

Causas da queda recente da desigualdade

Marcelo Neri

Centro de Políticas Sociais do IBRE e da EPGE
mcneri@fgv.br

“É preciso desmontar o antigo regime de políticas sociais do salário mínimo e enfatizar melhoras qualitativas no Bolsa-Família e na educação”

Os dados das últimas versões da Pesquisa Nacional de Amostra Nacional de Domicílios (Pnad) do IBGE evidenciam quem ganhou e quem perdeu na recente dança distributiva brasileira. A parcela dos 50% mais pobres sobe de 12,5% para 14,1% entre 2001 e 2005. Já a fatia dos 10% mais ricos, cai de 47,2% para 45,1%. Quando olhamos mais para os extremos da distribuição de renda como os 10% mais pobres, ou os 1% mais ricos, esta desconcentração de renda observada a partir de 2001 fica ainda mais evidente, o que trouxe a desigualdade para os níveis mais baixos dos últimos 30 anos. O nosso tema aqui são os determinantes dessa recente inflexão da desigualdade brasileira. Vale frisar que o país ainda ocupa lugar de destaque no *ranking* das estatísticas internacionais de iniquidade, e que o objetivo final de políticas públicas não seria a redução da desigualdade em si, mas a melhoria do nível de bem-estar social que depende dela, do crescimento e da estabilidade de renda. Focamos aqui a análise na desigualdade, deixando para segundo plano os efeitos do crescimento e os da estabilidade que foram analisados em detalhe na edição de janeiro último de *Conjuntura Econômica*. Como já comentamos, o personagem principal da cena social brasileira na presente década tem sido a redução da desigualdade de renda.

Agora, quais seriam os papéis desempenhados por mudanças no ambiente externo, nas condições iniciais internas e nas políticas públicas na evolução recente da desigualdade? Que políticas públicas explicam as mudanças observadas? Tal como mudanças de regime macroeconômico (metas inflacionárias, responsabilidade fiscal e câmbio flutuante), mudanças estruturais (reformas trabalhistas e a expansão educacional dos anos 90) e alterações no regime de políticas de transferência de renda (o lançamento do Bolsa-Família, reajustes do salário mínimo entre outros). Quais são os canais específicos de atuação dessas políticas? Essas são algumas das questões que gostaríamos de ver respondidas, para que as causas (e as conseqüências) da redução recente da desigualdade possam ser avaliadas. Oferecemos aqui mais um mosaico de questões com grandes números, do que respostas precisas para cada um desses elementos. Apresentamos, a

seguir, uma visão esquemática da nossa interpretação dos principais canais da redução da desigualdade observada no período recente.

O esquema divide as mudanças da desigualdade em estruturais e compensatórias. As primeiras estão associadas a mudanças mais permanentes nos retornos, no acesso e uso de ativos geradores de renda. Enfatizamos aqui as mudanças trabalhistas geradas por alterações na legislação e na educação da força de trabalho. No aspecto compensatório, frisamos os efeitos mais de curto prazo associados às políticas e flutuações macroeconômicas e de mecanismos de transferência de renda.

Compensatórias — No lado das mudanças distributivas associadas à conjuntura macroeconômica temos aquelas produzidas pela valorização da taxa de câmbio, que gera uma queda relativa na inflação dos mais pobres. Nanak Kakwani e Hyun Son avaliam esse efeito e obtêm, para o Brasil, nos últimos três anos, reduções adicionais de pobreza de 4,33%. Isto é: em vez de ter caído 19,3% nesse período, a miséria terá caído 23,63% quando incorporamos a operação do efeito inflação pró-pobre.¹ Ou seja, o fato de a inflação dos pobres ter sido menor que a do conjunto da sociedade constitui um efeito puro de redução de desigualdade. O ganho do efeito inflação pró-pobre é substantiva nos últimos anos, como tinha sido no período logo após o lançamento do Plano Real.²

O gráfico mostra a trajetória ascendente do índice geral de inflação até 2003, e descendente daí em diante. Ou seja, além do argumento distributivo implícito nas novas medidas sugeridas, temos um crescimento de renda real determinado pela concessão de reajustes nominais num contexto de inflação descendente associado à adoção de metas inflacionárias e câmbio valorizado. Em outras palavras: a reconquista da maior estabilidade dos preços estaria contribuindo para o aumento de bem-estar, pela melhora do nível, desigualdade e estabilidade da renda que constituem os três canais básicos determinantes do bem-estar social.

Na frente compensatória temos ainda a política de salário mínimo que cresceu 94% em termos reais no início de 1995 até 2006, incluindo o aumento de quase 24% em 2005 e

2006, sem contar o ganho real do salário mínimo para 2007, principalmente quando levamos em conta a menor inflação dos pobres. Neste aspecto existem algumas evidências referentes aos dois últimos reajustes já concedidos de que em termos de mercado de trabalho o salário mínimo tem gerado mais perdas e/ou precarização de emprego do que de ganho de salários formais e informais, o que contraria a experiência brasileira dos anos noventa, em particular o período pós-Real. O salário mínimo é também o numerário de várias políticas de transferência de renda, indexando benefícios e critérios de elegibilidade, particularmente na Previdência Social. A partir de 1998, houve mudança nos programas de transferência de renda tradicionalmente associados a reajustes do mínimo, assumindo progressivos ajustes dos benefícios à base de benefícios previdenciários, o que, porém, não foi especialmente notado, já que não exigiu nenhuma reforma ou mudança constitucional. A partir de 2000, com a criação do Fundo de Erradicação da Pobreza houve uma gradual adoção dos programas, como a iniciativa do governo federal voltada para os municípios que apresentavam os menores níveis de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A expansão de programas focalizados de transferências de renda condicionada, como o Bolsa-Escola, e, agora, o Bolsa-Família, ajudou a combinar componentes compensatórios e estruturais.

A participação de diferentes fontes de renda sofre algumas mudanças. Mesmo com aumentos reais *per capita* de 9,02%, a remuneração proveniente do trabalho perde um pouco de participação no total. Em contrapartida, o efeito Bolsa-Família fica evidente nos ganhos de renda do período, já que as rendas provenientes de bolsas passam a representar, em 2005, 1,77% da renda *per capita* total dos brasileiros (que, em 2001, era de 0,95%). Apresentam variação real de 92,14%, dos quais 81,24% nos últimos três anos. Por último, a Previdência mantém os 19% de participação na renda total, com acréscimo absoluto de 10% da renda, no período.

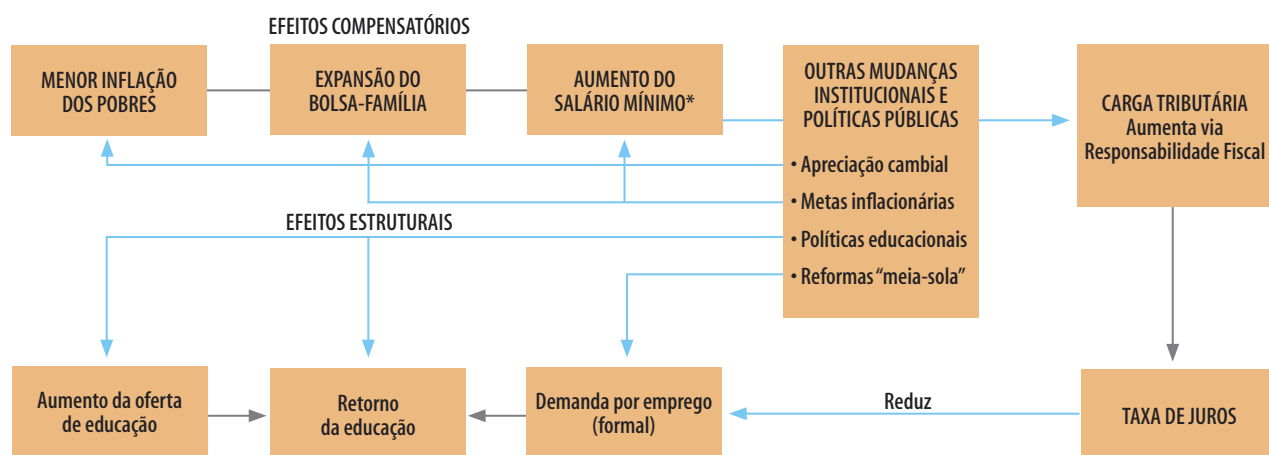
Para captar a contribuição de diferentes fontes de renda, não basta medir suas respectivas taxas de crescimento. Temos

de levar em conta também as suas ponderações na renda total e na renda dos pobres. A elasticidade da contribuição de uma transferência pública específica para o crescimento do bem-estar social com respeito ao seu custo fiscal (contribuição para o crescimento da renda total) é útil para orientar as políticas direcionadas aos grupos mais pobres da sociedade brasileira. Os resultados indicam que entre 1995 e 2004 cada ponto percentual na parcela de gastos públicos de transferências de renda, como o Bolsa-Família, trouxe um crescimento nos rendimentos dos mais pobres de 19,8 vezes maior que o da seguridade social. Essa razão cai no momento final dada a maior focalização dos benefícios previdenciários pós-1998, mas permanece no período em questão de quatro a cinco vezes mais favorável ao Bolsa-Família.

Quanto aos dilemas entre equidade e crescimento (eficiência), é preciso ter em mente que a adoção e expansão de um novo regime de políticas de renda — sem acabar com o antigo regime —, baseado na expansão das novas metas dos programas de transferência de renda financiados pelo governo federal, leva a um aumento das despesas públicas que, por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal leva ao incremento da carga tributária e da taxa de juros, as quais cresceram 10 pontos percentuais do PIB a partir de 1995, alcançando cerca de 38% no final de 2005, e contribuíram para o aumento da dívida pública brasileira, a mais da metade do PIB. Juros e carga tributária altos explicam o fraco desempenho econômico do Brasil. Reduzir a desigualdade com base em políticas pouco focalizadas trava o crescimento da economia e restringe a possibilidade de continuidade da redução da desigualdade observada.

Estruturais — Indo agora aos determinantes mais importantes da desigualdade de renda no longo prazo, qual seja a ligação entre educação e renda do trabalho. A renda do trabalho *per capita* caiu a uma taxa anual de 0,22% no período 2001 a 2005. O declínio na produtividade, medida pela variação do salário-hora, foi o principal fator do declínio dessa taxa, apesar de a força de trabalho no Brasil estar ficando mais qualificada. Os anos de estudo da força de trabalho

Canais de redução da desigualdade 2001-2005



*Com efeito adverso sobre emprego formal e pobreza trabalhista (vide Neri – 2006).

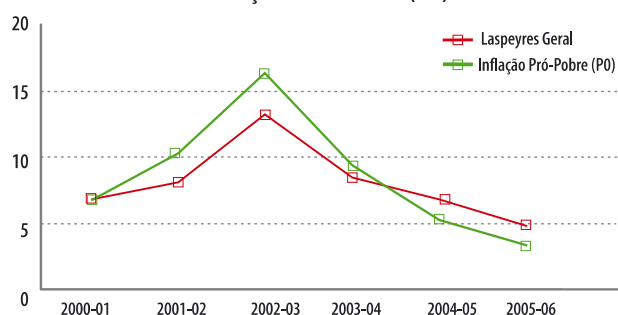
criaram a uma taxa anual de 3,97% ao ano, o que deveria ter contribuído para um aumento na produtividade à mesma taxa se as demais variáveis fossem constantes. Entretanto, a expansão da educação tem sido acompanhada por um declínio nas taxas médias de retorno da educação — taxa anual de -4,85% —, maior do que a própria expansão da escolaridade média, o que gera redução líquida do salário-hora observada. Isto sugere que a demanda no mercado de trabalho tem sido lenta e não só não tem acompanhado a maior escolarização da oferta de trabalhadores, como tem gerado uma redução líquida nas taxas de salário de 0,88% ao ano.

Quando analisamos os impactos da expansão educacional na cauda inferior da distribuição de renda a história muda. A taxa de crescimento da produtividade dos mais pobres foi positiva em 2,5% ao ano, que pode ser explicada por três fatores: 1) anos de estudo que contribuem para um aumento da taxa de crescimento da produtividade a 6,28% ao ano; 2) taxa média de retorno que contribui para uma queda da produtividade de 4,85% ao ano; 3) taxa relativa de retorno que contribui para um aumento na taxa de crescimento da produtividade em 1,06% ao ano.³ Esta é uma contribuição pequena se comparada a um declínio no bem-estar que é causado por uma taxa média de retorno da educação. Em suma, os dados do salário-hora médio sugerem um desempenho medíocre no período 2001-2005 que cai a 0,22% ao ano, contrastando com o aumento de 2,5% ao ano dos mais pobres. Ou seja: essa combinação de resultados indica uma forte redução da desigualdade de salários. Por outro lado, a interação entre oferta e demanda por educação no mercado de trabalho sugere que a primeira tem andado de maneira acelerada para frente enquanto a segunda aponta na direção contrária, sugerindo a estagnação da economia apesar dos marcados avanços educacionais herdados do período anterior. Esta diferença vale tanto para o conjunto da sociedade como para os mais pobres.

Complementarmente, uma das principais mudanças sociais recentes de cunho mais estrutural foi a recuperação dos postos de trabalho do conjunto da sociedade de 1,43% ao ano no período 2001 a 2005. Mais uma vez a respectiva estatística para os mais pobres de 1,84% ao ano, indica uma redução de desigualdade no acesso ao trabalho. Uma das principais peças do “quebra-cabeça” trabalhista foi o aumento do número líquido de empregos formais gerados, que da estagnação na segunda metade dos anos 90, passa para 600 mil ao ano entre 2001-2003, duplicando para o patamar mínimo de 1,2 milhão entre 2004-2006, conforme dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). Nesses casos devemos atentar para quebras institucionais por trás dessas mudanças, como o efeito de reformas trabalhistas — aparentemente “meia-sola” por preservar a CLT — introduzidas no fim da década de 1990, tais como suspensão temporária de contrato de trabalho, especialmente na construção civil; condomínio de empregadores rurais; e banco de horas sobre o emprego.

Outros determinantes institucionais destas mudanças, como a introdução do crédito consignado associado ao em-

Inflação baseada em Índice Geral de Preços (Laspeyres) e Inflação dos Pobres (PO)



prego formal e a benefícios previdenciários, introduzido em 2004, podem aumentar a atratividade do emprego formal daqueles que estão na ativa, seja pelo maior acesso a crédito, no presente, seja pela perspectiva de aposentadoria futura do empregado com carteira. Há ainda uma agenda mais ampla de reformas estruturais dos anos 90 como a abertura da economia, privatizações e reforma administrativa, que geraram custos de curto prazo em termos de geração de empregos, mas tendem a produzir efeitos positivos a prazo mais longo. Nesta interpretação, investimentos em educação e reformas estruturais realizadas nos anos de 1990 gerariam uma parte da redução da desigualdade da década posterior.

Da mesma forma que a década anterior foi a de estabilização da inflação (e da universalização do ensino fundamental), a década atual é — pelo menos até agora — a de redução da desigualdade de renda (e da geração de emprego formal), que são momentos do mesmo processo. Cumpre assinalar tanto a importância de mudanças estruturais prévias de educação e da manutenção da estabilidade macroeconômica (metas inflacionárias, câmbio flutuante e responsabilidade fiscal) quanto a necessidade de alterações do regime de política social (como diminuição de ênfase nos reajustes reais do salário mínimo, introdução de novos *upgrades* no Bolsa-Família, por exemplo, ligadas a condicionalidades educacionais, entre outros). Em síntese: para que alcancemos reduções sustentáveis e continuadas da desigualdade, com melhoras no bem-estar social, é preciso desmontar o antigo regime de políticas sociais relativamente pouco focado e, aqui, representado pelo salário mínimo, e enfatizar um novo regime de políticas sociais, representado, aqui, pelo Bolsa-Família. ■

¹A medida de inflação dos pobres incorpora tanto a forma funcional do índice de pobreza como a linha de miséria que, no caso, coincide com a proposta do Centro de Políticas Sociais (CPS/IBRE/FGV).

²Os críticos do atual regime de política econômica que proporcionou valorização de nossa moeda e queda da competitividade das exportações têm mais dificuldade de defender o seu ponto de vista junto à camada mais pobre da população, consumidora de produtos transacionáveis, alimentos em particular.

³As mudanças nas taxas relativas de retorno não afetarão a taxa de crescimento da renda média do trabalho, mas afetarão o bem-estar social que é sensível às mudanças na distribuição relativa.