ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	**CAPÍTULO 23** Transferências e incentivos
Autores(as)	José Márcio Camargo Maurício Cortez Reis
DOI	

Título do livro	**DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA QUEDA RECENTE: UMA ANÁLISE DA QUEDA RECENTE**
Organizadores(as)	Ricardo Paes de Barros Miguel Nathan Foguel Gabriel Ulyssea
Volume	2
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Ipea
Ano	2007
Edição	
ISBN	978-85-7811-000-0
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2007

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/ portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CAPÍTULO
23

Transferências e Incentivos

José Márcio Camargo*

Maurício Cortez Reis*

1 INTRODUÇÃO

Os indicadores de desigualdade de renda no Brasil vêm apresentando sinais de queda desde o início dos anos 1990; tendência essa que se intensificou a partir de 2001 (Ipea, 2006). Para um país caracterizado, durante décadas, por elevados níveis de desigualdade, essa é uma excelente notícia. Várias foram as causas dessa evolução na desigualdade de renda, tais como: a redução da desigualdade na distribuição de educação, a diminuição das diferenças de renda entre pessoas de distintos níveis educacionais, a menor segmentação do mercado de trabalho nas cidades pequenas, médias e nas regiões metropolitanas, e, por fim, as transferências governamentais de renda. Estas últimas representaram um dos fatores mais importantes para a redução da desigualdade no período. Estimativas apresentadas em Ipea (2006) mostram que aproximadamente um terço da redução da desigualdade havida no período resultou em um conjunto de programas de transferência de renda financiados, em parte ou totalmente, pelo governo.

Os programas de transferência de renda podem ser importantes mecanismos de redução da desigualdade. Quanto maiores os valores da transferência e da cobertura, e quanto mais focalizados nos mais pobres, maior será o efeito deles sobre a diminuição da desigualdade e da pobreza. Entretanto, programas de transferência de renda podem ter efeitos negativos a longo prazo, na medida em que podem gerar incentivos para a diminuição da taxa de participação de seus beneficiários no mercado de trabalho, aumentar o salário de reserva desses trabalhadores e, dessa forma, aumentar sua taxa de desemprego, criar dependência dos programas e até mesmo afetar as decisões

* José Márcio Camargo é professor do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio); e Maurício Cortez Reis é pesquisador do Ipea.

dos beneficiários quanto ao investimento em capital humano. Caso esses incentivos sejam significativos, diferentes desenhos de programas de transferência de renda terão diferentes efeitos sobre as decisões de seus beneficiários quanto à oferta de trabalho e de investimentos em capital humano.

O governo brasileiro financia três tipos de programas de transferência de renda. O maior deles, em termos do volume de recursos públicos gastos, é o sistema de aposentadorias e pensões que, em parte, é financiado por contribuições de seus beneficiários. Os gastos desse sistema, que engloba o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e as aposentadorias do setor público, correspondem a 10,9% do Produto Interno Bruto (PIB) do País, estando em torno de 5% do PIB o déficit do sistema previdenciário. O segundo, em termos de tamanho, é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que paga pensão no valor de um salário mínimo a todo cidadão com idade igual ou superior a 65 anos, bem como a deficientes físicos com incapacidade para o trabalho, os quais comprovem ter renda *per capita* familiar menor que um quarto do salário mínimo, sem qualquer tipo de contrapartida por parte de seus beneficiários. Esse programa desembolsa, anualmente, 1% do PIB.

Finalmente, temos os programas condicionados de transferência de renda, financiados inteiramente por impostos, os quais demandam, porém, uma contrapartida por parte de seus beneficiários, como o Bolsa Família, o Bolsa Escola e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Esses programas – inicialmente implementados em alguns municípios e estados, mas somente nos anos 2000 nacionalizados – têm como contrapartida a freqüência das crianças das famílias beneficiadas às escolas públicas, e visitas periódicas a postos de saúde, ou seja, o investimento em capital humano dessas crianças, e desembolsam, anualmente, 0,38% do PIB.

Neste artigo, apresentamos evidências que corroboram a hipótese de que os dois primeiro tipos de programas, como as aposentadorias e o BPC, efetivamente influenciam o salário de reserva, assim como as decisões quanto à oferta de trabalho. Esse efeito parece influenciar tanto os beneficiários diretos do programa quanto os seus beneficiários indiretos, ou seja, pessoas que vivem em domicílios com a presença de beneficiários dos programas de transferência, os quais não recebem diretamente, porém, qualquer benefício.

Especificamente, as evidências mostram que, nos domicílios onde há pessoas que recebem aposentadorias e pensões, ocorre um aumento do salário de reserva dos membros do domicílio que fazem parte

da força de trabalho. Com o aumento do salário de reserva, aumenta também a pressão salarial e, como conseqüência, a taxa de desemprego desse grupo de trabalhadores. Como a contribuição dos programas de transferência de renda para a redução da desigualdade advém exatamente do fato de eles favorecerem mais os grupos de menor nível de renda, os trabalhadores mais afetados são exatamente os de menor renda. Da mesma forma, há evidências de que ocorre uma redução na taxa de participação dos adultos das famílias que têm membros que recebem aposentadorias e pensões.

Um segundo conjunto de evidências mostra que a existência de beneficiários diretos desses programas nos domicílios afeta as decisões dos jovens neles residentes quanto a seu investimento em capital humano. Jovens de famílias beneficiadas com aposentadorias e pensões têm maior probabilidade de estar somente estudando, só estudando e trabalhando, ou não fazendo nenhuma das duas atividades, em relação a estar apenas trabalhando, isso se comparados com jovens que vivem em domicílios sem membros beneficiários de qualquer transferência governamental de renda.

2 TRANSFERÊNCIAS DE RENDA E DECISÕES QUANTO À OFERTA DE TRABALHO[1]

Ao longo da década de 1990, a taxa de desemprego aberto apresentou forte crescimento na economia brasileira. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), a taxa de desemprego aberto do País passou de 3,1% para 8,6% da População Economicamente Ativa (PEA) entre 1990 e 1999.[2] Além de a taxa de desemprego aberto ter aumentado significativamente, a proporção dos desempregados com mais de um ano nessa condição, que podemos chamar de desempregados a longo prazo, passou de 0,97% para 4,5% da PEA. Durante a década de 1990, também ocorreu uma redução no ritmo de crescimento da taxa de participação na força de trabalho em relação ao da década anterior.

Um segundo fato estilizado importante ocorrido nesse período foi o aumento do valor da aposentadoria domiciliar *per capita* (ou seja, da renda de aposentadoria dos domicílios dividida pelo número de moradores desses mesmos domicílios). Esse aumento ocorreu ao mesmo tempo em que o rendimento do trabalho principal sofreu forte redução. De acordo com a Pnad, o valor da aposentadoria domiciliar

[1] Os resultados descritos nesta seção têm por base Camargo e Reis (2005).

[2] Para indivíduos de 25 a 59 anos de idade nas áreas urbanas.

per capita em 1999 era 60% maior que em 1990, enquanto o rendimento médio do trabalho principal diminuiu, no mesmo período, cerca de 13%. Com isso, aumentou a participação das aposentadorias na renda domiciliar *per capita*. Esses aumentos favoreceram principalmente os indivíduos com níveis mais baixos de educação.

Camargo e Reis (2005) estimam o efeito dessas aposentadorias sobre a taxa de desemprego usando informações de *cross-sections* repetidas para 17 edições da Pnad. As regressões são estimadas separadamente para três grupos de qualificação, definidos com base no nível de escolaridade.[3]

Os resultados mostram que a aposentadoria domiciliar *per capita* apresenta um impacto positivo sobre a taxa de desemprego dos trabalhadores não qualificados. Evidências semelhantes são encontradas para as taxas de desemprego a longo prazo dos não qualificados e dos semiqualificados. Além disso, há também evidências de que aumentos na aposentadoria domiciliar *per capita* reduzem a taxa de participação para os não qualificados e os semiqualificados.

De acordo com os resultados, um aumento em R$ 100 na aposentadoria domiciliar *per capita* deve elevar a probabilidade de desemprego dos trabalhadores não qualificados em 1,2 ponto percentual. Para os semiqualificados o aumento é de 0,7, enquanto para os qualificados é de apenas 0,2 ponto percentual. Já para a taxa de participação, os resultados mostram que um aumento de R$ 100 na aposentadoria domiciliar *per capita* reduz a probabilidade de participação dos trabalhadores não qualificados em 8,6 pontos percentuais. As reduções estimadas para os semiqualificados e os qualificados são de 2,3 e 0,4 pontos percentuais, respectivamente.

3 EFEITOS SOBRE AS DECISÕES QUANTO AO INVESTIMENTO EM CAPITAL HUMANO POR PARTE DE MEMBROS DE DOMICÍLIOS QUE RECEBEM A TRANSFERÊNCIA[4]

Na seção anterior, mostramos que um aumento no valor das aposentadorias parece ter levado a um aumento da taxa de desemprego e à redução da taxa de participação na força de trabalho. Porém, uma redução da taxa de participação não necessariamente é um fator negativo. Se essa diminuição da taxa de participação estiver associada a um aumento na proporção dos membros jovens do domicílio que estão estudando, em razão de um relaxamento da restrição orçamentária da

[3] São classificados como não qualificados os trabalhadores com menos de 4 anos de escolaridade; como semiqualificados os trabalhadores com escolaridade entre 4 e 10 anos; e, como qualificados, aqueles com 11 anos ou mais de escolaridade.

[4] Os resultados desta seção são analisados com cuidado em Camargo e Reis (2006).

família bem como de uma redução do custo de oportunidade de permanecer na escola, a menor taxa de participação estará associada a um aumento do investimento em capital humano por parte das famílias recebedoras do benefício em seus membros mais jovens e, portanto, a uma força de trabalho mais educada e mais produtiva no futuro. Esse efeito pode ser particularmente importante para famílias mais pobres com restrição de crédito.

Entretanto, caso a diminuição da taxa de participação esteja associada a um aumento do tempo ocioso dos indivíduos mais jovens, o resultado de longo prazo da menor participação será negativo.

Camargo e Reis (2006) utilizam dados da Pnad de 2003 para estimar os efeitos da renda de aposentadorias e pensões sobre a probabilidade de os jovens de 15 a 21 anos trabalharem e estudarem, de somente estudarem, e de não estudarem nem trabalharem, em relação a somente trabalharem. Os autores encontram evidências de que uma maior renda decorrente de pensões e aposentadorias reduz a taxa de participação dos jovens na força de trabalho, por meio de um aumento na proporção de jovens estudando, mas também na proporção de jovens que não participam da força de trabalho e não estudam.

Os resultados das estimações mostram que um aumento de R$ 100 na renda *per capita* de aposentadoria reduz a probabilidade de participação dos jovens na força de trabalho em 3,4 pontos percentuais. Se a renda *per capita* de aposentadoria do domicílio aumentar R$ 100, a probabilidade de os indivíduos residentes no domicílio estarem apenas estudando aumenta 7,6 pontos percentuais, a de estarem estudando e participando aumenta 3,3 pontos percentuais, e a de não estarem estudando nem participando aumenta 2,8 pontos percentuais, em relação à de estarem apenas participando. Os resultados são similares se adicionarmos a renda de pensão à renda de aposentadoria.

Portanto, os resultados descritos nesta seção indicam que um aumento das rendas de aposentadoria e pensões influencia o comportamento dos jovens que vivem no mesmo domicílio de recebedores dessas transferências. Nos domicílios com maiores rendas de aposentadoria e pensões *per capita*, a probabilidade de participação na força de trabalho para indivíduos na faixa etária de 15 a 21 anos é menor do que nos domicílios que não têm indivíduos recebendo esse tipo de benefício.

Entretanto, apesar das elevadas taxas de retorno da educação no Brasil uma grande proporção de indivíduos jovens permanece fora da escola. A evidência sugere que uma parte desse contingente de jovens

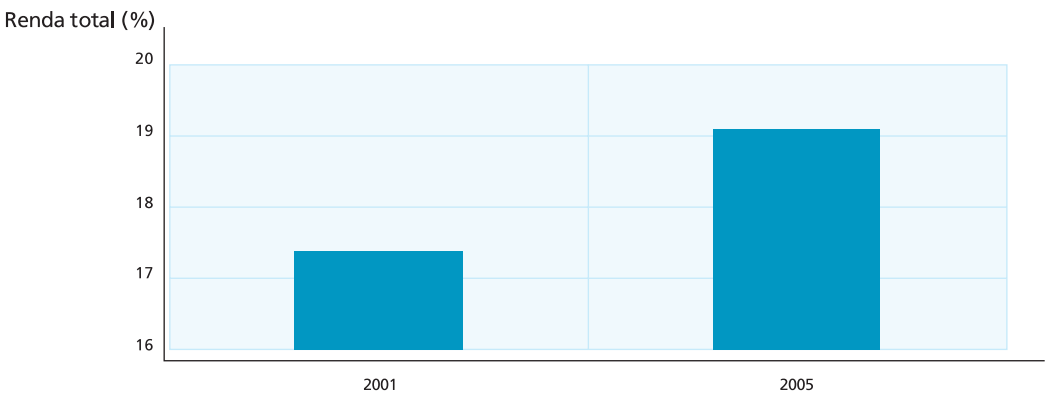
está fora da escola pelo fato de a sua renda *per capita* familiar ser muito baixa. Quando a renda do domicílio aumenta, os jovens dedicam-se mais à educação. Há, porém, evidências de que um grupo importante desses jovens dá elevado valor ao lazer ou tem uma elevada taxa de desconto, de tal forma que um aumento da renda *per capita* do domicílio reduz tanto a taxa de participação na força de trabalho quanto o investimento em capital humano por parte desses indivíduos.

4 A EVOLUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS NO PERÍODO 2001-2005

A partir dos resultados antes apresentados esta seção discute como o comportamento das transferências entre 2001 e 2005 pode ter influenciado o comportamento dos indivíduos. Durante esse período, ocorreu um aumento nas transferências governamentais, para o qual contribuíram a maior cobertura do BPC e, principalmente, do Bolsa Família, assim como os aumentos nos valores das aposentadorias e pensões e do BPC.

O gráfico 1 mostra a participação das transferências públicas na renda total dos domicílios em 2001 e em 2005, de acordo com dados da Pnad. Nota-se que houve, nesse período, um aumento na proporção da renda total advinda de aposentadorias, pensões, BPC e Bolsa Família. Em 2001, esses benefícios representavam cerca de 17% da renda total dos domicílios. Em 2005, essa parcela aumentou para 19%.

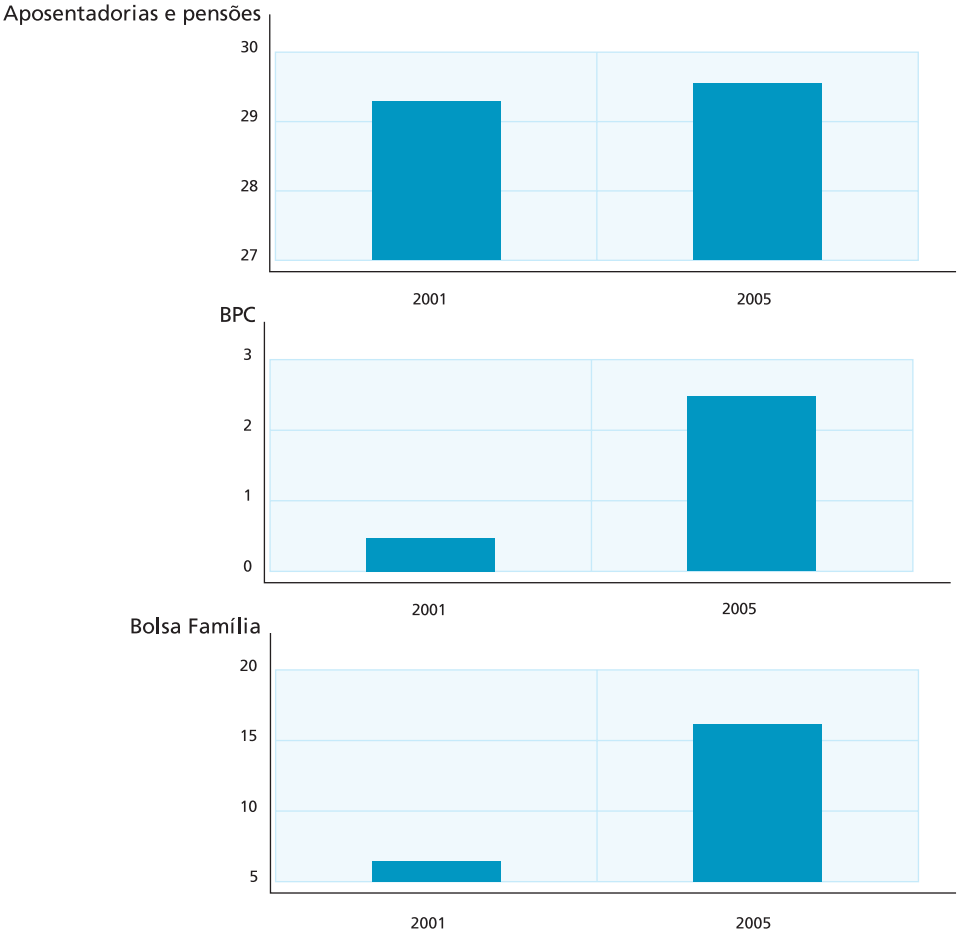
GRÁFICO 1
Participação das transferências públicas na renda total (em %)



Fonte: Construído com base nos dados da Pnad.

No gráfico 2 é mostrada a porcentagem de pessoas em famílias que recebem recursos de cada um dos programas de transferência de renda do governo. Para as aposentadorias e pensões, essa porcentagem é estável ao longo do tempo, e igual a cerca de 29%. Ocorreu um aumento na proporção de indivíduos em famílias que recebem o Benefício de Prestação Continuada, de 0,5%, em 2001, para 2,5% em 2005. O gráfico mostra também que o maior aumento em termos de pontos percentuais foi verificado para o Bolsa Família, que passou de 6,5% para 16,2%.

GRÁFICO 2
Pessoas em famílias que recebem renda não derivada do trabalho (em%)

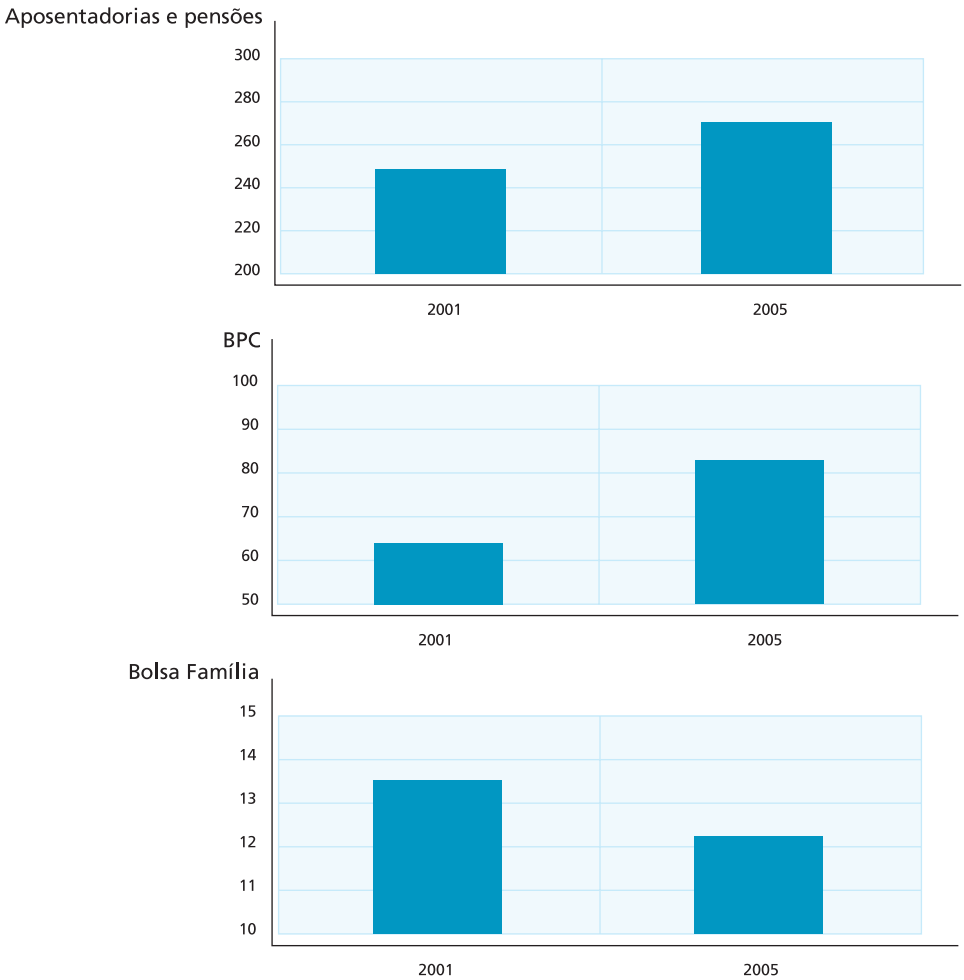


Fonte: Construído com base nos dados da Pnad.

O gráfico 3 mostra, ainda, que ocorreram aumentos nos valores *per capita* dos benefícios para as famílias que receberam transferências.

Embora a proporção de beneficiados diretos e indiretos das aposentadorias e pensões não tenha se alterado entre 2001 e 2005, a média *per capita* desses benefícios aumentou de cerca de R$ 250, em 2001, para R$ 270 em 2005. O gráfico 3 apresenta também evidências de aumento para o BPC, de R$ 64 para R$ 88. Apesar do aumento na cobertura do Bolsa Família, o valor médio do benefício *per capita* apresentou uma ligeira redução, entre 2001 e 2005, de R$ 13,5 para R$ 12,2.

GRÁFICO 3
Renda *per capita* entre famílias que recebem renda não derivada do trabalho (em R$)



Fonte: Construído com base nos dados da Pnad.

Para domicílios beneficiados por transferências governamentais, o aumento médio na renda *per capita* proporcionado por esses programas

foi de R$ 30. De acordo com os resultados apresentados nas duas seções anteriores, um aumento na renda domiciliar *per capita* em R$ 30, decorrente das transferências, deve aumentar a probabilidade de desemprego em 0,4 ponto percentual, e reduzir a probabilidade de participação em 2,5 pontos percentuais para um trabalhador com pouca educação (menos de quatro anos de escolaridade). Para os jovens, o efeito é de uma redução na probabilidade de participação em 1 ponto percentual. De acordo com os resultados, uma transferência de R$ 30 deve aumentar as probabilidades de o jovem apenas estudar em 2,2 pontos percentuais, de estudar e participar em 0,8 ponto percentual, e de não participar nem estudar em 0,8 ponto percentual, em relação à probabilidade de somente participar.

5 CONCLUSÕES

Se os programas de transferências não condicionadas de renda geram efeitos importantes sobre essas variáveis, devemos esperar que os programas de transferências condicionadas possam, com maior razão, ter efeitos importantes no sentido de as condicionalidades serem cumpridas. Sendo as condicionalidades um maior investimento em capital humano, por parte das famílias beneficiárias, nas suas crianças, devemos esperar que esses programas efetivamente induzam as famílias pobres a aumentar o investimento em educação e saúde das crianças. O resultado seria menor desigualdade na distribuição de capital humano, bem como menores níveis de desigualdade e pobreza nas gerações futuras.

Esses resultados sugerem que a estrutura de incentivos gerada pelos programas de transferência de renda é fundamental para avaliar seus resultados a longo prazo. Programas de transferências não condicionadas de renda que geram incentivos a uma redução da taxa de participação na força de trabalho dos membros adultos do domicílio, ou que aumentam o salário de reserva desses trabalhadores sem gerar incentivos ao investimento em capital humano por parte dos membros da família, são menos desejáveis do que programas que condicionam o recebimento do benefício a um maior investimento em capital humano, por parte das famílias, em suas crianças. Isso porque, ainda que estes últimos possam ter o mesmo efeito de reduzir a taxa de participação e a taxa de desemprego dos membros adultos dos domicílios beneficiados, ao aumentarem o investimento em capital humano nas crianças reduzem a desigualdade na distribuição de capital humano e, portanto, a desigualdade de renda e a pobreza nas gerações futuras.

6 REFERÊNCIAS

CAMARGO, J. M.; REIS, M. C. **Aposentadoria e pressão salarial**. Rio de Janeiro: PUC/Rio, 2005. Mimeo

_____. **Retirement and pension income and youth decisions about work and education in Brazil**. 2006. Mimeo.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, ago. 2006. (Nota Técnica). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: nov. 2006.

Parte V:

RENDIMENTOS DO TRABALHO
(EDUCAÇÃO E EXPERIÊNCIA)

Introdução....263

Capítulo 24: Desigualdade de Rendimentos do Trabalho no Brasil, de 1995 a 2005....267
Lauro Ramos
1 INTRODUÇÃO....267
2 EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE NO PERÍODO PÓS-REAL....268
3 FONTES DE DISPERSÃO DE RENDIMENTOS....275
4 DESIGUALDADE E EDUCAÇÃO....279
5 REFERÊNCIAS....282
APÊNDICE....283

Capítulo 25: Educação e Queda Recente da Desigualdade no Brasil....285
Naércio Menezes-Filho, Reynaldo Fernandes e Paulo Picchetti
1 INTRODUÇÃO....285
2 DESCRIÇÃO DOS DADOS....287
3 METODOLOGIA ECONOMÉTRICA....292
4 RESULTADOS....295
5 CONCLUSÕES....302
6 REFERÊNCIAS....303

Capítulo 26: A Recente Queda na Desigualdade de Renda e o Acelerado Progresso Educacional Brasileiro da Última Década....305
Ricardo Paes de Barros, Samuel Franco e Rosane Mendonça
1 INTRODUÇÃO....305
2 REMUNERAÇÃO DO TRABALHO E QUEDA NA DESIGUALDADE....308
3 A FORMAÇÃO DA DESIGUALDADE EM REMUNERAÇÃO....315
4 METODOLOGIA....329
5 RESULTADOS....332
6 SUMÁRIO E CONCLUSÕES....336
7 REFERÊNCIAS....338
APÊNDICE....342

Capítulo 27: Uma Decomposição da Desigualdade de Rendimentos do Trabalho no Brasil: 1995-2005....343
João Pedro Azevedo e Miguel Nathan Foguel
1 INTRODUÇÃO....343
2 METODOLOGIA....345
3 DADOS E IMPLEMENTAÇÃO....351
4 RESULTADOS....353
5 EVOLUÇÃO DOS PREÇOS E DA DISPERSÃO NAS QUANTIDADES....358
6 SUMÁRIO....362
7 REFERÊNCIAS....364