

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REDISTRIBUIÇÃO DOS RENDIMENTOS NA UNIÃO EUROPEIA: das práticas aos resultados

Hugo Consciência Silvestre¹

Maria João Cunha Silvestre²

RESUMO

As Políticas Públicas Sociais são uma das inquietações dos vários Governos porque tendem a diminuir a Iniquidade na Distribuição dos Rendimentos (IDR). A IDR torna-se uma preocupação porque tem um impacto no bem-estar dos sujeitos. Pretendemos neste artigo perceber quais as categorias sociais que melhor se relacionam com a diminuição da IDR, medida pelo Coeficiente de Gini. Através do nosso estudo concluímos que a capacidade de rendimentos de cada um dos países associada aos cuidados com os idosos prediz a diminuição da IDR nos Estados Membros da UE.

Palavras-Chave: Políticas Públicas Sociais, Iniquidade na Distribuição dos Rendimentos, Eficácia das políticas, Estudo União Europeia

ABSTRACT

Social Public Policies aim to decrease the Inequality of Income Distribution (IID). IID became a concern since it can alleviate poverty. In this article we aim to understand which social public policies have a positive relation with IID. Our results point to a higher relationship between Income Capacity and Care for Elderly with lower IID in European Union Member-States.

Keywords: Social Public Policy, Inequity of Income Distribution, Effectiveness, European Union Survey

A. INTRODUÇÃO

Que categorias das Políticas Sociais melhor predizem a Iniquidade na Distribuição dos Rendimentos (IDR) nos Estados Membros da União Europeia (EM-UE)? A IDR é considerada como um dos melhores indicadores para medir o vigor das condições de vida em cada país (*cf.* Kumhof, Ranciere 2010) especialmente porque permite aliviar a pobreza. Neste artigo a IDR é medida pelo Coeficiente de Gini (*cf.* GSNSSG 2009). A importância do nosso estudo radica no desejo de entender um problema social (*cf.* Blaikie 2000) porque o forte crescimento

¹ Doutor. Universidade Técnica de Lisboa. hsilvestre@iscsp.utl.pt

² Doutora. Universidade Técnica de Lisboa. mjcunha@iscsp.utl.pt



económico verificado nos anos 80 fez com que os sujeitos com maiores rendimentos se tornassem detentores de maiores fortunas ao mesmo tempo que os pobres se tornaram ainda mais pobres (Krugman 1990). Contudo a diminuição da actividade económica que vivemos pode criar uma maior IDR, em particular no caso dos EM-UE. Com a crise económica é exigida uma melhor redistribuição dos rendimentos (Moene, Wallerstein 2003) o que se torna uma responsabilidade governamental.

Para o efeito os Governos dispõem de dois instrumentos relativamente à redistribuição dos rendimentos: colecta de impostos e gastos sociais (Huber *et al* 2006). Os gastos sociais,

também conhecidos por políticas sociais, são um tópico de elevada importância porquanto evitam o colapso social. Por exemplo, após as transferências sociais verificamos uma diminuição de 27% nos cidadãos em risco de pobreza na UE (inicialmente com 43%, passaram a 16% com as transferências, Eurostat 2008a).

Contudo a diminuição dos orçamentos, resultado da crise económica, obriga muitos dos EM-UE a corrigir as suas políticas e muito em especial as sociais. Mesmo sabendo que a actual crise se iniciou com a IDR (em resultado do aumento do crédito malparado, *cf.* Kumhof, Ranciere 2010) o seu redesenho promove cortes orçamentais (*vide* os casos Irlandês, Português e Grego). Mas mesmo com estes cortes, os Governos mantêm a responsabilidade de auxiliar os cidadãos com menores rendimentos. O nosso trabalho procura nesta perspectiva perceber quais as categorias sociais prioritárias para diminuir a IDR.

B. A EXPERIÊNCIA DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA UNIÃO EUROPEIA

Avançamos que as políticas sociais na UE incluem: as pensões, os cuidados com os idosos e a protecção social (*cf.* Eurostat 2008b; Moene, Wallerstein 2003; Smedding 2005). Ainda a protecção social poderá ser dividida em: i) doença/cuidados de saúde; ii) incapacidade; iii) velhice; iv) sobrevivência; v) família/crianças; vi) desemprego; vii) habitação; e viii) exclusão social não incluídas noutras rubricas (Eurostat 2008b).

A IDR nos EM-UE aumentou entre 1998 e 2007 – *vide* Figura 1. Constatamos que entre 1998 e 2002 a iniquidade tem vindo a decrescer atingindo o seu mínimo em 2002 com 28%. De notar que o ano de 2000 foi a excepção nesta tendência. Já entre 2002 e 2006 as diferenças na distribuição do rendimento entre os cidadãos da UE aumentaram tendo quase atingido os 30%, a maior das diferenças.

Do total de gastos com a Protecção Social, em % do Produto Interno Bruto (PIB), verificamos uma diminuição de 23.4% em 1998 para 21.8% em 2007 – *vide* Figura 1. Esta

não é surpreendente porque os níveis de desemprego fazem com que as transferências em dinheiro não sejam continuadas. Já a segunda das políticas sociais firma-se na % do PIB gasto com os cuidados com os idosos. Esta segue a mesma tendência que a anterior, ou seja, os gastos diminuiram entre 1998 e 2007, o que é surpreendente uma vez que depende do número de idosos (Moene, Wallerstein 2003) que estão a aumentar na Europa (*vide* Eurostat 2008c). Porém o nível de gastos dos cuidados com os idosos, e na comparação com a Protecção Social, são dramaticamente mais pequenos. Já nas Pensões verificamos que existe um decréscimo no total gasto entre 1998 e 2007. Estes gastos apresentam uma média (M) de 9.9% do PIB, contra $M = 0.52\%$ dos Cuidados com os Idosos; e $M = 22.5\%$ com a Protecção Social no mesmo período. Podemos então afirmar que os gastos em Protecção Social são em dobro na comparação com os outros dois.

Entre os gastos com a Protecção Social verificamos o aumento das despesas com a doença/cuidados de saúde (segunda maior média, 28.7%); com a velhice (com a media mais elevada, $M = 38.5\%$); com a sobrevivência ($M = 5.3\%$); com a família/crianças ($M = 9.5\%$); e com a exclusão social ($M = 2\%$). Inversamente assistimos a uma diminuição das despesas com a incapacidade ($M = 9.4\%$); com o desemprego ($M = 5.3\%$); e com os gastos em habitação ($M = 1.3\%$). Como Moene & Wallerstein (2003) argumentam, os benefícios com o desemprego dependem das taxas de desemprego, logo se estas diminuiram até 2008 é expectável que os benefícios também diminuam.

C. HIPÓTESES E VARIÁVEIS

Pela nossa descrição verificamos uma diminuição dos gastos totais com as políticas sociais entre 1998 e 2007, o que valida as expectativas de Smeeding (2005): não é só aumentar a redistribuição da riqueza, é necessária uma escolha selectiva para aumentar a eficácia das políticas sociais. Não focamos por isso no nosso estudo se as políticas sociais são mais importantes que outras determinantes económicas para a IDR, ao contrário privilegiamos o conhecimento da eficácia das próprias políticas sociais.

Para Huber *et al* (2006) maiores gastos permitem o decréscimo da IDR porque os que se encontram com dificuldades passam a usufruir de bens primários. Em oposição, os países que se mostram menos igualitários são aqueles que menos gastos têm com as questões sociais (Moene, Wallerstein 2003), o que sugere a seguinte hipótese:

H1: Maiores níveis de investimento predizem uma IDR menor.

Já para Khan, Griffin & Riskin (1999) não são os gastos com os benefícios sociais que melhoram a IDR. A protecção social tem aqui um papel crucial, muito em especial nas



sociedades democráticas (Huber *et al* 2006). A protecção social em concomitância com o tamanho dos gastos tem um impacto positivo na IDR. Se tivermos presente a secção anterior podemos presumir que a protecção social é o programa mais influente, porque dois terços do total gasto são-lhe devidos. Logo, nós esperamos que:

H2: A protecção social prediga uma menor IDR.

Dentro das categorias de protecção social, a velhice ($M = 38.5\%$) e a doença/cuidados de saúde ($M = 28.7\%$) são aquelas com os maiores níveis de investimentos entre 1998 e 2007 – a Tabela 1 sumaria a definições e medidas das variáveis acima descritas. Devido aos montantes gastos esperamos que:

H3: A velhice e a doença/cuidados de saúde predigam uma menor IDR.

D. ANÁLISE EMPÍRICA

A nossa investigação baseia-se num estudo de caso múltiplo com 29 países num único contexto (*cf.* Yin 2009). Na nossa estratégia de investigação propomo-nos estabelecer as regularidades entre os conceitos (*cf.* Blaikie 2000). A nossa estratégia de investigação faz uso do método quantitativo (*cf.* Bryman 2004) onde as habitações foram seleccionadas como unidade de análise para o período de 1998-2007 (Eurostat 2008a, 2008b).

A análise das hipóteses apresentadas implica a utilização de uma variável dependente: o Coeficiente de Gini (CGini). De acordo com o nosso objectivo de estudo, faremos numa primeira etapa uso da análise de regressão multi-variada. Esta ferramenta é apropriada uma vez que temos como objectivo perceber qual a capacidade das variáveis independentes em predizerem as alterações na variável dependente (*cf.* SPSS Inc. 1999).

Alertamos que ao fazer uso de uma técnica estatística tão específica devemos atestar da *validade interna* do modelo. Para testar a normalidade na distribuição fizemos uso do teste de Shapiro-Wilk, onde todas as variáveis mostraram ter uma distribuição normal exceptuando a regressão multi-variada para o ano de 1998. Em seguida aplicámos o teste de Durbin-Watson para perceber se existe uma auto-correlação de primeira ordem. Se $1.5 < d < 2.5$ então não se verifica uma auto-correlação de primeira ordem o que significa que não existem condições para uma variável independente distorcer a regularidade do fenómeno, o que foi verificado. Já para a colinearidade defendemos que não é relevante na nossa análise porquanto faremos uso do método *Stepwise*. O método *Stepwise* diferencia-se de outros porque não força todas as variáveis a estarem no modelo. Ao invés apenas as variáveis que apresentem uma explicação de variância adicional são introduzidas. Assim o critério de probabilidade de F ser introduzido acontece quando $t_0 < .50$, e a probabilidade de



F ser removido dá-se quando é igual a 100. Por fim consideramos a homocedasticidade, que exige uma distribuição de normalidade dos resíduos. Se a distribuição dos resíduos estiver assegurada completamos a validade do nosso modelo, o que também foi por nós confirmado.

Os resultados não rejeitam as hipóteses que anteriormente foram colocadas exceptuando, e parcialmente, a hipótese 3. Assim a CapR prediz o CGini nos anos de 1999, 2000, 2001 e 2003 – vide Tabela 2. Assim podemos afirmar que maiores níveis de investimento diminuem a IDR. Na continuação verificamos que a ProteS se relaciona com a IDR. Isso pode ser constatado nos anos de 2003, 2005 e 2006. Estes resultados mostram que maiores gastos com ProteS devem ser mantidos estrategicamente para diminuir as desigualdades na distribuição dos rendimentos entre os cidadãos europeus.

Entre as categorias dos Benefícios Sociais, temos as hipóteses de que a Vel e DCS são variáveis que se relacionam com o CGini. Confirmamos que a Vel prediz o CGini em 2002 e 2007. Contudo rejeitamos a hipótese de que a DCS prediz a variável dependente. Associado à Vel, o Cldo tem uma importância crescente para amenizar a diferença de rendimentos nos EM-UE. Se entendermos que são investidos em média 1% do PIB nos Cldo estes resultados mostram-se surpreendentes. Assim é necessário encetar políticas que permitam estes beneficiários prover às suas necessidades, nomeadamente com os cuidados de saúde, acomodação e assistência, porque se mostram ser uma política eficaz.

Identicamente o FCri em 2003 e 2005; a ExS em 2005 e 2006; e o Des em 2004; predizem o CGini. Para mais a significância da relação destas variáveis torna-se proeminente em associação com a CapR. Esta significância pode ser constatada na Tabela 3, que nos mostra os resultados da análise de variância (ANOVA) às alterações no CGini dos EM-UE entre 1999 e 2007. Com o teste ANOVA pretendemos entender se a diferença entre as médias dos dois grupos (com base na CapR) se relacionam com a variável dependente. Este teste estatístico apresenta vantagens quando interpretamos a relação entre variáveis (*cf.* Grice, Iwasaki, 2007) e ainda corroboramos os resultados da análise de regressão.

Com a ANOVA provamos que a CapR se relaciona positivamente com o CGini nos anos de 1999, 2004, 2006 e 2007. O η^2 (aquele que mede a força da relação entre variáveis) é de .472, .412, .231, e .146, respectivamente. Estes resultados são bastante sugestivos porque o *eta squared* na ANOVA é maior nos anos de 1999 e 2004. Para mais se analisarmos igualmente os resultados da análise de regressão multi-variada onde a capacidade de explicação (medida pelo R^2) ronda os 70 e 85% para 1999 e 2004 respectivamente, concluímos que o nível de gastos associados à escolha estratégica pode



melhorar a eficácia. Também aqui verificamos da importância dos Clido para diminuir a IDR.

E. CONCLUSÕES E INVESTIGAÇÕES FUTURAS

Com base na nossa análise empírica e para responder à nossa questão de partida, concluímos que existe uma forte relação entre a CapR e a IDR nos EM-UE. Maiores gastos mostram ser um importante factor para diminuir o fosso entre ricos e pobres. Confirmamos igualmente que uma escolha selectiva e estratégica das políticas sociais pode esbater as diferenças entre o rendimento dos indivíduos. Já para os Clido e Vel é importante notar que não estão dependentes dos ciclos económicos uma vez que os seus beneficiários já não estão numa fase de trabalho activa. Isto significa que as políticas que estimulam o bem-estar dos idosos devem ser prioritárias uma vez que muito dificilmente estes sujeitos poderão prover as suas necessidades diárias sem o devido apoio. Contudo a política de cortes orçamentais é uma realidade em alguns EM-UE. Por exemplo, em Portugal as pensões passaram a ser taxadas com o intuito de diminuir o défice da balança pública. Por outro lado

também a Irlanda, a Espanha e a Grécia estão a rever os seus sistemas sociais. Estas novas medidas são preocupantes uma vez que os nossos resultados contradizem a decisão política. Ao contrário desse necessário reforço os apoios sociais são menores e a IDR nestes países irá certamente aumentar daqui em diante.

Os nossos resultados são de algum modo limitados uma vez que não conseguimos incluir dados pós 2007. Mesmo assim esperamos uma acentuada diferença entre os rendimentos dos cidadãos dos EM-UE. É pois o momento ideal para os decisores europeus pensarem não só as políticas sociais, mas também a economia e a política *per se*. Sabemos que é exigida uma moeda única forte, contudo a UE exige igualmente uma „união” e aproximação entre os países nórdicos e os do sul da Europa porque de outro modo irá inevitavelmente colapsar. Um bloco político e económico que não enfrente os seus problemas sociais internos muito dificilmente estará apto a ser competitivo na era de globalização.

Bibliografia

- Alan Bryman (2004) *Social Research Methods. 2nd Edition*. Oxford: Oxford University Press.
- Azizur Rahman Khan, Keith Griffin, Carl Riskin (1999) “Income Distribution in Urban China During the Period of Economic Reform and Globalization.” *The American Economic Review* 89 (2): 296-300.
- Eurostat (2008a) *Living conditions in Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Eurostat (2008b) *European Social Statistics – Social protection, Expenditure and receipts*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

Eurostat (2008c) *Demographic Outlook – National reports on the demographic developments in 2007*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Eurostat (2010) *Europe in figures – Eurostat yearbook*. Belgium: Eurostat Statistical Books.

Evelyn Huber et al (2006) "Politics and Inequality in Latin America and the Caribbean." *American Sociological Review* 71(6): 943-963.

General Secretariat of the National Statistical Service of Greece (2009) *Statistics on income and Living Conditions 2007*. Ministry of Economy and Finance.

James W. Grice, Michiko Iwasaki (2007) "A Truly Multivariate Approach to MANOVA." *Applied Multivariate Research* 12(3): 199-226.

Jason Beckfield (2006) "European Integration and Income Inequality." *American Sociological Review* 71(6): 964-985.

Karl Ove Moene, Michael Wallerstein (2003) "Earnings Inequality and Welfare Spending." *World Politics* 55(4): 485-516.

Kumhof, Michael, Romain Ranciere (2010) "Inequality, Leverage and Crises." Washington: *International Monetary Fund Working Paper*.

Norman Blaikie (2000) *Designing Social Research, The Logic of Anticipation*. Cambridge: Polity .

Paul Krugman (1990) "The Income Distribution Disparity." *Challenge* 33(4): 4-6.

Robert Yin (2009) *Case Study Research, Design and Methods*. 4th Edition. London: Sage.

SPSS Inc. (1999) *SPSS Statistical Analysis*. Printed in the United States of America.

Timothy M. Smeeding (2005) "Public Policy, Economic Inequality, and Poverty: The United States in Comparative Perspective." *Social Sciences Quarterly* 86: 955-983.

Tony Fahey (2006) "The Case for and EU-wide Measure of Poverty." *European Sociological Review* 23(1): 35-47.

Figuras & Tabelas

Figura 1 – Iniquidade na Distribuição dos Rendimentos & Total de Gastos pelas Categorias Sociais em % do PIB na UE

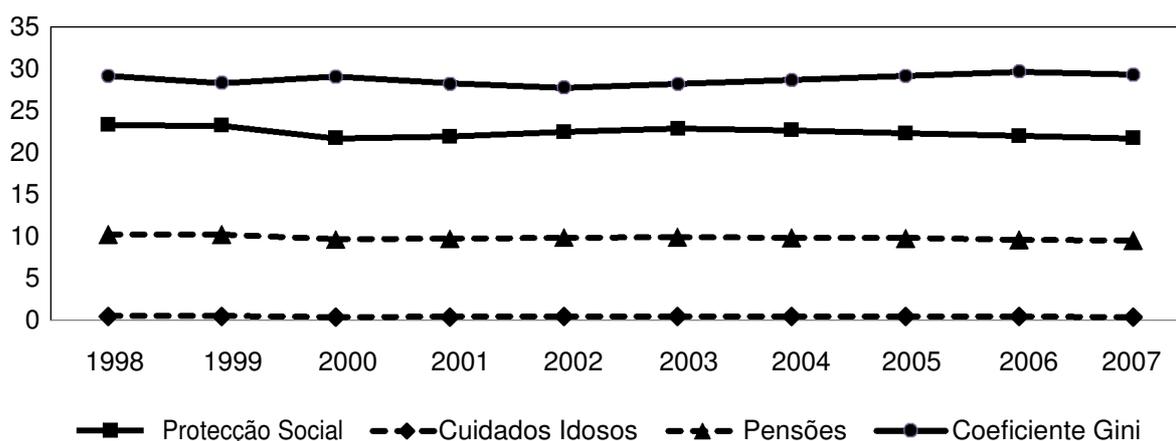


Tabela 1 – Descrição das Variáveis

| Variável | Descrição | Sinal esperado | Fonte |
|----------|--|----------------|-----------------------|
| CGini | Variável dependente; reporta à relação entre a % acumulada da população de acordo com o nível de rendimentos e a % acumulada do rendimento total por eles recebido. Sobre uma perfeita distribuição dos rendimentos o Coeficiente de Gini será de zero % | | ad mi ni str |
| ProteS | A <i>Proteção Social</i> identifica a % (%) do Produto Interno Bruto (PIB), a preços correntes, gastos em <i>benefícios sociais</i> que se baseiam em transferências, em dinheiro ou em género, para as habitações e/ou indivíduos, <i>custos de</i> | | aç ão e |

| | | | | | | | | | | |
|---------------------|---|----------|----------|----------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | | (-.2767) | (-.890) | (-1.644) | (-.933) | (-.104) | (-3.780) | (-.558) | (-1.468) | (-3.020) |
| Pen | - | .403 | .526 | .790 | .813 | .638 | .980 | .993 | .227 | .249 |
| | | (-.872) | (-.649) | (-.270) | (.249) | (.482) | (.025) | (.009) | (1.241) | (-1.184) |
| DCS | - | .154 | .408 | .421 | .609 | .619 | .347 | .661 | .977 | .164 |
| | | (1.544) | (.850) | (.825) | (-.545) | (.510) | (.988) | (-.445) | (.029) | (1.437) |
| Inca | - | .234 | .303 | .418 | .910 | .545 | .225 | .892 | .256 | .509 |
| | | (-1.267) | (-1.064) | (-.830) | (-.119) | (-.623) | (-1.293) | (-.137) | (-1.164) | (.671) |
| Vel | - | .969 | .407 | .535 | .011* | .487 | .607 | .967 | .207 | .044* |
| | | (.040) | (.851) | (.633) | (3.600) | (.717) | (.530) | (-.042) | (1.299) | (2.130) |
| Sobr | - | .525 | .431 | .864 | .989 | .797 | .789 | .886 | .755 | .084 |
| | | (.658) | (-.808) | (.174) | (-.015) | (-.264) | (-.275) | (-.146) | (.316) | (-1.809) |
| FCri | - | .400 | .121 | .128 | .594 | .035* | .301 | .032* | .052 | .680 |
| | | (-.879) | (-1.639) | (-1.599) | (-.569) | (-2.360) | (-1.092) | (-2.284) | (-2.047) | (-.418) |
| Des | - | .244 | .705 | .675 | .672 | .444 | .026* | .559 | .915 | .835 |
| | | (-1.238) | (-.386) | (-.427) | (.450) | (-.792) | (-2.570) | (.593) | (.109) | (-.210) |
| Hab | - | .067 | .661 | .436 | .706 | .270 | .904 | .242 | .418 | .752 |
| | | (2.058) | (.447) | (.798) | (.399) | (1.156) | (.124) | (1.203) | (.825) | (.320) |
| ExS | - | .520 | .495 | .411 | .703 | .129 | .328 | .020* | .034* | .575 |
| | | (-.668) | (.698) | (-.843) | (.404) | (-1.628) | (-1.029) | (-2.491) | (-2.246) | (-.569) |
| CapR | - | .010* | .006* | .027* | .365 | .496 | .001* | .543 | .254 | .822 |
| | | (3.080) | (3.129) | (2.411) | (-.997) | (-.702) | (4.224) | (-.618) | (1.170) | (.228) |
| R | - | .836 | .604 | .494 | .827 | .692 | .919 | .691 | .627 | .625 |
| R ^c | - | .698 | .365 | .244 | .684 | .479 | .845 | .477 | .393 | .391 |
| Adj. R ^c | - | .644 | .328 | .202 | .631 | .399 | .803 | .409 | .342 | .340 |
| F change | - | 12.736 | 9.789 | 5.814 | 12.958 | 5.974 | 19.972 | 6.992 | 7.768 | 7.695 |
| df | - | 13 | 18 | 19 | 7 | 15 | 14 | 26 | 26 | 26 |

* Significância aos .05

** A significância e valores de t (entre parênteses) são mostrados

Tabela 3 – Resultados da análise de variância (ANOVA) às alterações no Coeficiente de Gini dos Estados Membros da UE entre 1999 e 2007

| Fonte | SS | df | MS | F | P | Eta ² |
|-----------|---------|----|---------|--------|------|------------------|
| CapR 1999 | 132,017 | 1 | 132,017 | 11,629 | ,005 | ,472 |
| Error | 147,583 | 13 | 11,353 | | | |
| Total | 279,600 | 14 | | | | |
| CapR 2000 | 37,824 | 1 | 37,824 | 2,733 | ,114 | ,120 |
| Error | 276,767 | 20 | 13,838 | | | |
| Total | 314,591 | 21 | | | | |
| CapR 2001 | 42,688 | 1 | 42,688 | 2,620 | ,120 | ,111 |
| Error | 342,182 | 21 | 16,294 | | | |
| Total | 384,870 | 22 | | | | |
| CapR 2002 | ,436 | 1 | ,436 | ,020 | ,891 | ,002 |
| Error | 197,200 | 9 | 21,911 | | | |
| Total | 197,636 | 10 | | | | |
| CapR 2003 | 2,721 | 1 | 2,721 | ,212 | ,651 | ,013 |
| Error | 205,350 | 16 | 12,834 | | | |
| Total | 208,071 | 17 | | | | |
| CapR 2004 | 140,401 | 1 | 140,401 | 10,496 | ,005 | ,412 |
| Error | 200,640 | 15 | 13,376 | | | |
| Total | 341,041 | 16 | | | | |
| CapR 2005 | 66,441 | 1 | 66,441 | 3,987 | ,056 | ,129 |
| Error | 449,941 | 27 | 16,664 | | | |
| Total | 516,382 | 28 | | | | |
| CapR 2006 | 112,032 | 1 | 112,032 | 8,100 | ,008 | ,231 |
| Error | 373,453 | 27 | 13,832 | | | |
| Total | 485,486 | 28 | | | | |
| CapR 2007 | 76,936 | 1 | 76,936 | 4,624 | ,041 | ,146 |
| Error | 449,203 | 27 | 16,637 | | | |
| Total | 526,139 | 28 | | | | |

* Significância aos .05