

UMA PERSPETIVA SOBRE A REDISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO EM PORTUGAL E NA UNIÃO EUROPEIA*

Nuno Alves**

"A too great disproportion among the citizens weakens any state."

David Hume, *Of Commerce*

RESUMO

Este artigo pretende avaliar o impacto e a eficiência das políticas redistributivas em Portugal e na União Europeia. A análise baseia-se nos microdados da *EU-SILC* 2010 e centra-se no papel das prestações em dinheiro (excluindo pensões) e dos impostos sobre o rendimento. A economia portuguesa apresenta uma desigualdade do rendimento elevada no quadro da União Europeia e regista um grau de redistribuição próximo da média europeia. Em termos de eficiência, a evidência sugere que as prestações em dinheiro (excluindo pensões) em Portugal são orientadas de forma relativamente eficiente para os escalões de rendimento mais baixos e que os impostos sobre o rendimento apresentam um grau de progressividade superior à média europeia. A análise permite também evidenciar a heterogeneidade do processo redistributivo nos vários decis da distribuição do rendimento em Portugal.

1. Introdução

O equilíbrio de mercado tende a gerar uma desigualdade excessiva do rendimento entre os agentes económicos. As políticas públicas nas economias avançadas têm assim como um dos seus objetivos assegurar uma redistribuição de recursos mais equitativa. Esta redistribuição é essencialmente baseada em transferências orientadas para os segmentos mais vulneráveis da população, bem como na progressividade dos impostos sobre o rendimento. A sociedade valoriza esta redistribuição não só por motivos estritamente utilitaristas – assumindo que a utilidade marginal do consumo dos indivíduos é decrescente com o nível de rendimento – mas principalmente visando corrigir distorções na distribuição do rendimento decorrentes da ausência de uma efetiva igualdade de oportunidades entre os cidadãos. No entanto, a maximização deste objetivo deve ter em conta os potenciais efeitos adversos sobre os incentivos ao trabalho e sobre a própria geração de rendimento. Este *trade-off* entre a equidade e a eficiência – cuja magnitude depende da elasticidade da oferta de trabalho a variações na estrutura de impostos e transferências – está na base de uma vasta literatura económica (ver Piketty e Saez, 2012). Não obstante,

* O autor gostaria de agradecer a António Antunes, Mário Centeno, Isabel Horta Correia, Jorge Correia da Cunha e Ana Cristina Leal pelas ideias e comentários particularmente úteis, a Cláudia Braz pela informação relativa a dados de finanças públicas em Portugal e a Carlos Martins pela organização cuidada da base de dados *EU-SILC*. As opiniões expressas neste artigo são da responsabilidade do autor e não coincidem necessariamente com as do Banco de Portugal ou do Eurosistema. Todos os erros e omissões são da exclusiva responsabilidade do autor.

** Banco de Portugal, Departamento de Estudos Económicos.

quando a desigualdade na distribuição do rendimento é excessiva e fundada em falhas de mercado, um aumento da redistribuição do rendimento pode promover um sistema económico mais eficiente e mais estável (ver Stiglitz, 2012).

Este estudo visa analisar o papel da política de redistribuição em Portugal, enquadrando os resultados no contexto da União Europeia. Como habitualmente na literatura, o termo “redistribuição” deverá ser entendido como uma diminuição da desigualdade na distribuição do rendimento por via de políticas públicas (ver Immervoll e Richardson, 2011). Devido à superior qualidade e abrangência das bases de dados nacionais, os estudos empíricos sobre as políticas de redistribuição baseiam-se tipicamente em países individuais. No entanto, uma leitura das políticas de redistribuição entre países pode ser útil na medida em que permite perspetivar a evidência em torno de alguns referenciais comuns. Neste âmbito, o presente trabalho desenvolve e atualiza algumas análises recentes sobre as políticas de redistribuição nos países da União Europeia (ver Atta-Darkua e Barnard, 2011). Para este fim, utiliza-se a vaga mais recente da base de dados seccionais da *European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC)*, relativa a 2010.

O presente estudo apresenta um conjunto de fragilidades que importa destacar à partida. Estas fragilidades exigem alguma contenção na interpretação dos resultados. Em primeiro lugar, a base de dados *EU-SILC*, apesar de ser indiscutivelmente a mais apropriada para a presente análise, apresenta algumas limitações, associadas *inter alia* ao grau de desagregação da informação e ao facto de as bases de dados amostrais tenderem a sub-representar os dois extremos da distribuição do rendimento. Em segundo lugar, este estudo visa estritamente analisar o papel das prestações sociais em dinheiro (excluindo pensões) e dos impostos sobre o rendimento. Deste modo, não se avalia o papel das prestações sociais em espécie – que são a maior parte das prestações sociais, se excluirmos as pensões – nem o impacto de outros impostos para além dos impostos sobre o rendimento, com destaque para os impostos sobre o consumo. O objeto de análise não será assim o conjunto integral de políticas públicas de redistribuição. Em terceiro lugar, a análise baseia-se em dados seccionais relativos a um único ano, pelo que não permite avaliar o impacto do sistema de impostos e transferências sobre a redistribuição intertemporal do rendimento ou sobre as decisões dinâmicas dos agentes ao longo do seu ciclo de vida (ver, para um contributo recente, Brewer *et al.*, 2012). Finalmente, a análise do impacto redistributivo do sistema de impostos e prestações em dinheiro basear-se-á unicamente em comparações diretas da distribuição do rendimento antes e após transferências e antes e após impostos sobre o rendimento. Este procedimento coloca imediatamente um problema de ausência de contra-factual. De facto, as políticas redistributivas afetam os incentivos e as restrições orçamentais dos indivíduos, pelo que alteram as suas decisões económicas, nomeadamente em termos de participação no mercado de trabalho e de composição familiar. Identificar este contra-factual exige tipicamente uma abordagem com base em modelos de equilíbrio geral ou em evidência quase-experimental, que extravasa o âmbito do presente trabalho e permanece um desafio para a literatura nesta área.

Condicional às limitações acima descritas, a análise pretende responder a diversas questões: (i) Qual é a importância das prestações em dinheiro (excluindo pensões) na diminuição da desigualdade do rendimento?; (ii) Qual é a fração destas prestações orientada para os decis de rendimento mais baixos?; (iii) Qual o grau de progressividade dos impostos sobre o rendimento?; (iv) No quadro europeu, a redistribuição de rendimento resulta essencialmente do sistema de impostos ou das prestações em dinheiro?; (v) Como é que Portugal compara com os seus congéneres europeus em termos da eficiência do processo redistributivo? Pretende-se com este artigo reunir evidência sobre estas (e outras) questões e, deste modo, contribuir para informar alguns debates em curso sobre a economia portuguesa.

O artigo encontra-se organizado da seguinte forma. Na secção 2 apresenta-se brevemente a base de dados utilizada e definem-se os três conceitos de rendimento em que se baseia a análise: o rendimento base (antes de prestações em dinheiro e impostos), o rendimento bruto (após prestações em dinheiro e antes de impostos) e o rendimento disponível (após prestações em dinheiro e impostos). Na secção

3 descrevem-se alguns factos sobre a desigualdade na distribuição do rendimento na União Europeia, utilizando os vários conceitos de rendimento analisados. Esta análise permitirá aferir de forma imediata o grau de redistribuição do rendimento nos diferentes países da União. Na secção 4, distingue-se entre a eficácia e a eficiência redistributiva das prestações em dinheiro e dos impostos sobre o rendimento. A secção 5 resume as principais conclusões e apresenta algumas pistas de análise futura.

2. A Base de Dados e as Definições de Rendimento

2.1. A base de dados

O presente estudo assenta na base de dados *EU-SILC*, que é a fonte por excelência de análise do rendimento e condições de vida dos agregados familiares a nível europeu. Os microdados mais recentes disponíveis para investigação são os da *EU-SILC* 2010. A informação relativa aos rendimentos dos indivíduos e dos agregados familiares refere-se, para a grande maioria dos países (incluindo Portugal), ao ano de 2009. A análise considera um conjunto de vinte e sete países, incluindo a maior parte dos países da área do euro e da União Europeia¹. Nas secções seguintes, as referências a agregados da área do euro e da União Europeia correspondem a médias simples dos indicadores calculados para os respetivos países.

A dimensão da amostra em 2010 para o conjunto dos países da União Europeia ascende a cerca de 550000 de indivíduos. A amostra respeitante a Portugal inclui mais de 13000 indivíduos. Todos os resultados apresentados neste artigo foram calculados utilizando os ponderadores seccionais disponíveis na base de dados. Deste modo, os resultados correspondem a uma extrapolação dos indicadores para o conjunto da população de cada país (ver Comissão Europeia, 2010).

2.2. As definições de rendimento

Subjacente a todas as comparações da desigualdade na distribuição do rendimento está um quadro analítico do processo de redistribuição do rendimento. A análise desenvolvida neste artigo baseia-se numa comparação de três fases sucessivas do processo de geração do rendimento disponível dos indivíduos. Numa primeira fase, determina-se o rendimento gerado no mercado, adicionado das pensões, que denominaremos de rendimento base. Numa segunda fase, adicionam-se as prestações sociais em dinheiro ao rendimento base, de modo a obter o rendimento bruto. Finalmente, o rendimento disponível resulta de subtrair os impostos sobre o rendimento, bem como as contribuições para a Segurança Social de responsabilidade do trabalhador, ao rendimento bruto. Esta sequência metodológica assume que as prestações em dinheiro são recebidas primariamente e que o conjunto do rendimento bruto é posteriormente sujeito a imposto. A razoabilidade desta hipótese depende da legislação em cada país (ver Immervoll e Richardson, 2011). Note-se, no entanto, que os resultados não seriam qualitativamente alterados se se assumisse uma diferente sequenciação (ou seja, o pagamento inicial de impostos e o posterior recebimento das prestações).

Importa detalhar um pouco mais cada um daqueles agregados de rendimento, nomeadamente enquadrando as restrições impostas pela informação disponível na base de dados (ver também Comissão Europeia, 2010).

¹ A Islândia e a Noruega também participam na *EU-SILC* e são incluídas na análise. Nos gráficos e quadros deste artigo, os países são identificados com os seguintes acrónimos: Áustria (AT), Bélgica (BE), Bulgária (BG), República Checa (CZ), Alemanha (DE), Dinamarca (DK), Estónia (EE), Espanha (ES), Finlândia (FI), França (FR), Grécia (GR), Hungria (HU), Islândia (IS), Itália (IT), Lituânia (LT), Luxemburgo (LU), Letónia (LV), Malta (MT), Países Baixos (NL), Noruega (NO), Polónia (PL), Portugal (PT), Roménia (RO), Suécia (SE), Eslovénia (SI), Eslováquia (SK) e Reino Unido (UK).

O rendimento base inclui rendimentos do trabalho (por conta de outrem e por conta própria), rendimentos de capital e de propriedade, rendimentos recebidos por menores de 16 anos, transferências recebidas entre agregados familiares e pensões de velhice e de sobrevivência². A inclusão destas pensões no rendimento base, e não no conjunto de prestações sociais em dinheiro, é uma importante opção metodológica do presente estudo. Esta opção baseou-se em três ordens de razões. Em primeiro lugar, a redistribuição operada pelo sistema de pensões tem uma natureza muito distinta das restantes prestações em dinheiro, assumindo tipicamente uma natureza inter-geracional e resultando na maioria dos casos de esquemas contributivos obrigatórios. Em segundo lugar, dado o peso das pensões no conjunto das prestações sociais em dinheiro (cerca de dois terços no conjunto da União Europeia e cerca de 70 por cento em Portugal, de acordo com os dados do *Eurostat*), o seu impacto redistributivo requer um estudo autónomo, distinto das restantes prestações. Finalmente, a exclusão das pensões do rendimento base das famílias implicaria que muitos reformados teriam um rendimento base próximo de zero. Esta opção metodológica é pouco plausível de um ponto de vista económico, nomeadamente quando os sistemas de segurança social são relativamente maduros. No remanescente do artigo, e para simplificação de exposição, todas as referências a prestações em dinheiro deverão assim ser interpretadas como excluindo o rendimento de pensões de velhice e de sobrevivência.

O rendimento bruto corresponde ao rendimento base adicionado de prestações sociais relativas a situações de desemprego, doença/acidente, invalidez, proteção de crianças/família, exclusão social, prestações para apoio à educação e outras no âmbito da habitação (estas últimas são as únicas que não são estritamente transferências em dinheiro). Sublinhe-se que algumas destas prestações são essencialmente contributivas, com destaque para o subsídio de desemprego. A distinção entre o papel redistributivo das prestações contributivas e não contributivas é uma área interessante para investigação futura.

O rendimento disponível corresponde ao rendimento bruto subtraído dos impostos sobre o rendimento – que inclui impostos sobre os rendimentos do trabalho, lucros e ganhos de capital – e das contribuições para a Segurança Social de responsabilidade dos trabalhadores³. Na base de dados *EU-SILC*, não é possível separar os impostos sobre o rendimento daquelas contribuições para a Segurança Social. Adicionalmente, importa sublinhar que os impostos sobre o rendimento reportados no inquérito correspondem ao imposto efetivamente pago em cada ano, pelo que reembolsos de impostos referentes a anos anteriores mas recebidos no período de referência são deduzidos no cálculo do imposto pago e, similarmente, eventuais acertos fiscais referentes ao rendimento do ano de referência não são tidos em consideração. Esta é uma fragilidade adicional da informação constante na base de dados. Novamente, para simplificação de exposição, todas as referências a impostos sobre o rendimento deverão ser interpretadas como incluindo adicionalmente as contribuições para a Segurança Social de responsabilidade dos trabalhadores.

Finalmente, importa sublinhar que, em linha com a metodologia oficial na União Europeia, a presente análise se baseia em medidas de rendimento por adulto equivalente. Os rendimentos dos agregados familiares foram assim re-escalados com base na dimensão e composição de cada agregado familiar. Neste artigo, utilizamos a escala de equivalência modificada da OCDE, que atribui um peso de 1.0 ao primeiro adulto do agregado familiar, 0.5 aos restantes adultos e 0.3 a cada criança (com menos de 15 anos). Este rendimento equivalente é atribuído a todos os membros de cada agregado familiar, assumindo-se assim que os recursos monetários – incluindo o impacto das políticas redistributivas – são equitativamente partilhados em cada agregado familiar. Note-se que esta hipótese é inescapável dado que uma parte significativa das políticas redistributivas é determinada ao nível do agregado familiar. Todas as medidas de rendimento reportadas neste artigo correspondem assim a medidas por adulto equivalente.

2 Na *EU-SILC* as pensões de sobrevivência recebidas por indivíduos acima da idade da reforma encontram-se reportadas conjuntamente com as pensões de velhice.

3 Estritamente, o cálculo do rendimento disponível das famílias como habitualmente calculado pelo *Eurostat* implicaria deduzir adicionalmente as transferências em dinheiro regulares pagas entre famílias. De modo a centrarmos a análise na redistribuição gerada por políticas públicas, estas transferências entre famílias não foram deduzidas no cálculo do rendimento disponível. Refira-se que os resultados são virtualmente inalterados por esta opção metodológica.

3. (Re)distribuição do Rendimento na União Europeia: Alguns Traços Fundamentais

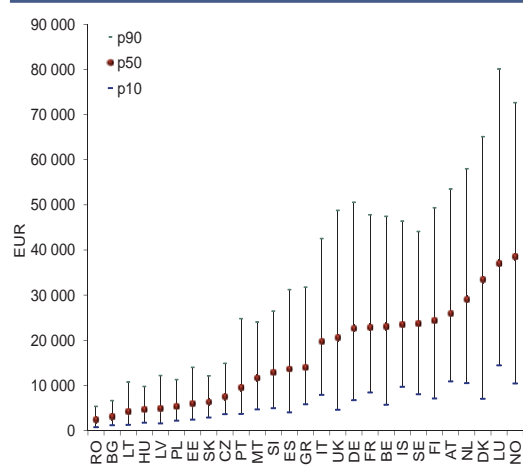
Esta secção visa estabelecer alguns factos sobre a desigualdade na distribuição das três medidas de rendimento acima descritas. Esta análise permitirá aferir os principais traços do papel redistributivo das prestações em dinheiro e dos impostos sobre o rendimento a nível europeu.

O gráfico 1 apresenta, para cada país da União Europeia, os percentis 10, 50 e 90 da distribuição do rendimento base. Os países encontram-se ordenados pelo rendimento base mediano. O gráfico 2 mime-tiza o gráfico 1, para o caso do rendimento disponível. Os gráficos ilustram imediatamente alguns traços importantes na distribuição e redistribuição do rendimento na União Europeia. Em primeiro lugar, existe uma elevada dispersão do rendimento base na generalidade dos países, tanto na mediana inferior como na mediana superior da distribuição. Esta resulta essencialmente da desigualdade dos rendimentos do trabalho, influenciada pela dispersão dos salários e pelo padrão de emprego e desemprego em cada país (ver Comissão Europeia, 2012). No caso português, a desigualdade é particularmente marcada na mediana superior da distribuição do rendimento, sendo que o rácio entre o percentil 90 e o percentil 50 do rendimento base é o máximo de todos os países da União Europeia. Em segundo lugar, o gráfico 2 revela que as políticas de impostos e prestações em dinheiro diminuem substancialmente a dispersão do rendimento em todos os países da União Europeia, através do aumento dos rendimentos mais baixos (no caso do percentil 10, em cerca de 35 por cento, em média) e de uma diminuição dos rendimentos mais elevados (no caso do percentil 90, em cerca de 25 por cento, em média). Em Portugal, o aumento do rendimento do percentil 10 é comparativamente menor do que a média europeia (15 por cento) e a diminuição do rendimento do percentil 90 é próxima, embora também inferior, à média europeia (22 por cento). Finalmente, é interessante notar que a ordenação dos países pelo nível de rendimento mediano não se altera substancialmente com a redistribuição do rendimento. A título ilustrativo, Portugal mantém a sua posição no nível de rendimento mediano, entre a República Checa e Malta⁴.

O gráfico 3 apresenta a desigualdade dos três conceitos de rendimento descritos na Subsecção 2.2, com base no índice de *Gini*. O índice de *Gini* mede em que grau a distribuição do rendimento entre indivíduos se desvia de uma distribuição igualitária, e varia entre zero (situação de igualdade perfeita na distribuição do rendimento) e um (situação em que um único indivíduo receberia a totalidade do rendimento

Gráfico 1

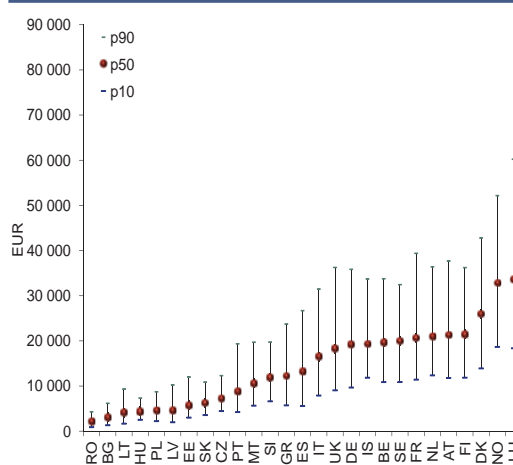
DESIGUALDADE DO RENDIMENTO BASE – 2009



Fonte: Cálculos do autor com base na EU-SILC.

Gráfico 2

DESIGUALDADE DO RENDIMENTO DISPONÍVEL – 2009



Fonte: Cálculos do autor com base na EU-SILC.

4 Para uma análise detalhada da evolução da desigualdade em Portugal ao longo das últimas décadas, ver Rodrigues *et al.* (2012).

gerado na economia). Os países encontram-se ordenados pela desigualdade no rendimento disponível. Em média, as prestações em dinheiro e os impostos sobre o rendimento reduzem a desigualdade no rendimento – medida pelo índice de *Gini* – em 22 por cento na União Europeia e em 20 por cento em Portugal. Em termos absolutos, o índice de *Gini* reduz-se em cerca de 0.08 pontos percentuais tanto na União Europeia como em Portugal. O gráfico permite descortinar que, em média, os países com menor (maior) desigualdade no rendimento base são também aqueles com menor (maior) desigualdade no rendimento disponível. O gráfico permite igualmente concluir que, em média, as prestações em dinheiro contribuem mais para a diminuição da desigualdade que os impostos sobre o rendimento.

De forma a proporcionar uma leitura mais agregada destes resultados, o gráfico 4 apresenta médias simples dos indicadores do gráfico 3 para vários conjuntos de países, no espírito da decomposição de tipos de Estado social proposta por Esping-Andersen (1990). O gráfico permite distinguir situações bastante díspares na distribuição e redistribuição do rendimento. Num extremo, encontram-se os países nórdicos, com níveis de desigualdade no rendimento base já relativamente baixos, a que se adiciona uma elevada redistribuição do rendimento – essencialmente por via das prestações em dinheiro – o que implica uma desigualdade no rendimento disponível particularmente reduzida. Os países da Europa continental que participam na área do euro partilham igualmente estas características, embora apresentando um nível ligeiramente superior de desigualdade antes e após a redistribuição do rendimento. No outro extremo, encontram-se os países do sul da Europa – incluindo Portugal – e os países Bálticos. Estes dois grupos de países são caracterizados por uma desigualdade relativamente elevada no rendimento base, conjugada com uma redistribuição do rendimento relativamente baixa. No caso dos países do sul da Europa, é de sublinhar o impacto redistributivo particularmente reduzido das prestações em dinheiro que, em média, é inclusivamente inferior ao impacto dos impostos sobre o rendimento⁵. Esta evidência é globalmente consistente com o denominado “paradoxo de Robin Hood”, em que a redistribuição do rendimento se encontra menos presente precisamente onde é mais necessária (ver McCarty e Pontusson, 2009). Finalmente, é de notar o caso do Reino Unido, que apresenta características únicas, nomeadamente uma desigualdade elevada na distribuição do rendimento base, mas que é acompanhada por um esforço de redistribuição igualmente elevado, tanto por via de prestações em dinheiro como por via dos impostos sobre o rendimento.

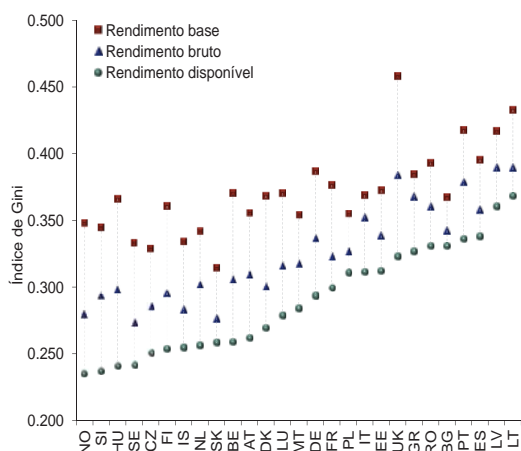
O gráfico 5 permite quantificar de forma mais precisa a importância de cada um dos instrumentos de redistribuição do rendimento. Os países encontram-se ordenados pelo impacto redistributivo das prestações em dinheiro. É visível que, na generalidade dos países, a redistribuição do rendimento é maioritariamente associada às prestações em dinheiro. Este resultado é encontrado de forma robusta na literatura (ver Bastagli *et al.*, 2012, OCDE, 2012, ou Atta-Darkua e A. Barnard, 2011). Não obstante, importa referir que o sistema de impostos tem sempre um papel fundamental no processo redistributivo, dado que permite obter os recursos para concretizar, entre outros objetivos, as políticas de transferências sociais. Esta endogeneidade dificulta uma contabilização estrita do contributo de cada instrumento na redistribuição do rendimento.

Finalmente, os gráficos 6 e 7 permitem aferir, para Portugal e para a União Europeia, qual o impacto das políticas redistributivas em cada decil do rendimento base. Em particular, os gráficos evidenciam o papel das prestações em dinheiro na passagem do rendimento base para o rendimento bruto e o papel dos impostos sobre o rendimento na passagem do rendimento bruto para o rendimento disponível. Três ideias principais emergem da observação dos gráficos. Em primeiro lugar, todos os decis de rendimento aumentam visivelmente o seu rendimento por via das prestações em dinheiro, embora de forma mais acentuada – em valor absoluto e, naturalmente, em relação com o rendimento base – nos escalões de rendimento mais baixos. Este impacto nos níveis de rendimento mais baixos é particularmente marcado na União Europeia, com o primeiro decil de rendimento base a quase triplicar o seu rendimento por via

⁵ Refira-se que este resultado é claramente influenciado pelo caso de Itália, que tem um subsídio de desemprego muito incipiente.

Gráfico 3

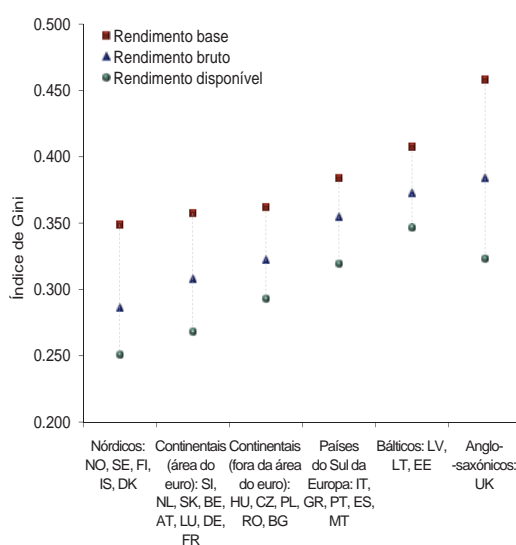
DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO – 2009



Fonte: Cálculos do autor com base na EU-SILC.

Gráfico 4

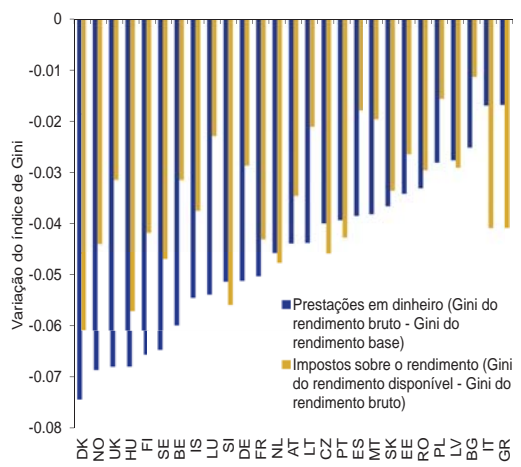
DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO – 2009



Fonte: Cálculos do autor com base na EU-SILC.

Gráfico 5

IMPACTO DAS PRESTAÇÕES SOCIAIS E DOS IMPOSTOS SOBRE O RENDIMENTO NA DESIGUALDADE DO RENDIMENTO

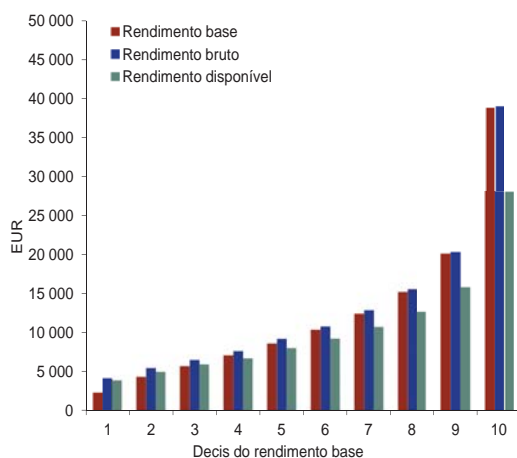


Fonte: Cálculos do autor com base na EU-SILC.

das prestações em dinheiro. Em segundo lugar, os impostos sobre o rendimento diminuem o rendimento disponível em todos os decis, mas em particular nos mais elevados. Finalmente, é interessante notar que, em Portugal, os impostos sobre o rendimento líquidos de prestações em dinheiro são negativos nos três primeiros decis de rendimento base, apresentando valores crescentemente positivos a partir do quarto decil. Na União Europeia, o terceiro decil de rendimento base já apresenta um saldo virtualmente nulo entre impostos sobre o rendimento e prestações em dinheiro. Em todos os países da União existe uma tributação líquida progressiva do rendimento, com uma elevada incidência de impostos nos rendimentos mais elevados e com transferências sociais orientadas para os escalões de rendimento mais baixos. Importa sublinhar, no entanto, que esta evidência é parcial, dado que não inclui a totalidade de impostos pagos pela população (com destaque para os impostos sobre o consumo) e não considera o conjunto de prestações em espécie, bem como os serviços associados às restantes funções do Estado, de que beneficiam a generalidade dos cidadãos.

Gráfico 6

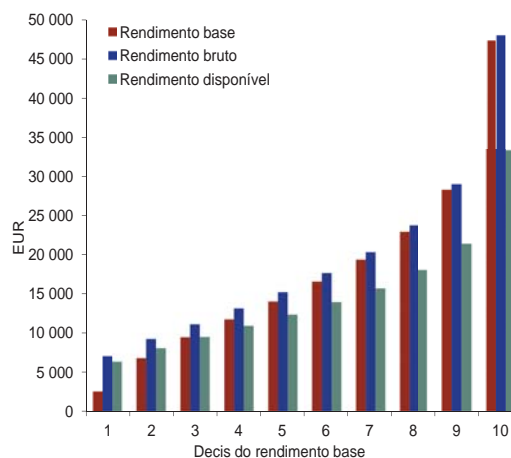
NÍVEIS DE RENDIMENTO POR DECIL DO RENDIMENTO BASE: PORTUGAL



Fonte: Cálculos do autor com base na EU-SILC.

Gráfico 7

NÍVEIS DE RENDIMENTO POR DECIL DO RENDIMENTO BASE: UNIÃO EUROPEIA



Fonte: Cálculos do autor com base na EU-SILC.

4. A Eficiência na Redistribuição do Rendimento em Portugal e na União Europeia

A secção anterior permitiu identificar os principais traços da redistribuição do rendimento em Portugal e na União Europeia, centrando-se no impacto redistributivo das prestações em dinheiro e dos impostos sobre o rendimento. No entanto, uma questão fundamental é avaliar a eficiência redistributiva de cada uma destas políticas, ou seja, até que ponto os recursos utilizados são efetivamente orientados para a diminuição da desigualdade do rendimento. Este é o objeto da presente secção. A secção encontra-se organizada da seguinte forma. Na subsecção 4.1 apresenta-se o quadro conceptual de análise. As subsecções 4.2 e 4.3 aplicam sequencialmente este quadro às prestações sociais em dinheiro e aos impostos sobre o rendimento, para os diferentes países da União Europeia.

4.1. O quadro conceptual

O impacto redistributivo total do sistema de prestações e de impostos sobre o rendimento resulta, por um lado, da magnitude da política redistributiva – por exemplo, o nível da taxa de imposto sobre o rendimento ou o montante de prestações em dinheiro em percentagem do rendimento base – e, por outro, da respetiva eficiência. Neste artigo, vamos recorrer primariamente à noção de progressividade para avaliar a eficiência redistributiva de cada instrumento de política.

Em termos simplificados, um imposto será progressivo se a taxa média de imposto aumenta com o rendimento antes de imposto. Por outras palavras, um imposto progressivo implica que os indivíduos de maior rendimento pagam uma fração do total de impostos da economia superior à fração que auferem do total de rendimento gerado na economia. Embora exista um consenso generalizado em torno desta definição de progressividade, não existe o mesmo consenso relativamente à medição do grau de progressividade.

Neste artigo, adotamos o indicador de progressividade proposto por Kakwani (1977, 1979). Este indicador mede o desvio da distribuição do imposto (ou prestação social) de uma situação de proporcionalidade⁶. O efeito redistributivo de um determinado imposto pode ser decomposto de acordo com a seguinte fórmula:

⁶ O indicador de progressividade de Kakwani corresponde à diferença entre o coeficiente de concentração do imposto subtraído do índice de Gini do rendimento antes de imposto. Neste artigo, os cálculos do indicador de Kakwani foram realizados em STATA, com o programa *sgini* (ver Van Kerm, 2009).

$$Gini^{antes\ de\ imposto} - Gini^{após\ imposto} = \frac{g}{1-g} P^{Kakwani} - R, \quad (1)$$

em que $Gini^{antes\ de\ imposto}$ e $Gini^{após\ imposto}$ são respetivamente os índices de *Gini* antes e após imposto, g é a taxa de imposto média (calculada em percentagem do rendimento antes de imposto), $P^{Kakwani}$ é o indicador de progressividade proposto por Kakwani e R capta a diminuição da desigualdade resultante da reordenação de indivíduos ao longo da distribuição do rendimento após a introdução do imposto (este último fator não tem um impacto significativo na presente análise, pelo que não será objeto de atenção adicional). Note-se que, tipicamente, no caso dos impostos sobre o rendimento, $g > 0$ e $P^{Kakwani} > 0$. Por seu turno, as prestações em dinheiro devem ser interpretadas como um imposto negativo, pelo que tipicamente se obtém $g < 0$ e $P^{Kakwani} < 0$.

A equação (1) é bastante instrutiva para enquadrar as análises relativas ao grau de progressividade dos impostos (e das prestações), permitindo esclarecer algumas ideias neste âmbito. O efeito redistributivo de um imposto, ou seja, o impacto sobre $(Gini^{antes\ de\ imposto} - Gini^{após\ imposto})$, opera essencialmente por duas vias: a taxa média de imposto (repare-se que $\frac{g}{1-g}$ é uma função monótona crescente em g) e a progressividade do imposto ($P^{Kakwani}$). Um imposto que é pago em proporção do rendimento antes de imposto tem uma progressividade nula ($P^{Kakwani} = 0$) e não terá assim qualquer efeito redistributivo independentemente da magnitude da taxa de imposto g . Por seu turno, num sistema de impostos progressivo (em que $P^{Kakwani} > 0$), a desigualdade do rendimento diminui não só com um aumento da progressividade mas também com um aumento da taxa média de imposto.

Neste artigo, o indicador de progressividade de Kakwani será o indicador fundamental para aferir a eficiência do sistema redistributivo. De facto, para o mesmo nível de imposto (de prestação social), quanto maior a progressividade, avaliada com base em $P^{Kakwani}$, maior o impacto redistributivo do instrumento de política⁷. Esta análise será complementada com indicadores adicionais que procurarão aferir até que ponto as políticas redistributivas incidem de forma distinta nos vários decis da distribuição do rendimento.

4.2. A eficiência da redistribuição por via das prestações sociais em dinheiro

Nesta sub-secção pretende-se avaliar a eficiência redistributiva das prestações sociais em dinheiro nos vários países da União Europeia. Recorde-se que estas prestações incluem todas as transferências em dinheiro recebidas pelos indivíduos/famílias relativas a situações de desemprego, doença/acidente, invalidez, proteção de crianças/família, exclusão social, prestações para apoio à educação e outras no âmbito da habitação. Importa ressaltar que a *EU-SILC* não contém todos os elementos que constam das estatísticas oficiais reportadas pelo *Eurostat* no âmbito do Sistema Europeu de Estatísticas Integradas de Proteção Social (SEEPROS) (ver Comissão Europeia, 2010). Adicionalmente, como é habitual nos inquéritos de base amostral sobre o rendimento, existe uma tendência para alguma subestimação dos níveis de rendimento reportados pelos agregados familiares. No caso de Portugal, os níveis reportados na *EU-SILC* 2010, extrapolados para a população total, subestimam em cerca de um quarto o valor total

⁷ Em termos estritos, as prestações em dinheiro deveriam ser denominadas como regressivas, dado que tendem a diminuir para os níveis de rendimento mais elevados. Deste modo, dir-se-ia que o efeito redistributivo seria tanto maior quanto mais regressiva a prestação social e quanto mais progressivo o imposto. Não obstante, para efeitos de exposição neste artigo, iremos denominar uma transferência como progressiva se diminuir a desigualdade do rendimento, em linha com a intuição e a linguagem comumente utilizada nos debates de política.

das prestações em dinheiro para 2009 constantes no Boletim da Direção-Geral do Orçamento⁸, e em cerca de um terço o valor das prestações em dinheiro (excluindo pensões) nas Contas Nacionais do INE⁹.

O quadro 1 permite aferir, para cada um dos países em análise, o impacto e eficiência das prestações em dinheiro na diminuição da desigualdade do rendimento. Os países encontram-se ordenados pelo nível de desigualdade no rendimento base. As primeiras colunas do quadro apresentam sucessivamente a dimensão das prestações em dinheiro, em percentagem do rendimento base, o indicador de progressividade de Kakwani (negativo, dado que estamos a analisar “impostos negativos”) e o impacto redistributivo total daquelas prestações. O quadro permite concluir que o impacto redistributivo das prestações em dinheiro decorre da conjugação de situações muito díspares em termos de magnitude e eficiência daquelas transferências. Em primeiro lugar, é possível perceber que os países com maior desigualdade no rendimento base não são os que apresentam uma maior redistribuição do rendimento por via de prestações sociais em dinheiro. De facto, com a importante exceção do Reino Unido, a evidência aponta no sentido oposto, tal como já visível no gráfico 3. Em segundo lugar, existe uma forte relação positiva entre o peso das prestações no rendimento base e o respetivo impacto redistributivo (a correlação entre estas duas variáveis nos países da amostra é superior a 0.50). A associação entre o índice de progressividade e o impacto redistributivo total não é tão forte, mas é igualmente significativo. Finalmente, não parece existir uma relação estatística significativa entre o nível de prestações e o índice de progressividade.

De acordo com os dados da *EU-SILC*, os países que apresentam os maiores níveis nas prestações em dinheiro (em percentagem do rendimento base) são os países nórdicos e os países bálticos. Por seu turno, os países em que as prestações são mais progressivas (ou seja, que apresentam um indicador de progressividade de Kakwani mais negativo) são o Reino Unido, Portugal, os Países Baixos, a Dinamarca e a Alemanha. Esta conclusão é globalmente robusta quando se avalia a fração das prestações em dinheiro orientada para os dois primeiros decis da distribuição do rendimento base.

No caso específico de Portugal, o impacto das prestações em dinheiro na diminuição da desigualdade é ligeiramente inferior ao registado na média da União Europeia. Este facto é usualmente interpretado como revelando não só uma menor eficácia mas também uma menor eficiência das prestações em dinheiro. O quadro 1 permite desconstruir esta afirmação. Na verdade, o menor efeito redistributivo das prestações em dinheiro em Portugal parece resultar estritamente do facto de a despesa nestas prestações ser relativamente baixa (cerca de 6 por cento do rendimento base, o que compara com mais de 8 por cento na área do euro e na União Europeia¹⁰). Em contraste, em termos de eficiência, Portugal destaca-se como um dos países em que as prestações sociais em dinheiro são mais progressivas. Importa sublinhar que esta conclusão para Portugal contrasta com alguns resultados apresentados em Immervoll e Richardson (2011), em que as prestações em dinheiro excluindo as pensões apresentam um grau relativamente reduzido de progressividade. Este facto poderá estar associado a algumas opções metodológicas adotadas na análise da OCDE¹¹. Não obstante, esta discrepância alerta para a importância de aferir a robustez dos

8 Este valor corresponde ao somatório do subsídio de desemprego, subsídio de doença, subsídio familiar a crianças e jovens, Rendimento Social de Inserção, Complemento Solidário para Idosos, outras prestações e pensões de invalidez.

9 Dado que a informação da *EU-SILC* está na base das estatísticas oficiais do *Eurostat* sobre o papel redistributivo das prestações sociais, seria importante avaliar, numa perspetiva comparativa, qual o impacto relativo desta subestimação nos diversos países da União Europeia. Esta análise extravasa o objeto do presente artigo.

10 Nas estatísticas *SEEPROS* do *Eurostat*, as prestações sociais em dinheiro (excluindo pensões de velhice e de sobrevivência) em 2009 ascendiam a 5.0 por cento do PIB em Portugal e ligeiramente acima de 6 por cento do PIB na União Europeia.

11 Em particular, a análise de progressividade desenvolvida pela OCDE baseia-se em índices de concentração em que os indivíduos se encontram ordenados pelo rendimento disponível e não pelo rendimento base (o que seria a opção teoricamente mais correta). Em resultados publicados num anexo em Immervoll e Richardson (2011), é imediato concluir que o grau de progressividade do sistema de impostos e transferências depende significativamente desta opção metodológica. Enquanto no primeiro caso, a progressividade no caso português se situa claramente abaixo da média da OCDE, no segundo caso o grau de progressividade do sistema de impostos e transferência se situa claramente acima da média da OCDE.

Quadro 1

IMPACTO DAS PRESTAÇÕES EM DINHEIRO SOBRE A DESIGUALDADE E A POBREZA							
	Peso das prestações em dinheiro no rendimento base %	Impacto sobre a desigualdade			Impacto sobre a pobreza		
		Indicador de progressividade de Kakwani	Efeito redistributivo total (diminuição do índice de Gini)	Fração das prestações para os dois primeiros decis do rendimento base %	Diminuição da taxa de pobreza p.p.	Diminuição da intensidade de pobreza p.p.	Fração de transferências que diminuem a intensidade da pobreza %
UK	9.1	-0.95	0.054	0.58	13.2	11.0	50.1
LT	13.0	-0.59	0.037	0.36	9.8	6.0	21.0
PT	5.8	-0.82	0.037	0.45	7.2	4.7	34.0
LV	10.7	-0.37	0.024	0.24	6.5	4.5	18.8
GR	2.9	-0.72	0.018	0.40	3.5	1.7	23.6
DE	8.3	-0.75	0.045	0.47	6.5	7.2	36.5
RO	6.4	-0.63	0.028	0.34	4.5	3.9	27.2
ES	7.1	-0.70	0.037	0.41	6.5	4.5	31.0
FR	9.1	-0.73	0.046	0.45	9.6	6.3	31.6
BE	11.0	-0.75	0.061	0.48	9.7	8.6	36.2
EE	9.7	-0.49	0.029	0.32	6.6	4.3	21.0
FI	11.4	-0.75	0.064	0.46	10.5	7.5	30.6
IT	4.3	-0.49	0.016	0.27	3.3	1.7	16.6
LU	9.8	-0.72	0.049	0.42	11.1	6.1	28.1
BG	7.7	-0.43	0.023	0.24	4.9	3.0	19.4
DK	11.6	-0.78	0.066	0.52	10.2	6.8	24.9
MT	5.9	-0.73	0.034	0.47	6.6	4.4	35.1
PL	4.5	-0.73	0.027	0.46	5.2	3.0	27.8
NO	13.0	-0.73	0.067	0.44	9.7	7.1	25.1
HU	12.9	-0.67	0.056	0.42	12.6	7.8	29.2
AT	8.2	-0.67	0.040	0.41	7.0	4.6	23.8
SI	11.4	-0.62	0.050	0.35	8.8	5.4	22.6
NL	6.1	-0.78	0.040	0.50	6.6	4.0	24.5
IS	9.0	-0.75	0.046	0.47	7.7	4.4	20.6
SE	11.3	-0.70	0.055	0.44	8.5	5.9	24.0
CZ	8.3	-0.68	0.040	0.44	6.8	4.2	24.7
SK	7.6	-0.69	0.035	0.48	7.3	4.3	29.7
Área do euro	8.1	-0.70	0.040	0.42	7.4	5.0	28.3
União Europeia	8.7	-0.68	0.040	0.42	7.7	5.3	27.7

Fonte: EU-SILC 2010.

Notas: As prestações em dinheiro excluem as pensões de velhice e de sobrevivência. Os países encontram-se ordenados pelo nível de desigualdade do rendimento base. As observações foram ponderadas com pesos amostrais.

resultados estatísticos obtidos – em particular quando visam informar decisões de política – e deverá ser objeto de análise futura.

O quadro 1 permite igualmente avaliar o impacto das prestações sociais em dinheiro na diminuição da taxa de pobreza e da intensidade da pobreza¹². Em linha com a definição de limiar de pobreza adotada a nível europeu, um indivíduo é considerado pobre se o seu rendimento disponível for inferior a 60 por cento do rendimento disponível mediano no respetivo país. Tal como no caso da desigualdade, efetuou-se uma comparação simples entre a taxa e intensidade de pobreza antes e após prestações em dinheiro, mantendo fixo o limiar de pobreza. Na última coluna do quadro apresenta-se também um cálculo da fração das prestações que efetivamente contribuem para diminuir a intensidade da pobreza, independentemente de elevarem o rendimento dos indivíduos acima do limiar de pobreza. A principal conclusão

¹² A taxa de pobreza corresponde à proporção da população que vive numa situação de pobreza; a intensidade da pobreza corresponde à distância média entre o rendimento da população pobre e a respetiva linha de pobreza, medida em relação à linha de pobreza.

deste exercício é que as prestações sociais em dinheiro contribuem significativamente para diminuir o nível e a intensidade da pobreza nos países da União Europeia. No entanto, não existe uma relação significativa entre o nível inicial da taxa de pobreza e o peso das prestações no total do rendimento, embora exista uma ligeira associação positiva no caso da intensidade da pobreza¹³. Adicionalmente, é interessante notar a existência de algum paralelismo entre a eficiência das prestações na diminuição da desigualdade e a respetiva eficiência na diminuição da intensidade da pobreza. Em Portugal, as prestações sociais em dinheiro têm um contributo ligeiramente inferior à média da União Europeia na diminuição da taxa de pobreza e da intensidade da pobreza, mas a percentagem de transferências orientadas especificamente para a população pobre é superior à média europeia. Neste sentido, a evidência relativamente ao impacto das prestações em dinheiro sobre a pobreza em Portugal surge análoga à descrita para o caso da desigualdade.

Uma maneira intuitiva de aferir o impacto redistributivo de uma determinada política é analisar a sua importância nos vários decis de distribuição do rendimento. Esta avaliação é apresentada nos gráficos 8 e 9. O gráfico 8 apresenta o peso das prestações em dinheiro no total do rendimento disponível de cada decil da distribuição do rendimento. Por seu turno, o gráfico 9 apresenta qual a fração do total de prestações em dinheiro recebida por cada decil de rendimento. Note-se que os gráficos reportam a distribuição ao longo dos decis de rendimento disponível e não do rendimento base. O motivo para esta opção resulta do facto de as prestações serem muito superiores ao rendimento base no primeiro decil da distribuição de rendimento (tal como evidenciado no gráfico 7), o que tornaria ilegível a informação relativa aos restantes decis no gráfico 8.

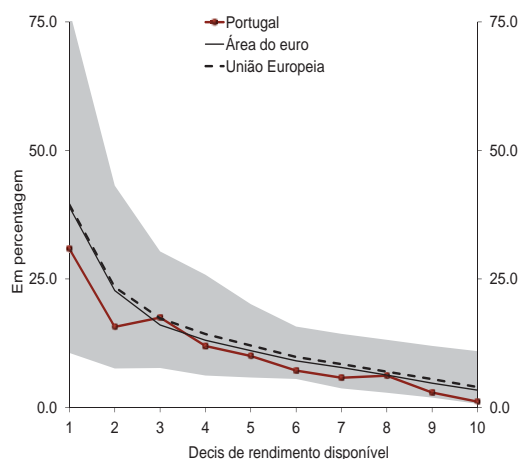
Os gráficos confrontam os dados de Portugal com a média da União Europeia, a média da área do euro e os valores máximos e mínimos dos países na amostra (que determinam a zona a sombreado). Os gráficos permitem ilustrar algumas ideias principais. Em primeiro lugar, como seria de esperar, a magnitude das prestações em dinheiro diminui com o rendimento disponível, refletindo a progressividade das prestações já acima evidenciada (para Portugal e para a totalidade dos países da União). Em segundo lugar, as prestações em dinheiro em percentagem do rendimento disponível são globalmente inferiores em Portugal face à média europeia, em particular nos dois decis mais baixos e nos dois decis mais elevados da distribuição do rendimento disponível. Este facto traduz-se igualmente numa menor fração do total de transferências orientada para estes decis de rendimento.

Importa finalmente aferir de forma breve o impacto redistributivo de alguns desenvolvimentos recentes no âmbito das políticas relativas a prestações em dinheiro em Portugal após 2009 (ano a que se reportam os rendimentos na base de dados). Nos anos mais recentes, as prestações sociais em dinheiro sofreram alterações significativas, nomeadamente no que se refere às regras de cálculo dos subsídios de desemprego, ao grau de restritividade no acesso às prestações, às condições de recursos aplicadas em algumas prestações em dinheiro e à redução de algumas das prestações propriamente ditas. De acordo com a informação da Direção Geral do Orçamento, a despesa em prestações sociais em dinheiro manteve-se relativamente estável em termos nominais entre 2009 e 2012, traduzindo um aumento significativo do subsídio de desemprego – associado fundamentalmente a um aumento sem precedentes do desemprego – e a uma diminuição do subsídio familiar e a jovens e do rendimento social de inserção – associado fundamentalmente a alterações nas regras de atribuição destas prestações. Estas alterações deverão ter contribuído para mitigar o impacto redistributivo destas prestações em Portugal – devido à diminuição de transferências com um elevado grau de progressividade – e, neste sentido, deverão ter contribuído para um aumento da desigualdade na distribuição do rendimento.

¹³ Estes resultados estão disponíveis do autor mediante pedido.

Gráfico 8

PRESTAÇÕES EM DINHEIRO EM PORCENTAGEM DO RENDIMENTO DISPONÍVEL, POR DECIL DE RENDIMENTO DISPONÍVEL

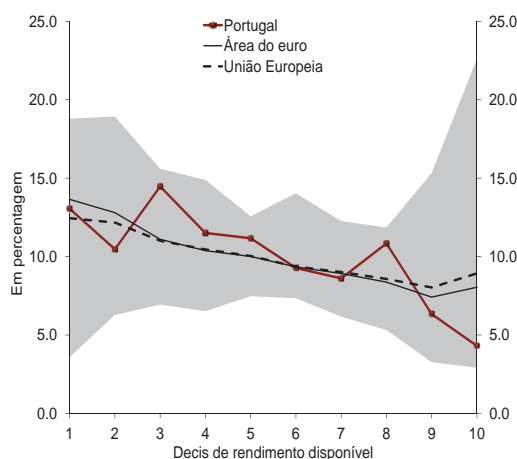


Fonte: Cálculos do autor com base na *EU-SILC*.

Nota: A zona a sombreado é delimitada pelo máximo e o mínimo dos países da amostra.

Gráfico 9

FRAÇÃO DO TOTAL DE PRESTAÇÕES EM DINHEIRO RECEBIDAS POR CADA DECIL DE RENDIMENTO DISPONÍVEL



Fonte: Cálculos do autor com base na *EU-SILC*.

Nota: A zona a sombreado é delimitada pelo máximo e o mínimo dos países da amostra.

4.3. A eficiência da redistribuição por via dos impostos sobre o rendimento

A análise da eficiência redistributiva dos impostos sobre o rendimento é apresentada no quadro 2. Importa recordar que estes impostos incluem as contribuições dos trabalhadores para a Segurança Social. Estas contribuições são realizadas, na sua maioria, a taxas constantes, pelo que contribuem para mitigar a progressividade dos impostos calculada neste artigo (uma simulação deste impacto para Portugal pode ser encontrada em Rodrigues *et al.*, 2012).

O quadro sugere que os países com maiores taxas médias de imposto apresentam em média uma menor progressividade, embora esta associação não seja particularmente forte. Este facto sugere que poderá existir em determinados países alguma compensação entre o nível da taxa de imposto e o grau de progressividade. Adicionalmente, a comparação do quadro 1 com o quadro 2 permite mais uma vez concluir que o efeito redistributivo por via das prestações em dinheiro é globalmente superior ao gerado pelos impostos sobre o rendimento, apesar do peso dos impostos no rendimento bruto ser cerca de duas vezes e meia superior ao peso das prestações em dinheiro no rendimento base.

De acordo com a evidência da *EU-SILC*, os países com taxas de imposto superiores são alguns países nórdicos (Noruega e Suécia) e da Europa continental (Países Baixos e Áustria). Os impostos sobre o rendimento são progressivos em todos os países. Os países com maior grau de progressividade são a Hungria, o Reino Unido, a República Checa e a Eslováquia. Portugal apresenta uma taxa de imposto inferior à média europeia e uma progressividade superior à média europeia. A conjugação destes elementos implica um efeito redistributivo dos impostos sobre o rendimento em Portugal superior à média europeia.

O quadro 2 apresenta igualmente evidência relativamente à fração de imposto sobre o rendimento paga pelos dois últimos decis do rendimento bruto. De acordo com a evidência da *EU-SILC*, os decis mais elevados de rendimento em Portugal pagam uma fração do total de imposto claramente superior à média europeia (cerca de 60 por cento em Portugal, face a cerca de 50 por cento na média da UE). O valor em Portugal apenas encontra paralelo no Reino Unido. É importante avaliar se este facto resulta de taxas de imposto particularmente elevadas nos escalões de rendimento mais altos em Portugal, ou se reflete a elevada desigualdade do rendimento em Portugal, já evidenciada na secção 3.

Quadro 2

IMPACTO DOS IMPOSTOS SOBRE O RENDIMENTO SOBRE A DESIGUALDADE				
	Taxa de imposto (impostos sobre o rendimento sobre rendimento bruto)	Índice de progressividade de Kakwani	Efeito redistributivo total (diminuição do índice de Gini)	Fração dos impostos sobre o rendimento paga pelos dois últimos decis do rendimento bruto
	%			%
LT	15.5	0.13	0.022	54.6
LV	17.2	0.16	0.030	55.8
PT	18.9	0.20	0.042	61.2
UK	21.1	0.23	0.058	62.4
GR	22.3	0.16	0.042	55.2
RO	18.3	0.16	0.030	53.1
IT	24.0	0.14	0.041	52.5
ES	13.2	0.16	0.022	53.3
DE	24.6	0.16	0.044	52.3
BG	9.2	0.13	0.012	49.9
EE	14.2	0.17	0.028	51.9
PL	21.9	0.07	0.016	45.0
FR	17.4	0.12	0.023	48.9
MT	15.6	0.19	0.034	53.0
LU	21.3	0.16	0.036	52.0
AT	26.4	0.14	0.046	50.6
BE	24.1	0.18	0.047	49.0
NL	33.2	0.11	0.047	44.9
FI	23.1	0.15	0.043	48.2
SI	22.2	0.22	0.057	53.2
HU	21.4	0.24	0.057	57.8
DK	32.1	0.08	0.037	42.8
IS	25.3	0.09	0.028	42.6
NO	26.2	0.14	0.044	45.8
CZ	14.2	0.23	0.036	52.7
SE	26.1	0.09	0.030	43.6
SK	9.8	0.23	0.019	53.3
Área do euro	20.7	0.17	0.038	52.0
União Europeia	20.3	0.16	0.036	51.9

Fonte: EU-SILC 2010.

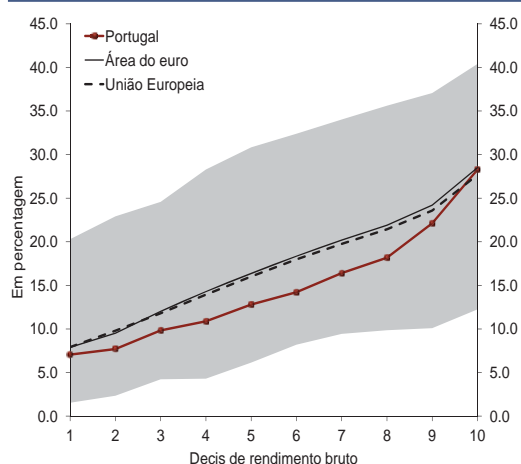
Notas: Os impostos sobre o rendimento incluem as contribuições para a Segurança Social de responsabilidade dos trabalhadores. Os países encontram-se ordenados pelo nível de desigualdade do rendimento bruto. As observações foram ponderadas com pesos amostrais.

Com o objetivo de avaliar esta questão, o gráfico 10 apresenta a taxa média de imposto em cada decil do rendimento bruto, comparando a economia portuguesa com a média europeia, bem como com o máximo e o mínimo dos países da amostra. O gráfico permite concluir que, em Portugal, as taxas de imposto pagas pela generalidade dos decis de rendimento se situam abaixo da média europeia, embora exista uma convergência nos decis superiores de rendimento. A desproporção relativa na fração de impostos paga pelos decis de rendimento mais elevados em Portugal parece assim traduzir essencialmente a elevada desigualdade de rendimento prevalecente na economia portuguesa. Finalmente, o gráfico 11 apresenta a fração do total de impostos paga por cada decil de rendimento. Mais uma vez, surge clara a singularidade do caso português, não só na elevada fração de impostos paga pelos decis de rendimento mais elevados, mas também na fração relativamente reduzida de impostos pagos pelos decis de rendimento imediatamente acima da mediana.

É interessante notar que a ordenação dos diferentes países da União Europeia em termos de taxa média de imposto se mantém relativamente inalterada ao longo dos vários decis de rendimento. Focando a atenção no decil de rendimento mais elevado, as taxas médias de imposto mais baixas, em torno de 15

Gráfico 10

TAXA MÉDIA DE IMPOSTO SOBRE O TRABALHO, POR DECIL DE RENDIMENTO BRUTO

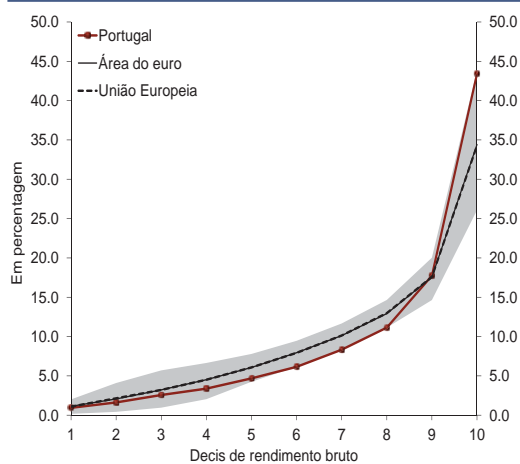


Fonte: Cálculos do autor com base na *EU-SILC*.

Nota: A zona a sombreado é delimitada pelo máximo e o mínimo dos países da amostra.

Gráfico 11

FRAÇÃO DO TOTAL DE IMPOSTOS PAGA POR CADA DECIL DE RENDIMENTO BRUTO



Fonte: Cálculos do autor com base na *EU-SILC*.

Nota: A zona a sombreado é delimitada pelo máximo e o mínimo dos países da amostra.

por cento, são registadas na Bulgária e na Eslováquia, enquanto as taxas mais elevadas, de cerca de 40 por cento, são aplicadas nos Países Baixos e na Dinamarca.

Finalmente, tal como no caso das prestações em dinheiro, importa sublinhar que no passado recente ocorreram alterações no sistema de impostos sobre o rendimento com um impacto redistributivo relevante. Desde 2009, dois desenvolvimentos neste domínio merecem destaque. Em primeiro lugar, observou-se uma concentração dos benefícios fiscais nos escalões de rendimento mais baixos. Este facto terá contribuído para aumentar a progressividade do imposto sobre o rendimento. Em segundo lugar, importa realçar o conjunto de alterações na tributação de IRS aprovado no âmbito do Orçamento de Estado para 2013. Estas alterações implicam um significativo aumento da taxa média de imposto nos vários decis de rendimento. A taxa média de imposto nos escalões de rendimento mais elevados deverá agora situar-se acima da média europeia. A informação disponível sugere que deverá ocorrer uma ligeira diminuição do grau de progressividade do imposto, dado que os escalões com menor taxa média de imposto terão um maior aumento percentual do imposto a pagar¹⁴. Em termos de impacto redistributivo, o aumento da taxa média de imposto, pela sua magnitude, deverá dominar a diminuição do grau de progressividade do imposto. Estas alterações deverão assim contribuir para diminuir a desigualdade na distribuição do rendimento em Portugal. Refira-se novamente que esta é uma avaliação em equilíbrio parcial, dado que não contempla os efeitos de equilíbrio geral sobre a geração e a distribuição do rendimento.

5. Conclusões

A redistribuição do rendimento é uma dimensão importante da intervenção do Estado numa economia de mercado. De facto, em maior ou menor medida, as políticas redistributivas visam assegurar uma maior equidade e uma maior igualdade de oportunidades entre os cidadãos. Estes objetivos são concretizados

¹⁴ Note-se que este facto é consistente com a existência de um maior aumento das taxas médias de imposto, em pontos percentuais, nos escalões de rendimento mais elevados. Na verdade, desde que o imposto seja à partida progressivo, mesmo um aumento proporcional de impostos – que, por definição, não altera a progressividade do imposto – implica um maior aumento, em pontos percentuais, das taxas de imposto dos escalões de rendimento mais elevados.

através do reforço de mecanismos de partilha de risco, da garantia – condicional ou incondicional – de determinados limiares mínimos de rendimento, bem como da correção de falhas de mercado que geram uma desigualdade exacerbada na distribuição do rendimento. O presente artigo visou analisar a eficácia e a eficiência das políticas redistributivas em Portugal e na União Europeia, centrando-se no papel das prestações em dinheiro (excluindo pensões) e dos impostos sobre o rendimento. A análise baseou-se nos microdados da *EU-SILC* 2010. Não obstante algumas limitações da base de dados, importa evidenciar várias conclusões.

Em primeiro lugar, as políticas de redistribuição reduzem significativamente a desigualdade do rendimento na União Europeia, embora com uma elevada heterogeneidade entre países. Os países com menor desigualdade no rendimento disponível conjugam uma desigualdade do rendimento base relativamente baixa com uma forte redistribuição do rendimento por via de prestações em dinheiro e impostos sobre o rendimento. Este resultado está necessariamente fundado num conjunto de instituições, políticas e preferências sociais orientadas para uma reduzida desproporção do rendimento entre os cidadãos. Por seu turno, Portugal apresenta um dos mais elevados níveis de desigualdade do rendimento na União Europeia – particularmente acentuada no rendimento base e na mediana superior da distribuição do rendimento – e um grau de redistribuição por via das prestações em dinheiro e dos impostos sobre o rendimento próximo da média europeia.

Em segundo lugar, a redistribuição do rendimento nos países europeus opera essencialmente por via das prestações em dinheiro – claramente orientadas para os escalões de rendimento mais reduzido – e, em menor medida, através da progressividade dos impostos sobre o rendimento. Não obstante, o sistema de impostos tem sempre um papel fundamental no processo redistributivo, dado que assegura a provisão das prestações sociais e, *inter alia*, o financiamento do instrumento mais poderoso de combate às desigualdades no longo prazo: o investimento em educação¹⁵. Numa sociedade com uma desigualdade excessiva como a portuguesa, existe necessariamente uma discrepância acentuada entre quem sustenta o pagamento de impostos e quem mais beneficia das prestações sociais em dinheiro. Esta discrepância implica importantes dilemas, nomeadamente pela necessidade de estabelecer comparações interpessoais de ganhos e perdas de bem-estar, bem como pelo facto de as instituições políticas e as escolhas sociais nem sempre favorecerem uma redistribuição adicional de rendimento, mesmo quando esta obedece ao princípio de Pigou-Dalton (ou seja, quando gera uma maior igualdade social).

Em terceiro lugar, uma avaliação completa do processo redistributivo deve procurar identificar a eficiência de cada instrumento de política. O caso português ilustra bem esta afirmação. De facto, a evidência com base na *EU-SILC* sugere que as prestações em dinheiro (excluindo pensões) em Portugal têm um impacto redistributivo relativamente baixo no contexto europeu. No entanto, a decomposição deste impacto permite apurar que este resultado decorre exclusivamente da dimensão relativamente modesta daquelas prestações em Portugal. Em termos de eficiência, Portugal é mesmo um dos países em que as prestações em dinheiro (excluindo pensões) são mais orientadas para os rendimentos mais baixos. No que se refere aos impostos sobre o rendimento, o seu efeito redistributivo em Portugal é superior à média europeia, o que resulta de uma maior progressividade dos impostos sobre o rendimento em Portugal. O presente artigo permitiu também evidenciar que a elevada fração do total de impostos sobre o rendimento paga pelos decis de rendimento mais elevados em Portugal – um dos máximos na União Europeia – resulta essencialmente da elevada desigualdade na distribuição do rendimento bruto em Portugal, dado que as taxas médias de imposto nos decis de rendimento mais elevado não diferem substancialmente da média europeia.

Finalmente, importa sublinhar que este artigo não abordou várias questões incontornáveis no debate em curso sobre políticas de redistribuição em Portugal. Em primeiro lugar, o sistema de pensões – pelo

¹⁵ Ver Alves *et al.* (2010) para uma análise do papel da educação na determinação da desigualdade do rendimento em Portugal.

seu impacto intertemporal nas finanças públicas e pela sua importância em termos de instrumento de solidariedade intergeracional – merece uma análise de sustentabilidade particularmente cuidada, que extravasa o âmbito deste artigo. Existe também um conjunto de políticas que, tendo como objetivo a provisão pública universal de bens e serviços considerados fundamentais para a comunidade, têm um papel crucial na diminuição das desigualdades no longo prazo. Estas políticas, com um impacto relevante em termos de bem-estar social, não foram igualmente objeto de análise neste estudo. Em segundo lugar, uma avaliação das políticas redistributivas num país deve ser acompanhada, ou mesmo precedida, de uma análise das políticas pré-distributivas, ou seja, do quadro institucional e das políticas que determinam a geração e a distribuição do rendimento no mercado. As políticas de concorrência, o funcionamento do sistema judicial, as políticas de investigação e inovação, as regras de funcionamento do mercado de trabalho e, crucialmente, as políticas de qualificação a médio prazo da população ativa, são elementos fundamentais deste processo de pré-distribuição. Em terceiro lugar, existe um consenso alargado que a redistribuição por via do sistema de impostos e transferências deverá tornar-se cada vez mais integrada e coerente, de forma a aumentar o bem-estar social para o mesmo nível de recursos. Alguns contributos recentes de excecional qualidade poderão estabelecer um padrão de referência em termos das melhores práticas internacionais (ver Mirrlees *et al.*, 2011). Estas questões exigirão um estudo aprofundado no futuro e, desejavelmente, deverão fazer parte do conjunto de informação disponível na tomada de decisões políticas estruturantes nestes domínios.

REFERÊNCIAS

- Alves, N., M. Centeno e A. Novo (2010), "O investimento em educação em Portugal: retornos e heterogeneidade", *Boletim Económico Primavera*, Departamento de Estudos Económicos, Banco de Portugal.
- Atta-Darkua e A. Barnard (2011), "Distributional effects of direct taxes and social transfers (cash benefits)" in *Income and Living Conditions*, Eurostat.
- Bastagli, F., D. Coady e S. Gupta (2012), "Income Inequality and Fiscal Policy", *IMF Staff Discussion Note*, SDN/12/08.
- Brewer, M., M. Dias e J. Shaw (2012), "A dynamic perspective on how the UK personal tax and benefit system affects work incentives and redistributes income", *IFS Briefing Note* BN132.
- Comissão Europeia (2010), EU-SILC 065 (2010 operation) – Description of target variables, Eurostat.
- Comissão Europeia (2012), *Employment and Social Developments in Europe 2011*, Chapter 2 "Are our societies working fairly? Recent changes in income inequality".
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.
- Immervoll, H. e L. Richardson (2011), "Redistribution policy and inequality reduction in OECD countries", *IZA Discussion Paper* No. 6030.
- Journard, I., M. Pisu e D. Bloch (2012), "Less income inequality and more growth – are they compatible? Part 3. Income redistribution via taxes and transfers across OECD countries", *OECD Economics Department Working Paper*, No. 926.
- Kakwani, N. (1977), "Measurement of tax progressivity: an international comparison", *The Economic Journal*, 87(345), pp. 71-80.
- Kakwani, N. (1979), "Measurement of tax progressivity: a reply", *The Economic Journal*, 89(355), pp. 653-657.
- McCarty, N. e J. Pontusson (2009), "The political economy of inequality and redistribution", Chapter 26 in W. Salverda, B. Nolan, T. Smeeding (eds.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford University Press.
- Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles e J. Poterba (2011), *Tax by Design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press.
- OCDE (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD.
- OCDE (2012), "Income inequality and growth: The role of taxes and transfers", *OECD Economics Department Policy Notes*, No. 9.
- Piketty, T. e E. Saez (2012), "Optimal labor income taxation", *NBER Working Paper* 18521, a publicar no *Handbook of Public Economics*, Volume 5.
- Rodrigues, C. F. (coord.), R. Figueiras e V. Junqueira (2012), *Desigualdade Económica em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Stiglitz, J. (2012), *The Price of Inequality*, Allen Lane, Penguin Books.
- Van Kerm, P. (2009), "sgini – Generalized Gini and concentration coefficients (with factor decomposition) in Stata", CEPS/INSTEAD, Luxembourg.