

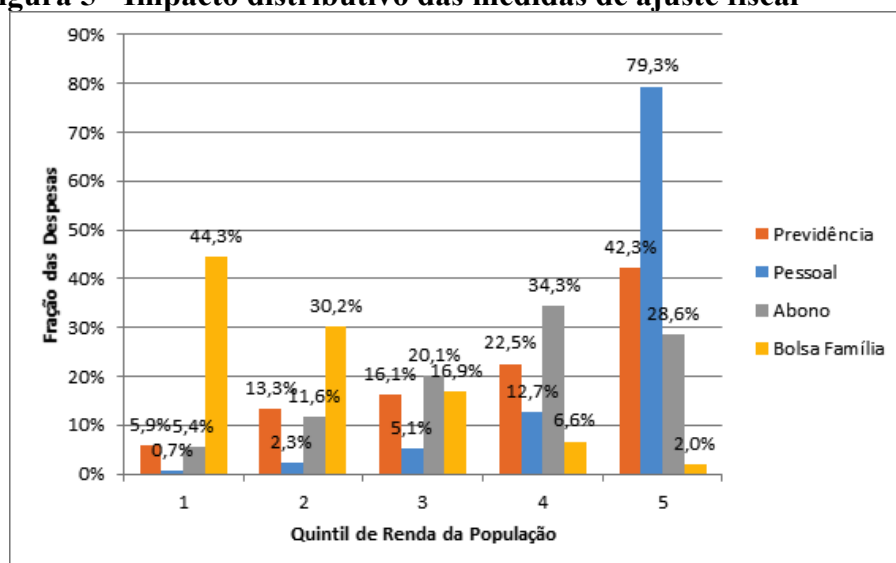
Malabarismos estatísticos da Fazenda com gasto público e desigualdade¹

Pedro Rossi
Esther Dweck
Arthur Welle²

Com intuito de defender os cortes de gastos primários do governo e a Emenda Constitucional 95/2016, o Ministério da Fazenda publicou, nesse mês de dezembro, mais um estudo.³ Trata-se de mais uma tentativa de desqualificar o papel do gasto público no Brasil que conta com assertivas que, dentre outras coisas, procuram afirmar que “o gasto público é, atualmente, um dos principais elementos de concentração de renda”. Com base nessa premissa, concluem que o corte de gastos decorrentes do novo regime fiscal “não aprofunda o efeito concentrador da política fiscal brasileira”⁴.

A base do argumento está no gráfico abaixo, que repercutiu em manchetes na mídia como “Dinheiro público às vezes é usado para aumentar a desigualdade social” (Miriam Leitão, O Globo), “Apenas 3% dos benefícios da previdência vão para os mais pobres” (Estadão) e “Fazenda: 20% dos mais ricos recebem 40% dos gastos de previdência no Brasil”. Esse gráfico mostra, segundo o estudo, que, ao contrário do Bolsa Família, os gastos com previdência e com pessoal beneficiam principalmente os 20% mais ricos da população; portanto, o ajuste fiscal em cima desses gastos seria bem-vindo.

Figura 5 - Impacto distributivo das medidas de ajuste fiscal



Fonte: Simulações da Secretaria de Política Econômica – SPE.

Nota: Foram utilizados dados da PNAD 2015.

A despeito da grande repercussão, o estudo da Fazenda é, sendo polido, tecnicamente discutível ou, sendo franco, completamente equivocado. Há quatro pontos específicos que merecem destaque: (i) a metodologia traz um problema tautológico; (ii) a análise por quintil de renda não faz sentido diante do grau de

¹ Artigo publicado no Nexo Jornal <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2019/Malabarismos-estat%C3%ADsticos-com-gasto-p%C3%ABblico-e-desigualdade>

² Pedro, Esther e Arthur são, respectivamente, professor IE/UNICAMP, professora IE/UFRJ e pesquisador do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (Cecon/Unicamp).

³ “Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país”, Ministério da Fazenda, Dezembro de 2018.

⁴ Vale lembrar que o estudo reproduz argumentos que já ressoam entre economistas e usados pelo Banco Mundial no relatório “Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil” de 2017 e num outro estudo do Ministério da Fazenda de 2017 (Efeito redistributivo da Política Fiscal, Dezembro de 2017).

desigualdade no Brasil; (iii) o estudo não explicita os objetivos dos diferentes gastos públicos; e (iv) a análise omite o impacto redistributivo do gasto social com efeitos muito importante na redução da desigualdade.

(i) A análise *ex-post* é parcial e tautológica

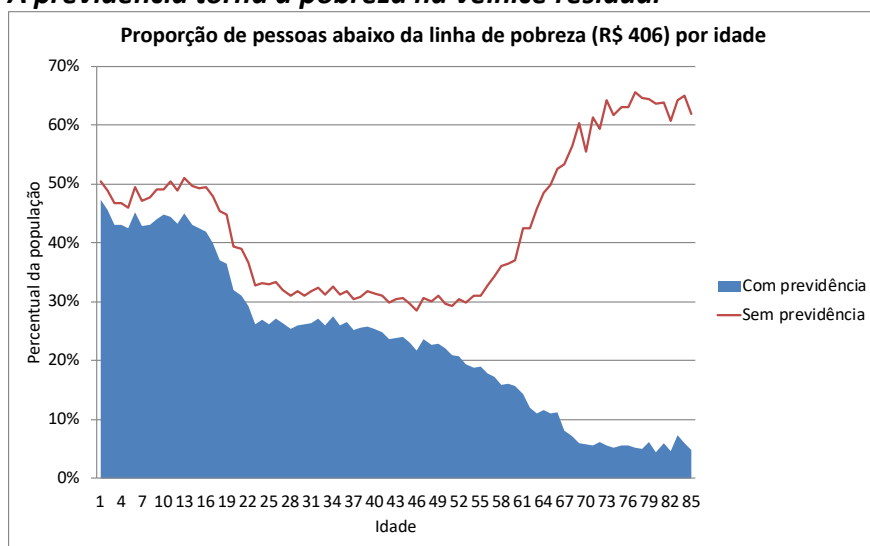
A análise da Fazenda constata o óbvio, se uma família com um salário mínimo per capita está entre os 55% mais ricos, quem ganha o benefício mínimo da previdência *per capita* (um salario mínimo) está nos mesmos 55% mais ricos. É tautológico.

Uma pessoa que mora sozinha e recebe R\$ 1.603,00 da previdência figura entre os 20% mais ricos, mas essa pessoa só figura entre os mais ricos depois de receber o benefício. Ou seja, identifica-se que o benefício está indo para os mais ricos, *ex-post*, depois da pessoa receber o mesmo. Por essa ótica, os benefícios estão indo para privilegiados ou os benefícios os fazem privilegiados? Cabe questionar também se um idoso que ganha R\$ 1.603,00 no Brasil é, de fato, um privilegiado.

Dada a distribuição de renda no Brasil e o baixo nível e renda, é evidente que a previdência não vai beneficiar fortemente os 10% mais pobres. Em 2017, os 10% mais pobre possuíam uma renda abaixo de R\$ 187,00 per capita. Portanto, para estar nessa condição, um aposentado que recebesse um salário mínimo (R\$ 937) teria que sustentar uma família de 5 pessoas, sem qualquer renda adicional.

Se, ao invés da análise *ex-post* – que analisa a distribuição depois de transferidos os benefícios –, o Ministério da Fazenda fizesse uso de uma análise *ex-ante* – que analisa o que aconteceria com a distribuição se não houvesse previdência – constataria que a previdência reduz a desigualdade. Também é notória a ausência das evidências que demonstram que a previdência tornou a pobreza na velhice um problema residual no Brasil, como mostra o gráfico abaixo. Na hipótese artificial de eliminação das rendas previdência, a pobreza superaria a casa dos 60% entre a população mais idosa.

A previdência torna a pobreza na velhice residual



Fonte: PNADC Anual 2017.

Além disso, há outras metodologias para avaliar o impacto distributivo da previdência ignoradas pelo estudo do ministério da Fazenda. De acordo com o professor Hoffman⁵, uma análise adequada do impacto distributivo de gastos públicos deve considerar os efeitos de mudanças marginais, por exemplo, se a renda

⁵ HOFFMANN, R. "Desigualdade da distribuição da renda no Brasil: a contribuição de aposentadorias e pensões e de outras parcelas do rendimento domiciliar per capita" Economia e Sociedade, Campinas, v. 18, n. 1 (35), p. 213-231, abr. 2009.

da previdência de todos que a recebem se reduzir em 1%, o quanto se altera o índice de Gini? E em caso de aumento? E em caso de aumento do salário mínimo, indexador de uma grande parte dos benefícios? São perguntas relevantes para um estudo sério sobre os impactos distributivos da previdência.

(ii) A análise por quintil é inapropriada

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo. Tão desigual que uma pessoa com renda de um salário mínimo está na metade mais rica da população. Tão desigual que o aposentado que recebe R\$ 1.603,00 e está entre os 20% mais ricos.

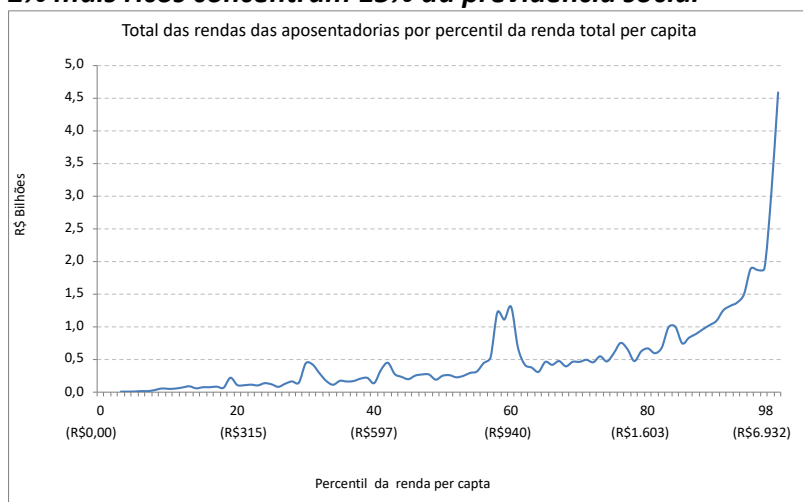
Mas o grande problema da desigualdade brasileira não é quem recebe o salário mínimo, nem o aposentado que recebe R\$ 1.603,00. Por mais malabarismo que se faça com os dados, o bom senso nos diz que esses não são “privilegiados” do sistema.

O problema da desigualdade brasileira está nos últimos percentis, nos 5% mais ricos ou, como ressalta Picketty, no 1% mais rico. No Brasil, a soma das rendas per capita familiar dos que estão entre os 2% mais ricos é maior do que a soma total das rendas per capita familiar dos 50% mais pobres, de acordo com os dados da PNAD.

Apesar disso, o estudo da Fazenda, não trata da distribuição dentro do último quintil, olhando para o último decil, ou melhor, o último percentil, onde está o principal problema da desigualdade de renda no Brasil.

Ao analisar as transferências da previdência por percentil, nota-se que a concentração das rendas das aposentadorias está principalmente nos dois últimos percentis. Em torno de 15% das transferências da previdência vai para os 2% mais ricos (renda mensal per capita acima de R\$ 6.931,00), sendo 9% para o 1% mais rico (renda per capita acima de R\$ 9.526,00). Obviamente essa renda não é decorrente do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), cujo teto é R\$ 5.645, mas dos Regimes Próprios, dos servidores públicos do executivo civil, judiciário, legislativo, militares, etc⁶. No entanto, grande parte da reforma da previdência proposta pelo atual governo diz respeito ao RGPS.

2% mais ricos concentram 15% da previdência social



Fonte: PNADC Anual 2017.

(iii) É preciso entender a natureza de cada gasto público e analisar o impacto distributivo dos serviços sociais, como saúde e educação

⁶ Importante lembrar que servidores no nível Federal do Executivo Civil, Legislativo e Judiciário, que ingressaram na carreira após 2013, já terão o mesmo teto que o RGPS.

O estudo do Ministério da Fazenda induz a uma comparação inadequada entre o impacto distributivo do Bolsa Família, da Previdência e do gasto com pessoal, usando o Bolsa Família como exemplo para as demais políticas:

“Além disso, verifica-se que programas como o Bolsa-Família apresentam efeito redistribuidor de renda. Esse programa é uma exceção, pois a ampla maioria das políticas públicas do governo federal não chega aos mais pobres e acaba acentuando a desigualdade de renda.” (p.17)

Há aqui uma confusão em torno da natureza das políticas e da diferença entre redução da desigualdade e redução da pobreza. O objetivo do Bolsa Família é reduzir a pobreza e complementar renda, mesmo daqueles que têm condição de trabalho mas não possuem renda estável ou suficiente para garantir uma renda familiar *per capita* acima da linha da pobreza extrema. Nesse caso, uma análise *ex-post* até faz sentido para avaliar se o benefício está indo para o topo da distribuição, o que seria uma distorção do benefício.

Porém o objetivo da Previdência Social é outro: trata-se de assegurar renda para quem perdeu a capacidade laboral e garantir para o beneficiário uma estabilidade de renda ao longo da vida com transferências Intergeracionais e inter classes. A ideia por detrás da previdência é que alguém que trabalhou a vida inteira, inclusive informalmente como no caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), tem o direito de manter uma estabilidade da renda ao se aposentar até um certo patamar.

Além disso, ambos são benefícios da seguridade social e combinados garantem um seguro para toda a sociedade e permitem, mesmo em tempos de crise, que a economia continue girando, com garantia de renda para uma parcela relevante da população.

A análise do gasto com pessoal é ainda mais inconcebível. Segundo a Fazenda: “Nada menos que 79% da despesa com folha de pagamento do governo federal vai para os 20% mais ricos.” (p.20).

O objetivo do gasto com pessoal é também reduzir pobreza e redistribuir renda, mas não pelos salários dos servidores, mas pela prestação de serviços públicos como saúde, segurança, educação, defesa, que são acessados de forma gratuita pela população. Obviamente, as pessoas que serão funcionários públicos terão o nível de formação compatível com a posição de médicos, enfermeiros, professores, secretários de orçamentos, delegados, juizes e legisladores. Ainda que se possa questionar salários excessivos dentro do setor público e que determinadas áreas são realmente privilegiadas, essa não é a realidade da maioria dos servidores públicos.

Um jovem professor da rede pública que mora sozinho e recebe o piso salarial da categoria de R\$ 2.455,00 é um privilegiado? E os médicos e enfermeiros da rede pública? O que o estudo omite é que quando o professor dá aulas para dezenas de alunos de baixa renda, beneficiando a população mais pobres, ele contribui para reduzir a desigualdade social e não aumentar como nos faz pensar a Fazenda.

Nesse ponto pode-se recorrer ao gráfico apresentado no documento “Austeridade e Retrocesso: impactos sociais da política fiscal e alternativas para o Brasil”⁷ e no livro “Economia para Poucos” publicado pela editora Autonomia Literária.



A Figura abaixo, que faz uso das estimativas de Silveira e Passos(2017)⁸, analisa o impacto distributivo da política fiscal a partir do cálculo do índice de gini em diferentes estágios da renda. No primeiro estágio, considera-se somente a renda oriunda do mercado. A seguir, somam-se os benefícios monetários

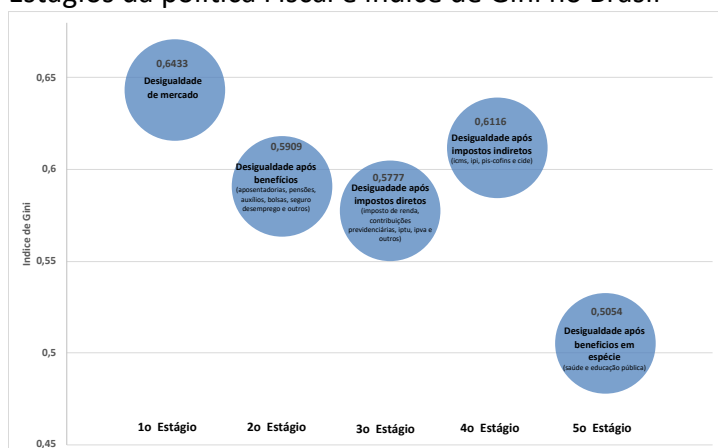
⁷ http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE_doc3-_L9.pdf

⁸ SILVEIRA, F. G.; PASSOS, L. (2017) Impactos distributivos da tributação e do gasto social – 2003 a 2008. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORAIR, R. O; SILVEIRA, F. G. (Orgs). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017.

governamentais (como aposentadoria, pensões, auxílios, bolsas, seguro desemprego e outros), tem-se o segundo estágio, denominado “renda monetária inicial” em que se observa uma redução do gini, logo, da desigualdade. No terceiro estágio, descontam-se os impostos diretos e tem-se a renda disponível. Em seguida, subtrai-se os impostos indiretos para o quarto estágio e, por último, no quinto estágio imputa-se uma renda, referente aos benefícios para aqueles que acessam os serviços públicos gratuitos em saúde e educação.

Nota-se que o sistema tributário não contribui para redução da desigualdade, pois todo o ganho de distribuição com a arrecadação direta, terceiro estágio, é perdido com a tributação indireta, quarto estágio, cujo peso maior recai sobre os mais pobres. Por outro lado, mostra-se a importância dos gastos públicos, não só com transferências de renda, apresentadas no segundo estágio, mas, em especial, em saúde e educação para a redução da desigualdade social, o quinto estágio.

Estágios da política Fiscal e índice de Gini no Brasil



Fonte: POF (2008/09). Elaboração própria com base nos cálculos de Silveira e Passos (2017).

Há outros estudos que chegam à mesma conclusão. A CEPAL, órgão da ONU, aponta para dados de 2011 que o Brasil, na América Latina, é o país que mais reduz a desigualdade social por meio de transferências (pensões e outras) e gastos sociais (saúde e educação).

Portanto, não há como fugir da constatação de que o corte de gastos sociais (inclusive pessoal) vai agravar a desigualdade social no Brasil, ao contrário do que propõe o discurso oficial. Além disso, como enfatizado no livro “Economia para Poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil”, para além da dimensão distributiva, há também uma relação direta entre o orçamento público e a garantia de direitos sociais. Os cortes de gastos públicos, defendidos pela Fazenda e pelo próximo governo, podem comprometer a saúde e a educação das pessoas, o acesso à cultura, a preservação do meio ambiente, a qualidade de vida do campo, os programas voltados para redução das desigualdades não apenas de renda, mas de acesso à serviços públicos, agravando as desigualdades históricas regionais, de gênero e raça.

Nesse sentido, precisamos avaliar seriamente, sem malabarismos estatísticos e devaneios ideológicos, os impactos dos cortes de gastos na vida dos brasileiros, em especial dos mais vulneráveis.

