
Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries

Será que a desigualdade de rendimentos aumentou durante os últimos tempos? Quem ganhou e quem perdeu neste processo? Este processo afectou todos os países da OCDE uniformemente? Em que medida é que maiores desigualdades de rendimentos são a consequência de maiores diferenças nos rendimentos dos trabalhadores e até que ponto são afectados por outros factores? Finalmente, como é que a redistribuição governamental através do sistema de benefícios fiscais afecta estas tendências? Estas são algumas das questões abordadas neste relatório -- e as respostas irão surpreender muitos leitores. Este relatório fornece indícios sobre um aumento razoavelmente generalizado em termos de desigualdade de rendimentos ao longo das últimas duas décadas nos países da OCDE, mas o momento, a intensidade e as causas deste aumento diferem do que é tipicamente sugerido nos meios de comunicação social. *Crescimento desigual?* Compila uma gama de análises sobre a distribuição dos recursos económicos nos países da OCDE. Os indícios da distribuição de riqueza e pobreza cobrem, pela primeira vez, todos os 30 países da OCDE em meados dos anos 2000, enquanto que a informação sobre as tendências, que se estende até meados dos anos 80, é fornecida para cerca de dois terços dos países. O relatório descreve igualmente as desigualdades numa variedade de domínios (tais como a riqueza dos agregados familiares, padrões de consumo, serviços públicos de género) que são tipicamente excluídos da discussão convencional sobre a distribuição dos recursos económicos entre indivíduos e agregados familiares. Saber precisamente quanta desigualdade existe numa sociedade não é determinado de forma aleatória, nem está para além dos poderes do governo mudar, desde que tenham em consideração o tipo de evidências actualizadas incluídas neste relatório.

Se perguntarmos a uma pessoa normal que faça uma lista dos maiores problemas que o mundo enfrenta hoje em dia, é provável que “desigualdade e pobreza” sejam das primeiras coisas a serem mencionadas. Existe uma preocupação generalizada de que o crescimento económico não está a ser partilhado de forma justa. Uma sondagem realizada pela BBC, em Fevereiro de 2008, sugere que cerca de dois terços da população em 34 países pensava que “os desenvolvimentos económicos dos últimos anos” não tenham sido partilhados justamente. Na Coreia, Portugal, Itália, Japão e Turquia, mais de 80% dos inquiridos concordou com esta afirmação. Existem muitas outras sondagens e estudos que sugerem o mesmo. Portanto, as pessoas têm razão ao pensarem que “os ricos se tornaram mais ricos e os pobres mais pobres”? Como é frequentemente o caso com perguntas simples, fornecer respostas simples é muito mais difícil. Certamente que os países mais ricos se tornaram mais ricos e alguns dos países mais pobres tiveram menos sorte. Por outro lado, o rápido crescimento de rendimentos na China e na Índia arrastou milhões de milhões de pessoas para fora da pobreza. Portanto, quer sejamos optimistas ou pessimistas sobre o que está a acontecer no mundo em relação à desigualdade de rendimentos e à pobreza, depende de como se vê o copo, se meio cheio ou meio vazio. Ambas perspectivas correspondem à verdade.

Mesmo que possamos concordar que o mundo se está a tornar mais desigual poderá não ser apenas devido à globalização. Existem outras explicações plausíveis - a alteração baseada nas aptidões tecnológicas (assim, por exemplo, as pessoas que saibam como explorar a internet ganham, e aquelas que não saibam perdem) ou alterações em formas políticas (assim, os sindicatos são mais fracos e os trabalhadores menos protegidos que antes) são outras razões pelas quais a desigualdade poderá estar a aumentar. Todas estas teorias têm apoiantes académicos bem conceituados. Segundo todas as probabilidades todos estes factores possuem alguma importância.

Este relatório observa todos os 30 países desenvolvidos da OCDE. Mostra que tem havido um aumento da desigualdade dos rendimentos, que decorre, pelo menos, desde meados dos anos 80 e, provavelmente, desde os anos 70. O desfasamento afectou a maioria (mas não todos) dos países, registando-se recentemente grandes aumentos no Canadá e na Alemanha, por exemplo, mas diminuições no México, Grécia e Reino Unido.

No entanto, o aumento da desigualdade – embora bastante disseminado e significativo – não tem sido tão espectacular como muitas pessoas possam pensar. De facto, ao longo dos 20 anos, o aumento médio tem sido de cerca de dois pontos Gini (o Gini é a melhor medida de desigualdade de rendimentos). Tal é o mesmo que a diferença actual de desigualdade entre a Alemanha e o Canadá - uma diferença notável, mas não uma mudança que nos permita falar de colapso da sociedade. Esta diferença entre o que os dados mostram e o que as pessoas pensam, reflecte sem dúvida o chamado “efeito revista *Hello*” – lemos sobre os super ricos que se têm tornado cada vez mais ricos e que atraem uma enorme atenção dos meios de comunicação social. Os rendimentos dos super ricos não são considerados neste relatório, uma vez que não podem ser adequadamente medidos através das fontes de informação normais sobre distribuição de rendimento. Tal não significa que os rendimentos dos super ricos não sejam importantes – um dos motivos principais porque as pessoas se interessam sobre a desigualdade é a justiça e muitas pessoas consideram os rendimentos de alguns como sendo grotescamente injustos.

O aumento moderado da desigualdade registado ao longo das últimas duas décadas esconde uma tendência subjacente maior. Nos países desenvolvidos, os governos têm aumentado a tributação e gasto mais para desviar a tendência de maior desigualdade – gastam actualmente mais em políticas sociais do que em qualquer outro momento da história. É claro que têm que gastar mais devido ao envelhecimento rápido da população nos países desenvolvidos – são necessários mais gastos com a saúde e com as reformas. O efeito redistribuidor das despesas governamentais amorteceu o aumento da pobreza na década entre meados dos anos 80 e meados dos anos 90, mas amplificou-o na década que subsequente, à medida que os benefícios se tornaram menos centrados nos pobres. Se os governos parassem de tentar desviar as desigualdades, quer gastando menos em benefícios sociais quer tornando os impostos e benefícios menos direccionados para os pobres, então o crescimento da desigualdade seria muito mais rápido.

O estudo demonstra que alguns grupos na sociedade tiveram um desempenho melhor que outros. As pessoas com idades compreendidas entre 55 e 75 anos, assistiram aos maiores aumentos de rendimento ao longo dos últimos 20 anos. De facto, a pobreza dos reformados foi reduzida muito rapidamente em muitos países, de forma que agora é menor que a média para a população OCDE como um todo. Em contraste, a pobreza infantil aumentou e está agora acima da média em relação à população como um todo. Tal acontece não obstante os indícios crescentes de que o bem-estar das crianças é um factor determinante para o bom desempenho que terão em adultos – quanto irão ganhar, quão saudáveis serão, etc. ... O aumento da pobreza infantil merece mais atenção por parte das políticas do que a que recebe em muitos países. É necessário conferir mais atenção às questões do desenvolvimento infantil para assegurar que (como afirma a recente legislação Americana) nenhuma criança é deixada para trás.

Confiar em mais impostos e mais despesas como resposta à desigualdade pode ser apenas uma medida temporária. A única forma sustentável de reduzir a desigualdade é travar o desfasamento de salários e rendimentos de capital que lhe está subjacente. Em particular, temos que nos certificar que as pessoas são capazes de estar num emprego e ganhar salários que as mantenham a elas e às suas famílias fora da pobreza. Tal significa que os países desenvolvidos têm que fazer muito mais para colocarem as pessoas em empregos em vez de as delegarem a subsídios de desemprego, invalidez e reforma antecipada, devem mantê-las a trabalhar e oferecer-lhes boas perspectivas de carreira.

Há uma série de objecções que as pessoas podem colocar em relação aos parágrafos anteriores. Podem, por exemplo, apontar as seguintes considerações:

- Não interessa apenas o rendimento. Os serviços públicos tais como a educação e a saúde podem ser instrumentos poderosos na redução da desigualdade.
- Algumas pessoas possuem rendimentos baixos, no entanto, têm muitos bens pelo que não devem ser considerados pobres.
- Não nos devemos preocupar indevidamente sobre a pobreza num determinado ponto no tempo – mas apenas quando as pessoas têm rendimentos baixos durante um longo período de tempo é que têm probabilidade de ficar em situação de sérias privações.
- Uma melhor forma de avaliar a desigualdade consiste em saber se as pessoas estão privadas de alguns bens e serviços-chave tais como ter comida suficiente ou se podem comprar uma televisão ou máquina de lavar roupa.
- Uma sociedade na qual o rendimento fosse distribuído em perfeita igualdade também não seria um local aprazível. As pessoas que trabalham mais ou são mais talentosas que as outras deveriam ter um maior rendimento. O que interessa, de facto, é *igualdade de oportunidades* e não igualdade de rendimentos.

Este estudo aborda todas estas questões directamente – ou, para se ser mais exacto, considera as provas empíricas para cada uma destas afirmações, não sobre as questões normativas do que é e do que não é uma sociedade “boa”. Em resumo, as evidências comparativas neste relatório revelam uma série de “factos estilizados” relacionados com: i) as características gerais que descrevem a distribuição do rendimento dos agregados familiares e a sua evolução; ii) os factores que têm contribuído para as alterações na desigualdade de rendimentos e pobreza; e iii) o que pode ser apreendido observando as medições gerais dos recursos dos agregados familiares.

As características da distribuição do rendimento dos agregados familiares nos países OCDE

- Alguns países têm desigualdades de distribuição de rendimentos maiores que outros, independentemente de como essa desigualdade é medida. As alterações na medição da desigualdade utilizada geralmente afectam pouco a classificação dos países.
- Os países com uma maior distribuição de rendimentos têm igualmente uma pobreza relativa mais elevada, apenas com algumas excepções. Este facto mantém-se independentemente da pobreza relativa ser definida como um rendimento abaixo de 40, 50 ou 60% do rendimento médio.
- Tanto a desigualdade de rendimentos como a contagem de indivíduos pobres (baseada num limiar de 50% do rendimento médio) aumentaram ao longo das últimas duas décadas. O aumento é razoavelmente disseminado, afectando dois terços de todos os países. O aumento é moderado, mas significativo (em média 2 pontos para o coeficiente Gini e 1.5 pontos para a contagem de indivíduos pobres). É, no entanto, muito menos dramático do que é frequentemente retratado nos meios de comunicação social.
- Desde 2000, a desigualdade de rendimentos aumentou significativamente no Canadá, Alemanha, Noruega, Estados Unidos, Itália e Finlândia e diminuiu no Reino Unido, México, Grécia e Austrália.
- A desigualdade aumentou, em geral, porque os agregados familiares ricos tiveram um desempenho especialmente bom em comparação com as famílias de classe média e as situadas na base da distribuição de rendimentos.

- A pobreza de rendimentos entre os mais idosos continuou a diminuir, enquanto que aumentou entre os jovens adultos e famílias com crianças.
- As pessoas pobres em países com um rendimento bruto alto e uma distribuição de rendimentos ampla (ex. Estados Unidos) podem ter um nível de vida mais baixo que as pessoas pobres em países com rendimentos brutos mais baixos mas uma distribuição mais reduzida (Suécia). Contrariamente, as pessoas ricas em países com rendimentos brutos baixos e distribuições amplas (Itália) podem ter um nível de vida mais alto do que as pessoas ricas em países onde o rendimento bruto é mais alto mas onde a distribuição de rendimentos é mais reduzida (Alemanha).

Factores que impulsionaram as mudanças na desigualdade de rendimentos e pobreza ao longo do tempo

- As alterações na estrutura populacional são uma das causas de maior desigualdade. No entanto, tal reflecte principalmente o aumento no número de agregados familiares com um único adulto e não o envelhecimento da população propriamente dito.
- Os rendimentos de trabalhadores a tempo inteiro tornaram-se mais desiguais na maioria dos países da OCDE. Tal deve-se ao facto das pessoas com altos rendimentos verem agora estes últimos ainda maiores. A globalização, as alterações técnicas com base nas aptidões e instituições do mercado de trabalho e políticas, tudo isto têm contribuído para este resultado.
- O impacto de disparidades salariais mais alargadas na desigualdade de rendimentos foi igualmente afectado por uma maior taxa de emprego. No entanto, as taxas de emprego entre as pessoas com menor grau de instrução diminuiu e o desemprego nos agregados familiares mantém-se elevado.
- Os rendimentos de capital e o rendimento de actividades profissionais não assalariadas são distribuídos de forma muito desigual e tornaram-se ainda mais desiguais durante a última década. Estas tendências são das causas mais relevantes para o facto da desigualdade de rendimentos ser mais ampla.
- O emprego é muito eficiente na resposta à pobreza. As taxas de pobreza entre as famílias sem emprego são quase seis vezes mais elevadas que entre as famílias com emprego.
- No entanto, o emprego não é suficiente para evitar a pobreza. Mais de metade de todas as pessoas pobres pertencem a agregados familiares com alguns rendimentos devido à combinação de poucas horas de trabalho por ano ou/e baixos salários. A redução da pobreza no emprego frequentemente requer muitas vezes benefícios no emprego que complementem os rendimentos.

Lições adquiridas ao observar medidas mais amplas relativas à pobreza e à desigualdade

- Os serviços públicos tais como a educação e a saúde são distribuídos de forma mais igualitária que o rendimento. De forma que incluindo estes factores numa concepção mais abrangente dos recursos económicos a taxa de desigualdade decresce, embora com pequenas alterações na classificação dos países.
- Ter em consideração os impostos sobre o consumo alarga a desigualdade mas não tanto como o estreitamento provocado pela contabilização dos serviços públicos.

A riqueza dos agregados familiares é distribuída de forma mais desigual que o rendimento, com alguns países a apresentar uma desigualdade de rendimentos baixa reportando maiores desigualdades de riqueza. No entanto, esta conclusão depende, da medição utilizada, da concepção do questionário e da exclusão de alguns tipos de bens (cuja importância varia de uns países para outros) para melhorar a comparabilidade.

- De uns indivíduos para outros, o rendimento e o valor líquido estão altamente correlacionados. As pessoas com rendimentos pobres têm menos bens que o resto da população, com um valor líquido geralmente de cerca de metade do da população como um todo.
- A privação material é mais elevada em países com uma relativa pobreza de rendimentos elevada, mas igualmente nos que têm um rendimento bruto baixo. Tal implica que a pobreza de rendimentos subestima a dificuldade nestes últimos países.
- As pessoas mais idosas têm um valor líquido mais alto e menos privações materiais que as mais jovens. Tal implica que as estimativas de pobreza dos idosos apenas baseada no rendimento em dinheiro exageram a dimensão da dificuldade para este grupo.
- O número de pessoas que são *persistentemente* pobres por mais de três anos consecutivos é bastante baixo na maioria dos países, mas mais pessoas têm salários baixos em algum momento desse período. Os países com taxas de pobreza elevadas baseadas nos rendimentos anuais têm um desempenho pior em termos da percentagem de pessoas que são persistentemente pobres em algum momento no tempo.
- As incursões na pobreza geralmente reflectem eventos relacionados com a família ou o emprego. Os eventos familiares (ex.: divórcio, nascimento de crianças, etc.) são muito importantes para os temporariamente pobres, enquanto que a redução de transferência de rendimento (ex: devido a alterações nas condições determinantes da elegibilidade a subsídios) é mais importante para aqueles que são pobres dois anos consecutivos.
- A mobilidade social é geralmente mais elevada em países com desigualdade de rendimentos mais baixa e *vice-versa*. Tal implica que, na prática, conseguir uma maior igualdade de oportunidades anda a par com resultados mais igualitários.

O relatório deixa muitas perguntas sem resposta. Não considera se mais desigualdade no futuro é inevitável. Não responde a perguntas sobre a importância relativa de várias causas do aumento da desigualdade. Nem sequer responde pormenorizadamente à pergunta de como os países desenvolvidos devem encarar a desigualdade. Mas mostra que alguns países tiveram subidas mais pequenas – ou até mesmo quedas – na desigualdade que outros. Mostra que as razões para essas diferenças entre os vários países, pelo menos em parte, se devem a políticas governamentais diferentes, quer através duma redistribuição eficaz quer através de investimento nas capacidades da população para se suportar a si própria. A mensagem-chave política deste relatório é que – independentemente de ser a globalização ou qualquer outra razão para o aumento da desigualdade – não há motivos para nos sentirmos indefesos: uma boa política governamental pode fazer a diferença.

