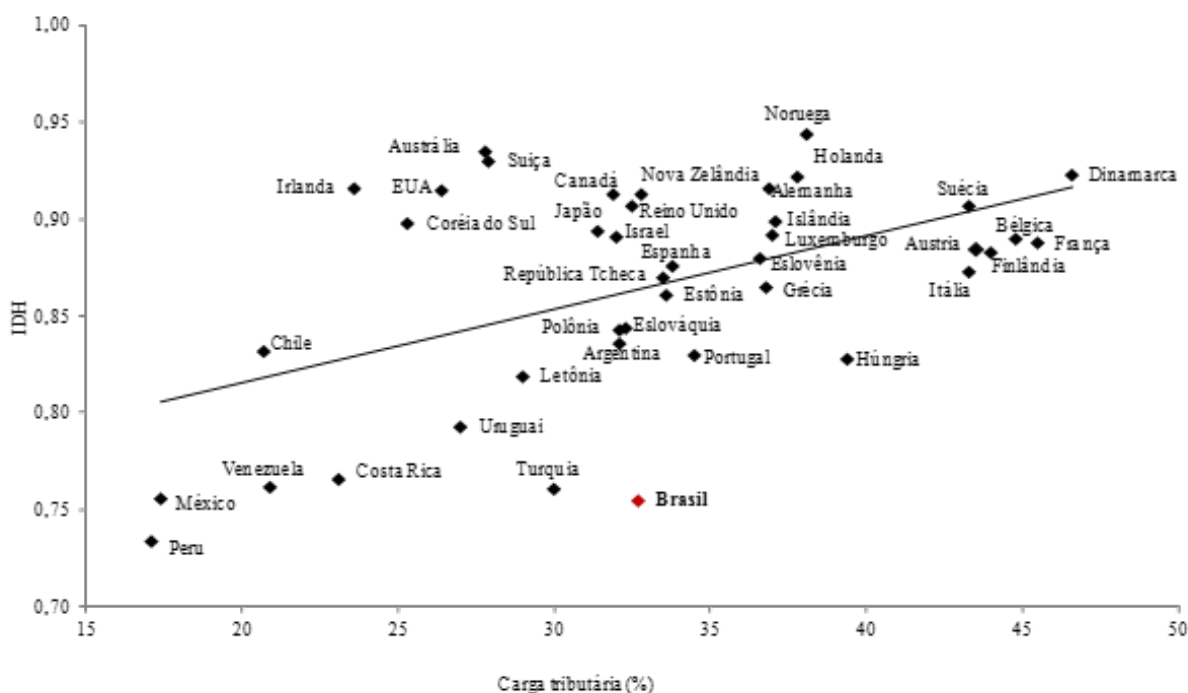
Fonte: Cálculo dos autores usando a PNAD 2015 e BRAHMS v.15.

¹⁰Secretaria do Tesouro Nacional (2016).

Cabe ressaltar que o principal canal pelo qual o gasto em educação e saúde afeta a desigualdade e a pobreza é alterando o nível e a distribuição de capital humano, que por sua vez altera o nível e a distribuição da renda de mercado no médio prazo.¹¹ Um indicador que pode ser usado para comparar o desempenho das políticas de saúde, educação, e geração de renda é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O Gráfico 18 mostra, no eixo vertical, o IDH e, no eixo horizontal, a carga tributária como proporção do PIB, para os países da OCDE, Brasil e outros países selecionados da América Latina. Pode-se observar que o desempenho do Brasil em termos de IDH é modesto, dada sua carga tributária, mesmo com relação a outros países da América Latina, como a Argentina. Ressalte-se que, em 2015, o gasto público em educação no Brasil foi equivalente a 5,6% do PIB, maior que a média da OCDE (4,8%), e que Argentina (4,9%) e Chile (4%).¹²

Gráfico 18 - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e Carga Tributária: Brasil e Países Selecionados, 2014



Fonte: PNUD, OCDE.

¹¹É interessante observar que a Coreia do Sul tem o menor coeficiente de Gini para a renda de mercado (renda inicial) entre os países da OCDE e, apesar de redistribuir muito pouco via tributos e transferências, a desigualdade da renda disponível nesse país ainda é um pouco menor do que a média da OCDE. Atribui-se ao gasto em educação papel fundamental na explicação desse fato.

¹²OCDE (2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados deste estudo indicam que o efeito equalizador da política fiscal no Brasil é relativamente modesto, considerando o montante de recursos envolvidos e o desempenho de outros países.

A principal razão para isso é que a maioria das transferências públicas monetárias são benefícios de aposentadorias e pensão, cuja distribuição entre as famílias é análoga à concentração da renda de mercado (pré-transferências). Nas economias avançadas, são as transferências monetárias que explicam três quartos da redução da desigualdade da renda disponível das famílias, e a tributação da renda responde pelo restante.

No Brasil, o papel distributivo da tributação é ainda mais limitado, porque a maior parte dos tributos pagos pelas famílias é imposto indireto, cuja função primordial é arrecadatória. Por sua vez, o imposto sobre a renda da pessoa física é progressivo, mas arrecada muito pouco em relação à renda das famílias, o que reduz seu impacto distributivo.

Esse impacto do imposto de renda pode ser melhorado, mas não será suficiente para compensar o efeito pouco distributivo das transferências monetárias do Estado brasileiro, que gasta excessivamente com aposentadorias e pensões, com efeito distributivo concentrador de renda, uma vez que tais gastos são alocados majoritariamente no quintil de renda mais elevado.

Vale destacar que essas aposentadorias e pensões são benefícios pagos com recursos públicos. Assim, é difícil justificar um sistema tão regressivo como o do Brasil, em que os 20% de domicílios de maior renda per capita recebem mais da metade do pagamento de aposentadorias e pensões (RGPS e RPPS) pagas pelo Estado.

Adicionalmente, com o teto dos gastos estabelecido pelo Novo Regime Fiscal, se não houver reforma da previdência, o pagamento de aposentadorias e pensões passará a representar cerca de 80% da despesa primária do governo central, em 2026. Outra forma de observar a necessidade da reforma previdenciária decorre da dinâmica de envelhecimento da população brasileira, a qual levará a um gasto com previdência ao redor de 20% do PIB, em 2060, quando a proporção de pessoas com 65 anos ou mais de idade será 48% em relação à população de 20 a 64 anos, ante 10% em 2010.

Em outras palavras, em 2060 o Brasil será um país com uma proporção de idosos semelhante ao do Japão hoje, que é um dos países do mundo com maior proporção de idosos. O problema é que o Brasil já gasta com previdência proporcionalmente mais do que o Japão e, sem uma reforma da previdência, há o risco de ao longo dos próximos anos o Estado brasileiro ter problema de financiar a educação e saúde pública, dado a necessidade de pagar aposentadorias e pensões.

Com relação ao gasto público em saúde e educação básica, este é progressivo, ou seja, beneficia mais a população mais pobre. No entanto, este estudo ressalta que, no Brasil, esse gasto ainda apresenta baixa efetividade em equalizar a distribuição de oportunidades no mercado de trabalho, o que se reflete no acesso restrito à educação superior e na forte desigualdade observada na renda de mercado.

Esses resultados sugerem que, do lado do gasto, duas linhas de ação são fundamentais para melhorar o efeito equalizador da política fiscal no Brasil. Primeiro, é preciso melhorar a focalização das transferências públicas sobre a parcela da população mais necessitada, o que requer o controle do gasto com aposentadorias e pensões, que beneficiam o topo da distribuição de renda.

A proposta de reforma previdenciária do governo atual vai justamente nessa direção, pois estabelece idade mínima para todos, limita a acumulação de aposentadoria e pensões a dois salários mínimos e não muda as regras atuais de aposentadorias, nem o tempo mínimo de contribuição de 15 anos para os trabalhadores de baixa renda que, em geral, se aposentam por idade aos 65 anos homem e 60 anos mulher nos centros urbanos.

Segundo, a redução da pobreza e da desigualdade de forma sustentável depende de melhoras na qualidade dos serviços de educação e saúde (incluindo saneamento básico) utilizados pela população mais pobre. Do lado da educação, a mudança demográfica em curso permitirá uma maior disponibilidade de recursos per capita para o ensino básico. Mas em um país que aumenta o número de pessoas idosas, a tendência é o gasto com saúde aumentar e, sem reforma da previdência, não haverá condições de o Estado brasileiro conseguir atender a necessidade de

população por maiores serviços de saúde.

Do lado do financiamento, em termos de equidade, o mais importante é expandir a base do imposto de renda, reduzir deduções regressivas e minimizar oportunidades para evasão e elisão fiscal.

Em resumo, o Brasil gasta muito e gasta mal, com pouco efeito distributivo. O Brasil ainda é um país jovem, mas em rápido processo de envelhecimento, que gasta com previdência hoje mais do que o dobro de países com estrutura demográfica semelhante.

É saudável que a sociedade brasileira discuta como aumentar a progressividade e reduzir complexidade do sistema tributário, e até mesmo debater sobre qual é a carga tributária adequada para financiar as necessidades de gasto de um país como o Brasil. Todavia, do ponto de vista do papel do setor público na promoção de uma melhor distribuição de renda, tudo isso será em vão, se não houver uma reforma em um sistema previdenciário que hoje é claramente injusto com os mais pobres, e excessivamente generoso com as famílias de maior rendimento.

Por fim, se a sociedade brasileira quiser um Estado de bem-estar social típico de um país rico da OCDE, o primeiro passo é reconhecer que, ao contrário desses países, o Brasil gasta excessivamente com aposentadorias e pensões, com o agravante de reduzir muito pouco a desigualdade de renda no país.

ANEXO – METODOLOGIA E DADOS

Este anexo descreve a metodologia usada para realização das estimativas apresentadas neste relatório e informa as fontes de dados.

TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS E TRIBUTOS DIRETOS

O arcabouço metodológico básico deste estudo é a combinação de uma base de microdados nacionalmente representativa, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2015, e um modelo de microssimulação de tributos e benefícios, o BRAHMS v.15. Esse modelo é um programa computacional que aplica a legislação tributária e as regras dos programas sociais vigentes em 2015 para calcular os tributos devidos e os benefícios recebidos por cada indivíduo ou família na PNAD. Técnicas de microssimulação são necessárias porque a PNAD¹³ não contém informação sobre o pagamento de tributos pelas famílias e, entre as transferências consideradas neste estudo, apenas aposentadorias e pensões podem ser obtidas diretamente da PNAD 2015.

Ressalte-se que os resultados agregados produzidos pela aplicação das regras estatutárias dos tributos e transferências são comparados às estatísticas oficiais disponíveis. Caso haja discrepância significativa entre os montantes simulados e as estatísticas oficiais, o modelo é ajustado para melhor refletir a incidência efetiva dos programas governamentais.

Além de tributos e transferências, o programa simula também o décimo terceiro salário e o adicional de férias dos servidores públicos e dos empregados com carteira de trabalho assinada, bem como o abono anual dos aposentados e pensionistas, já que a PNAD capta apenas os rendimentos (mensais) regularmente recebidos pelas famílias.

Como a PNAD não contém informação de despesa familiar, as deduções de despesas com saúde da base do IRPF são imputadas usando-se os valores médios, para 17 estratos de renda, obtidos do estudo da Secretaria da Receita Federal sobre o IRPF arrecadado em 2015 (SRF, 2017). Já as deduções de despesas com instrução são simuladas atribuindo-se o valor máximo permitido pela legislação (uma vez que esse limite é relativamente baixo) para cada declarante e dependente do declarante que frequenta escola ou universidade da rede privada.

TRIBUTOS INDIRETOS

Para estimar a carga dos tributos indiretos, este estudo utilizou a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2008-2009, que é a última disponível.

Foram utilizadas alíquotas tributárias efetivas (em vez das alíquotas estatutárias). Essas alíquotas são calculadas pelo método proposto por Scutella (2002), que se baseia na matriz de relações intersetoriais e parte das receitas efetivamente arrecadadas de cada atividade produtiva, repassando para o consumidor final os tributos que incidem sobre a produção. Para este estudo, foi usada a Matriz de Insumo-Produto de 2010 (IBGE, 2016).

O montante de tributos indiretos pago por cada domicílio é obtido aplicando-se as alíquotas efetivas às respectivas categorias de despesa de consumo na POF. Neste estudo, para imputação na PNAD, foi necessário expressar a carga dos tributos indiretos como proporção da renda. Para tanto, primeiro, identificou-se o vetor de renda domiciliar que mais se aproxima da renda reportada na PNAD, que foi a renda total da POF deduzido o aluguel imputado.

É sabido, porém, que as rendas das famílias mais pobres são substancialmente sub-reportadas na POF. Isso é evidenciado pela alta frequência com que essas famílias reportam despesas muito superiores à sua renda.¹⁴ Assim, simplesmente dividir o tributo pago, calculado com base no consumo, pela renda reportada nas pesquisas resulta em uma carga tributária indireta sobre as famílias da base da distribuição de renda fortemente superestimada.¹⁵

¹³O BRAHMS foi desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa em Economia do Setor Público, do Departamento de Economia, Universidade Federal de Pernambuco. Para mais detalhes sobre esse programa e a utilização da abordagem de microssimulação no Brasil e em outros países, ver, por exemplo, Immervoll et. al. (2009), Paulus et. al. (2009), e Urzúa (2012).

¹⁴O déficit orçamentário médio dos domicílios no primeiro quintil de renda, usando dados da POF 2008-09, é de 27% da renda.

¹⁵De fato, para algumas famílias na POF, a carga tributária indireta estimada em relação à renda chega a ser superior a 100%. Estudos que ignoram esse problema acabam exagerando a regressividade da carga tributária indireta. Para uma resenha da literatura e discussão dessa questão, ver Siqueira et. al. (2017).

Para contornar esse problema, este estudo supõe que a carga tributária sobre os domicílios cuja renda é menor do que a despesa de consumo é igual à carga tributária calculada com relação à despesa de consumo menos o aluguel imputado. A carga tributária indireta média para vinte percentis de renda é então calculada na POF 2008-2009 e imputada na PNAD 2015. Supõe-se, portanto, que o nível e a distribuição da carga tributária indireta não mudou de forma significativa no intervalo entre as duas pesquisas.

REFERÊNCIAS

- IBGE. 2016. Matriz de Insumo-Produto: Brasil 2010, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Rio de Janeiro.
- IMMERVOLL, H., LEVY, H., NOGUEIRA, J. R. B., O'DONOGHUE, C. O'Donoghue, SIQUEIRA, R. B. 2009. The impact of Brazil's tax-benefit system on inequality and poverty, em S. Klasen and Nowak-Lehmann (eds.), Poverty, Inequality, and Policy in Latin America, Cambridge: MIT Press.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). 2017. Fiscal Monitor: Tackling Inequality. Washington.
- OECD. 2017. Education at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>
- OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. 2016. The effects of taxes and benefits on UK household income: financial year ending 2015, Statistical bulletin, UK.
- PAULUS, A. et. al. 2009. The effects of taxes and benefits on income distribution in the enlarged EU. EUROMOD Working Paper No. EM8/09.
- SCUTELLA, R. 1997. "Calculating the final incidence of Australian indirect taxes", Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research Working Paper, 18/97, University of Melbourne.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. 2016. Gasto Social do Governo Central: 2002 a 2015, STN, Brasília.
- Siqueira, R. et. al. 2017. "O Sistema Tributário Brasileiro é Regressivo?". In Tributação e Desigualdade, J. R. Afonso, M. R. Lukic, R. O. Orair e F. G. Silveira (orgs.), Belo Horizonte, Editora Letramento.
- SRF - SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. 2017. Grandes números IRPF – ano-calendário 2015, exercício 2016, Brasília.
- ÚRZUA, C. M. (ed.). 2012. Microsimulation Models for Latin America, Mexico: ITESM.