



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

TRIBUTAÇÃO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAIS:
IMPACTOS DISTRIBUTIVOS

Fernando Gaiger Silveira

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Doutor em Economia Aplicada – área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, sob a orientação do Prof. Dr. Rodolfo Hoffmann.

*Este exemplar corresponde ao original da tese defendida por **Fernando Gaiger Silveira** em 21/01/2008 e orientado pelo Prof. Dr. Rodolfo Hoffmann .*

CPG, 21 / 01 / 2008

A handwritten signature in black ink, which appears to read "Rodolfo Hoffmann", is written over a horizontal line. The signature is fluid and cursive.

Campinas, 2008

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

Si39t Silveira, Fernando Galger.
Tributação, previdencia e assistencia sociais: impactos distributivos / Fernando Galger Silveira. – Campinas, SP: [s.n.], 2008.

Orientador : Rodolfo Hoffmann.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Impostos. 2. Previdencia social. 3. Renda – Distribuição. I. Hoffmann, Rodolfo. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

08/027/BIE

Título em Inglês: Taxation and welfare and social assistance: distributive impacts

Keywords : Taxation ; Welfare ; Income distribution

Área de concentração : Desenvolvimento Economico, Espaço e Meio Ambiente

Titulação : Doutor em Economia Aplicada

Banca examinadora : Prof. Dr. Rodolfo Hoffmann

Prof. Dr. Marcio Pochmann

Prof. Dr. Geraldo Biasoto Junior

Prof. Dr. Marcelo Medeiros Coelho de Souza

Prof. Dr. Marlon Gomes Ney

Data da defesa: 21-01-2008

Programa de Pós-Graduação: Economia Aplicada

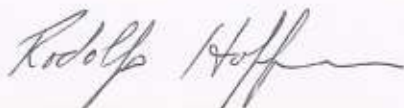
Tese de Doutorado

Aluno: FERNANDO GAIGER SILVEIRA

“Tributação, Previdência e Assistência Sociais: impactos distributivos”

Defendida em 21 / 01 / 2008

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. RODOLFO HOFFMANN
Orientador – IE / UNICAMP



Prof. Dr. MARCIO POCHMANN
IE/UNICAMP



Prof. Dr. GERALDO BIASOTO JUNIOR
IE/UNICAMP



Prof. Dr. MARCELO MEDEIROS COELHO DE SOUZA
IPEA/Brasília



Prof. Dr. MARLON GOMES NEY
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro/RJ

TRIBUTAÇÃO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAIS: IMPACTOS DISTRIBUTIVOS

“De cada qual, segundo sua capacidade; a cada qual, segundo suas necessidades.”

Karl Marx, *Crítica ao Programa de Gotha*

“Os impostos são aquilo que se paga para se ter uma sociedade civilizada.”

Oliver Holmes



À Patrícia e às nossas Marias, Luíza e Beatriz, meus amores.

E aos meus irmãos, Cláudio e Rogério, com saudades.

Agradecimentos

A meus pais, Clóvis e Therezinha, meus irmãos, Roberto e Fábio, minha “irmã”, Bruna, e meus sobrinhos. É uma turma muito legal!

Esta tese foi feita graças ao que me ensinaram colegas, amigos e professores que conheci em Piracicaba, na Esalq: Silvio Testasseca, Osvaldo Aly Jr., Cida (a Puff), Altivo, Caio, Storel e Luís Benedito Jesus Silvino (o Jumbo – *in memorian*); em Porto Alegre: Maria Elena Almeida (*in memorian*), Maria Helena, Marinês, André Scherer, Targa (da FEE) e Denise, Laudemir e Ivaldo; em Brasília, no Ipea: Luís Carlos, Luciana, Branca, Alexandre Ywata, Guilherme Delgado, Jorge Abrahão, Piola, Herton, Carlinhos e Salvador (esses dois do Ipea-Rio); em São Paulo: Bernardo, Tatiane, Azzoni, Guilhoto, Juca e Plínio de Arruda; em Campinas, no IE: Rodolfo, Pedro Ramos, Beatriz Bertasso, Wolf, Eduardo Costa, Fábio, Daniel, Betina, Zé Maria, João Manuel e Tuca; e em Aracaju: Gismário e Tereza.

Contar com Rodolfo Hoffmann como orientador é sorte de poucos, pois com ele o rigor e a qualidade são uma busca permanente. E, com ele conhecemos como se pratica o verdadeiro magistério. Tive, também, a sorte de contar, durante o doutorado, com a camaradagem e a parceria de Bernardo Campolina, Luciana Servo, Luís Carlos Magalhães e Tatiane Menezes. O trabalho é, também, culpa deles; esperamos que esteja a contento!

Agradeço aos colegas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) que tornaram possível minha licença, Tironi e Lara Resende; e ao pessoal da “retarguada”, Messias, Daise, Socorro, Ana Bete, Alda, Aninha e Alberto, também do Ipea; e Cida, Alberto e Tiana, do Instituto de Economia (IE) da Unicamp.

ÍNDICE

I.	INTRODUÇÃO	1
II.	TRIBUTAÇÃO E GASTOS SOCIAIS: QUE EFEITOS DISTRIBUTIVOS ESPERAR?	7
III.	BASE DE DADOS E METODOLOGIA	15
III.1.	Base de Dados – Pesquisa de Orçamentos Familiares	15
III.2.	Metodologia.....	17
III.2.1.	Benefícios Previdenciários e Assistenciais: que Informações se têm?.....	17
III.2.2.	Tributação Direta: quais Deduções, Impostos, Taxas e Contribuições?	22
III.2.3.	Estimativa da Tributação Indireta.....	23
III.2.4.	Renda <i>versus</i> Gastos.....	32
III.2.5.	“Decompondo” a Renda: Benefícios e Tributos.....	36
III.2.6.	Decomposição do Índice de Gini e Progressividade de Transferências e Tributos.....	38
a)	O índice de progressividade de Kakwani	40
b)	Progressividade e reordenamento: avaliação com base na ordenação <i>ex post</i>	42
c)	Efeitos marginais das transferências e tributos na desigualdade de renda	44
IV.	A RENDA E CONSUMO: QUADRO ATUAL E EVOLUÇÃO	47
IV.1.	A Radiografia da POF de 2002-2003	47
IV.2.	Evolução da Renda e do Consumo	55
V.	COMPARANDO COM DADOS ADMINISTRATIVOS	65
V.1.	Base de Dados da Previdência Social.....	65
V.2.	Previdência do Setor Público: Aposentados e Pensionistas da União.....	73
V.3.	Secretaria da Receita Federal	76
V.4.	Secretaria do Tesouro Nacional.....	80
V.5.	Pesquisas Domiciliares versus Dados Administrativos.....	81
V.6.	Discriminando os Regimes Previdenciários na POF de 2002-03.....	86
VI.	RESULTADOS	89
VI.1.	Previdência e Assistência: Participação na Renda e Estrutura de Repartição	89
VI.2.	Tributação Direta: Incidência e Tipos	96
VI.3.	Tributação Indireta: Tributos, Incidência e Carga sobre Renda e Consumo.....	100
VI.4.	Efeitos Distributivos da Concessão de Benefícios e da Incidência Tributária	105
IV.4.1	Decomposição da Desigualdade das Rendas Inicial, Final e Disponível: Efeitos Marginais das Transferências e dos Tributos	107
VI.4.2.	Impactos Distributivos dos Benefícios e dos Tributos: Medidas de Progressividade e Efeitos de Reordenamento	117
VII.	CONCLUSÕES	125
VIII.	ANEXOS	127
IX.	BIBLIOGRAFIA.....	142

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 –	Brasil: Tributos – Natureza, Competência, Montantes Arrecadados, Estrutura e Grau de Cobertura no Estudo – 2002, 2003 e 2004	10
TABELA 2 –	Gasto Social Federal por área de atuação – 2000-2002	12
TABELA 3 –	Rendimento Mensal Domiciliar <i>per capita</i> e seus Subcomponentes – Pnads de 2002 e 2003 e POF 2002-2003	17
TABELA 4 –	Quantidade e Valor dos Benefícios do Regime Geral da Previdência, segundo Espécies - Fevereiro de 2007	19
TABELA 5 –	Alíquotas médias e modais do ICMS, IPI e PIS/Cofins, segundo Grupos de Despesas	27
TABELA 6 –	Alíquotas Efetivas Médias e Modais – ICMS, IPI, PIS-Cofins e Cide - de Tipos de Despesas em Transporte	28
TABELA 7 –	Alíquotas Médias e Modais do ICMS e PIS-Cofins para os Produtos Alimentares	30
TABELA 8 –	Valores do Desembolso Global, Despesas em Consumo e Renda Mensais Familiares <i>per capita</i> Totais e Monetários, segundo Estratos Seleccionados de Renda Monetária, e Índices de Gini	35
TABELA 9 –	Brasil: População – Famílias e Pessoas –, Gasto Mensal Familiar <i>per capita</i> , Recebimento Mensal Familiar <i>per capita</i> e Composição da Renda e das Despesas, segundo a Situação do Domicílio – 2002-2003	48
TABELA 10 –	Brasil: População – Famílias e Pessoas –, Gasto Mensal Familiar <i>per capita</i> , Recebimento Mensal Familiar <i>per capita</i> e Composição dos Rendimentos, segundo Estratos Seleccionados de Renda – 2002-2003	51
TABELA 11 –	Brasil: Gasto Mensal Familiar <i>per capita</i> e Estrutura Orçamentária, segundo Estratos Seleccionados de Renda – 2002-2003	53
TABELA 12 –	Renda e Despesa: Índices de Desigualdade segundo a Situação do Domicílio	54
TABELA 13 –	Desembolso e Recebimento Mensal Familiar <i>per capita</i> : Evolução dos Valores Médios e por Estratos Seleccionados de Renda e dos Indicadores de Concentração	56
TABELA 14 –	Rendimento Médio e Decomposição da Renda, segundo as Principais Fontes - 1987/1988, 1995-1996 e 2002-2003	57
TABELA 15 –	Quantidade e Valor Totais dos Benefícios Emitidos do INSS, segundo Classes e Grupos – Setembro e Dezembro de 2005	67
TABELA 16 –	Quantidade e Valor Totais dos Benefícios Emitidos do INSS, para os Principais Grupos de Benefícios e por Faixas de Salário Mínimo – Posição em Dezembro de 2005	68
TABELA 17 –	Evolução da Frequência de Valores Reportados na Variável “Outros Rendimentos” da Pnad	69

TABELA 18 – Evolução Recente dos Benefícios – Quantidade e Valores Mensais de Dezembro e Valor Anual – pela Previdência Social - 1998 a 2005	70
TABELA 19 – Evolução dos Gastos com Aposentadoria e Pensões dos Servidores Públicos da União e dos Estados – 1997 a 2003	71
TABELA 20 – Receitas do Fundo de Previdência e Assistência Social, segundo Rubricas Seleccionadas – 2003 a 2005	73
TABELA 21 – Quantitativo e Despesa Mensais dos Servidores Federais Aposentados e Pensionistas da União, segundo a Vinculação Institucional – 2005	74
TABELA 22 – Distribuição dos Servidores Civis Aposentados Poder Executivo, segundo Faixas de Remuneração – Setembro de 2004 e de 2005	75
TABELA 23 – Arrecadação das Receitas Federais, segundo Tributos Seleccionados – 1996 a 2006	77
TABELA 24 – Carga Tributária Bruta, segundo os Principais Tributos – 2002 a 2004	79
TABELA 25 – Receitas das Contribuições Previdenciárias: Orçamentos de 2002 a 2006	80
TABELA 26 – Receitas e Despesas Seleccionadas de Estados e Municípios: Execuções orçamentárias de 2002, 2003 e 2004	81
TABELA 27 – Valor Mensal Total das Aposentadorias e Pensões segundo os Dados Administrativos e as Pesquisas Domiciliares do IBGE – 2002 a 2005	82
TABELA 28 – Comparação entre os Valores das Transferências e dos Tributos na POF de 2002-2003 e os Registros Administrativos	84
TABELA 29 – Quantidade e Valor das Aposentadorias e Pensões, segundo os Regimes de Previdência, e Comparação com os Dados Coletados pela POF de 2002-2003	87
TABELA 30 – Estrutura de Distribuição dos Benefícios, segundo Faixas de Salários Mínimos, por Regimes de Previdência Social	87
TABELA 31 – Brasil: Renda Mensal Familiar <i>per capita</i> , por Origem e Subconjuntos Populacionais – 2002-2003	90
TABELA 32 – Brasil: Valor da Renda Domiciliar <i>per capita</i> e Participação de Aposentadorias e Pensões e de Contribuições Previdenciárias na Renda, segundo Décimos de Renda – 2002-2003	92
TABELA 33 – Brasil: Famílias com Componentes Contribuintes da Previdência e Distribuição das Pessoas segundo a Posição na Ocupação, por Décimos de Renda Monetária Domiciliar <i>per capita</i> – 2002-2003	93
TABELA 34 – Brasil: Valor Mensal Familiar <i>per capita</i> , Participação no Recebimento Monetário Total e a Estrutura de Distribuição dos Programas de Transferência de Renda, dos Auxílios e do Seguro-Desemprego, por Décimos de Renda Monetária Domiciliar <i>per capita</i> – 200-2003	96
TABELA 35 – Brasil: Rendimento Monetário Mensal Familiar <i>per capita</i> , Participação da Tributação Direta na Renda e Composição dos Tributos Diretos, segundo Décimos de Renda Familiar <i>per capita</i> – 2002-2003	98
TABELA 36 – Brasil: Rendimento Monetário Mensal Familiar <i>per capita</i> , Participação da Tributação Direta Total, do Imposto de Renda e das Contribuições	

	Previdenciárias na Renda, segundo Décimos Seleccionados de Renda Familiar <i>per capita</i> e Fonte Predominante do Rendimento – 2002-2003	99
TABELA 37 –	Brasil: Participação dos Tributos Diretos e Indiretos na Renda e no Gasto – 2002-2003	102
TABELA 38 –	Valores Mensais Familiar <i>per capita</i> dos Tributos Indiretos – ICMS, IPI, PIS-Cofins e Cide – da Renda Total e da Renda Monetária, segundo Décimos de Renda Monetária Disponível Familiar <i>per capita</i>	104
TABELA 39 –	PIS-Cofins como Proporção da Renda e do Gasto, segundo Décimos de Renda	104
TABELA 40 –	Brasil: Distribuição da Renda Domiciliar Monetária para os Diferentes Estágios da Renda, segundo Quintos e Décimos Seleccionados da Renda – 2002-2003	106
TABELA 41 –	Brasil: Distribuição da Renda Domiciliar Total para os Diferentes Estágios da Renda, segundo Quintos e Décimos Seleccionados da Renda – 2002-2003	106
TABELA 42 –	Brasil: Decomposição dos Índices de Gini da Renda Inicial, Final e Disponível – 2002-2003	111
TABELA 43 –	Brasil: Indicadores de Progressividade, Participação na Renda e Efeitos de Reordenamento dos Benefícios e Tributos Diretos e Indiretos – 2002-2003	121
TABELA 44 –	Brasil, Reino Unido e “Tipos” de Estados de Bem-Estar Social: Comparação dos Impactos Distributivos das Transferências Governamentais e da Tributação, segundo Estudos Seleccionados	124

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – Tipos de Transferências Monetárias (Benefícios) Investigados na POF de 2002-2003 e Relação com as Políticas Públicas.....	21
--	----

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – Estágios de Redistribuição da Renda	37
FIGURA 2 – Evolução da Composição do Desembolso Global Monetário, segundo Estratos Seleccionados de Renda Monetária Familiar <i>per capita</i> –1987-1998, 1995-1996 e 2002-2003	59
FIGURA 3 – Evolução da Estrutura de Participação de Estratos Seleccionados de Renda Monetária Familiar <i>per capita</i> nos Principais Grupos de Despesa – 1987-1998, 1995-1996 e 2002-2003	61
FIGURA 4 – Estrutura de Participação do Mercado de Bens Duráveis – 1987-1998, 1995-1996 e 2002-2003	62
FIGURA 5 – Estrutura de Participação dos Mercados de Aparelhos Eletroeletrônicos, Automóveis, Casas e Artigos de Mobiliários – 1987-1998, 1995-1996 e 2002-2003	63
FIGURA 6 – Brasil: Parcela das Aposentadorias (e Pensões) e das Contribuições Previdenciárias por Décimos de Renda Monetária Domiciliar <i>per capita</i> – 2002-2003	94
FIGURA 7 – Carga Tributária sobre Renda Total	103
FIGURA 8 – Curvas de Concentração dos Benefícios: Renda Inicial	109
FIGURA 9 – Diferença entre a participação acumulada dos benefícios e a participação acumulada da renda inicial	110
FIGURA 10 – Curvas de Concentração da Tributação Direta: Renda Final	112
FIGURA 11 – Diferença entre a participação acumulada dos tributos diretos e a participação acumulada da renda final	113
FIGURA 12 – Curvas de Concentração dos Componentes da Renda Disponível	114
FIGURA 13 – Curvas de Concentração da Tributação Indireta: Renda Disponível	115
FIGURA 14 – Diferença entre a participação acumulada dos tributos diretos e a participação acumulada da renda disponível.....	116
FIGURA 15 – Curvas de Concentração dos Benefícios: Renda Disponível	117

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO 1 – TABELA A.1: Abrangência da Política Social do Estado em Âmbito Federal e Fontes de Financiamento – 1995-2002.....	127
ANEXO 2 – TABELA A.2.: Grupos de Tributos e seus Respectiveos Códigos e Descrições na POF de 2002-2003	128
ANEXO 3 – TABELA A.3.: Alíquotas Médias e Modais do ICMS, IPI e PIS-Cofins para Grupos e Subgrupos de Produtos – POF de 2002-2003	131
ANEXO 4 – TABELA A.4: Evolução dos Programas de Transferência Federal – 2001 a 2006	134
ANEXO 5 – FIGURA A.5: Curvas de Concentração da Tributação Indireta: Renda Final ..	134
ANEXO 6 – FIGURA A.6: Curvas de Concentração da Tributação Direta: Renda Inicial...	135
ANEXO 7 – FIGURA A.7: Curvas de Concentração dos Benefícios: Renda Original	136
ANEXO 8 – Deduções das Mudanças nos Índices de Gini Decorrentes de Benefícios ou Tributos, com Base no Ordenamento pela Renda Anterior.....	137
ANEXO 9 – Deduções das Mudanças nos Índices de Gini Decorrentes de Benefícios ou Tributos, com Base no Ordenamento pela Renda Posterior	139

LISTA DE SIGLAS

AEPS Infologo – Base de Dados Históricos do Anuário Estatístico da Previdência Social
BPC – Benefício de Prestação Continuada
Cide-Combustíveis – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
Detran – Departamento de Trânsito
DUT – Documento Único de Trânsito
Seade – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
Funrural – Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
GSF – Gasto Social Federal
IR – Imposto de Renda
IRPJ – Imposto de Renda da Pessoa Jurídica
IRPF – Imposto de Renda da Pessoa Física
IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
IPMF – Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
ISS – Imposto sobre Serviços
IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ITCD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos
IVA – Impostos sobre valor adicionado.
IGP-DI – Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna
INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IE – Instituto de Economia da Universidade de Campinas
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Incrá – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
Loas – Lei Orgânica da Assistência Social
MIP – Matriz de Insumo-Produto
MPS – Ministério da Previdência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
MPU – Ministério Público da União
MTE – Ministério de Trabalho e Emprego
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PCV – Pesquisa de Condições de Vida
POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares
Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Peti – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
Pasep – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS – Programa de Integração Social
RGPS – Regime Geral da Previdência Social
RPPSs – Regimes Próprios de Previdência Social
RMs – Regiões metropolitanas
RMV – Renda Mensal Vitalícia
SM – Salário mínimo
SRF – Secretaria da Receita Federal
SPE – Secretaria de Política Econômica
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
SPU – Serviço de Patrimônio da União
Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SUS – Sistema Único de Saúde
Tipi – Tabela de Incidência do IPI
UF – Unidade da federação

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo avaliar os impactos distributivos da tributação direta e indireta e da previdência e assistência sociais. Para tanto, foram utilizados os dados da Pesquisa de Orçamentos Famílias (POF) de 2002-2003, buscando-se, com base nos registros administrativos, avaliar o grau de aderência dos dados da pesquisa e, principalmente, discriminar os benefícios previdenciários segundo o regime, isto é, se provenientes do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) – ou como comumente se diz do INSS – ou dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs) – relacionados ao funcionalismo público. Empregou-se na avaliação dos impactos distributivos dos diferentes tipos de transferências monetárias (ou benefícios) e dos impostos sobre a renda e o consumo das famílias dos indicadores usuais de concentração da renda, verificando-se as mudanças nesses indicadores ao se passar da renda anterior à concessão dos benefícios ou à incidência dos tributos para a renda resultante de tais intervenções públicas. A mudança nos índices de concentração resulta de dois componentes: o primeiro, relativo ao grau de progressividade ou regressividade do benefício ou tributo, e o segundo, concernente aos rearranjos que tais intervenções provocam no ordenamento das famílias pela renda. Discutiu-se qual a renda que se deve ter por parâmetro de avaliação: se a anterior ou se a posterior a intervenção, defendendo-se a metodologia com base na renda *ex post*, pois o que interessa é o efeito de se conceder ou se tributar R\$ 1 adicional e não o efeito do primeiro real transferido ou recolhido. Isso porque as propostas de alteração das políticas só fazem sentido sob a realidade existente.

As principais conclusões das estimativas dos impactos distributivos da tributação, previdência e assistência sociais foram: a) não houve alteração significativa na concentração da renda pessoal resultado do conjunto de políticas consideradas – aposentadorias e pensões, programas de transferência de renda, auxílios, seguro-desemprego, bolsa de estudo, impostos sobre a renda, contribuições previdenciárias, impostos sobre imóveis e veículos e impostos ou contribuições sobre o consumo –; b) baixo impacto distributivo dos benefícios previdenciários e assistenciais, do seguro-desemprego e das outras transferências monetárias, comparativamente ao que se observa nos países desenvolvidos; c) essa baixa eficácia distributiva se deve, primordialmente, a elevada regressividade das aposentadoria e pensões dos RPPSs, que anulam os impactos distributivos das aposentadorias do RGPS, dos programas de transferência de renda e dos auxílios aos trabalhadores; d) os tributos diretos e o IR, em particular, apresentam índices de progressividade satisfatórios em comparação com os países centrais, tendo, todavia, pouca efetividade distributiva dada sua pequena participação na renda pessoal; e) a regressividade do IPTU e a neutralidade do IPVA, o que demonstra a rigidez, no Brasil, em se tributar de modo mais efetivo o patrimônio – e porque não, riqueza; e f) a tributação indireta é claramente regressiva, fato amplamente reconhecido, não discrepando, ademais, da experiência internacional, mas tendo seu efeito amplificado pela importância que os impostos sobre o consumo apresentam no conjunto da carga tributária nacional. Assim, deve-se centrar os esforços distributivos em ampliar a participação dos benefícios de caráter progressivo (bolsas, aposentadorias do RGPS e auxílios) no conjunto das transferências governamentais, aumentar o peso da tributação direta na arrecadação e corrigir o perfil de incidência dos tributos sobre o patrimônio.

SUMMARY

This study aims to assess the distributional impact of direct and indirect taxation and welfare and social assistance. To achieve its purpose it uses data from Consumer Expenditure Survey (POF) 2002-2003 of IBGE, looking up, based on administrative records, assess the degree of adherence of the search data and, mainly, to discriminate against those benefits under the scheme, that is, from the regime of General Welfare (RGPS) - or as is commonly said the INSS - or the schemes of Own Welfare (RPPSs) - related to the civil service. We applied in the evaluation of distributional impacts of different types of money transfer (or benefits) and taxes on income and household consumption indicators of the usual concentration of income, there are changes in these indicators of income to be passed before the granting of benefits or the impact of taxes for income resulting from such measures. The change in the indices of concentration results from two components: the first on the degree of progressivity and regressivity of the benefit or tribute, and the second, concerning the rearrangements that such interventions cause for ranking households by income. Discussed which is the rent that it should be an assessment parameter: whether before or after the, using the methodology based on income ex post, because what matters is the effect of lending or taxing one \$ additional and not the effect of the first real transferred or collected. That's because the proposed amendment of policies only make sense under the existing reality.

The main conclusions of the estimates of the distributional impact of taxation, social welfare and assistance were: a) there was no significant change in the concentration of personal income result of all the policies considered - retirements and pensions, programs to transfer income, aid, unemployment insurance - , scholarship, taxes on income, contributions, taxes on buildings and vehicles and taxes or contributions on consumption - b) low impact of distributive and welfare benefits, unemployment insurance, and other monetary transfers, compared to that found in developed countries, c) the low efficiency distribution is due, primarily, the high regressivity of retirement and pensions of RPPSs, which offset the impacts of retirements of distributive RGPS, programmes to transfer income and aid workers; d) the direct taxes and IR, in particular, have rates of progressive satisfactory in comparison with the core countries, however, taking little effectiveness distributive given its small stake in personal income and) the regressivity of IPTU (tax on urban property) and neutrality of IPVA (tax on vehicles), shows that the rigidity, Brazil, to tax more effectively the wealth - and why not, wealth; f) the indirect taxation is clearly regressive, a fact widely acknowledged, not discrepando Moreover, the international experience, but having its effect amplified by the role that taxes on consumption present throughout the national tax burden. Thus, it should focus efforts on expanding the distributive share of the benefits of progressive character (grants, aid and retirements of RGPS) in overall government transfers, increasing the weight of direct taxation in the collection and correct the profile of incidence of taxes on the patrimony.

I. INTRODUÇÃO

O tema da tese – *avaliação de impactos distributivos da tributação e das transferências governamentais* – começou a se desenhar antes mesmo do meu ingresso no Doutorado no Instituto de Economia (IE) da Unicamp. Isso porque, entre 1999 e 2002, desenvolvi, junto com os colegas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Luis Carlos Garcia de Magalhães, Salvador Teixeira Werneck Vianna e Frederico Andrade Tomich, estudos sobre carga tributária em alimentos e medicamentos e os potenciais impactos da desoneração ou isenção tributária desses bens sobre a pobreza e a desigualdade da renda pessoal. Como desdobramento desses estudos, Salvador Vianna, com a minha colaboração, analisou em sua dissertação de mestrado a carga tributária sobre as famílias, considerando tanto a tributação indireta – que era o foco dos outros trabalhos – como da direta. Para tanto, foram utilizados os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares de 1995-1996.¹ Visto que a POF é a base de dados que melhor permite estimar a carga tributária sobre a renda, pois não requer o emprego de outras fontes de informações, salvo as regras e normas de incidência dos tributos indiretos – Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) e Programa de Integração Social (PIS)/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) –, alcancei uma *expertise* no manuseio e tratamento dessa base. Conhecimento esse que possibilitou a realização de outros estudos, pesquisas e trabalhos sobre consumo e dispêndio das famílias, destacando-se os de estimação de sistemas de demanda, com o cálculo de elasticidades-renda e elasticidades-preço de bens alimentares e do setor saúde, e o de caracterização e tipificação das famílias segundo perfis de gasto e recebimento (SILVEIRA; OSÓRIO; PIOLA, 2002; SILVEIRA *et al.*, 2004; SILVEIRA *et al.*, 2007; BERTASSO; SILVEIRA; MAGALHÃES, 2007).

Quando, em meados de 2003, a Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda divulgou estudo sobre o gasto social do governo (BRASIL, 2003), em que um dos temas tratados era a progressividade ou regressividade da tributação e, conseqüentemente, dos seus impactos distributivos, decidiu-se que a tese trataria dessa problemática. Foi adicionado ao tema da tributação o estudo dos impactos distributivos das políticas sociais que implicam transferências monetárias às pessoas e às famílias, onde se destacam a previdência e a assistência sociais. Aspecto esse também tratado pelo documento da Fazenda, para o qual se tinham inúmeros questionamentos de ordem teórica e metodológica. Desenvolvi parte dessas críticas em texto publicado na *Revista Econômica* da Universidade Federal Fluminense (UFF), no volume dedicado ao debate do documento da Fazenda e da crítica realizada pela Secretaria do Trabalho da Prefeitura de São Paulo (SILVEIRA, 2003).² Devo sublinhar que o documento da SPE nos permitiu conhecer bibliografia e metodologias de avaliação dos impactos distributivos da tributação e da concessão de benefícios – sejam previdenciários, sejam assistenciais. *Grosso modo*, nos países centrais, com o emprego dessas metodologias, são avaliadas – e monitoradas – as políticas sociais, com vistas a apurar o seu grau de eficácia na diminuição das desigualdades de

1. Para os estudos sobre carga tributária em alimentos e medicamentos, ver Magalhães *et al.* (2001a) e Magalhães *et al.* (2001b), respectivamente. Com base na dissertação de mestrado (VIANNA, 2000), foi desenvolvido artigo publicado como *Texto para Discussão* do Ipea – (VIANNA *et al.*, 2000).

2. Encontra-se na mesma revista o documento do Ministério da Fazenda e da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura de São Paulo.

renda, aspecto central na formatação dos *estados de bem-estar social*. Desde então realizei dois pequenos trabalhos que versam sobre a temática da tributação e da desigualdade, sem, contudo, abranger todo o escopo de minha tese, qual seja: avaliar os impactos distributivos da tributação, da previdência e da assistência social (SILVEIRA; DINIZ, 2005; HOFFMANN; SILVEIRA; PAYÉRAS, 2006).

Cabem alguns comentários sobre o escopo da tese e dos limites e possibilidades da base de dados empregada. Em primeiro lugar, trata-se de avaliar as alterações na renda pessoal, ou seja, não faz parte dos objetivos do estudo analisar em que medida as políticas públicas, sociais especialmente, têm tido efeitos sobre a composição da renda nacional. Há um grande debate sobre as causas da queda, nos últimos anos, da participação dos salários na renda nacional, o que pode ser contra-arrestado por políticas públicas, sejam estas de caráter tributário e fiscal, sejam sociais. Concluindo, não está entre as preocupações da tese discutir os efeitos das políticas tributárias e sociais sobre a distribuição funcional da renda.

No caso do gasto social governamental decidiu-se não avaliar – quantitativamente – os efeitos distributivos sobre a renda pessoal daquelas ações e políticas que se consubstanciam em benefícios em espécie. Dentre essas se destacam as políticas de saúde e educação, que se caracterizam pela oferta de bens e serviços à população e não pela transferência de valores (monetários) às pessoas e famílias para a aquisição no mercado dos bens e serviços de saúde e educação; ou seja, são transferências não-monetárias. Verdade que se pode estimar a alocação dos gastos públicos em saúde e educação, com base, de um lado, nas estatísticas de acesso e uso dos serviços e, de outro, nos dados dos orçamentos dos governos nessas áreas, ou de modo alternativo, com base nos gastos privados daquelas famílias que adquirem no mercado os bens e serviços de saúde e educação. Efetivamente, pode-se contar com informações relativas à utilização dos serviços públicos de educação e saúde, segundo características socioeconômicas e demográficas das pessoas e famílias, o que, em associação ao formato dessas políticas e a seus dados administrativos, possibilitaria alocar os gastos públicos nessas áreas pelas diferentes famílias. Ou, como dito, seria possível empregar como parâmetro os valores gastos por aquelas famílias que adquirem saúde e educação junto a agentes econômicos privados. Decidiu-se, no presente estudo, não realizar tais estimativas, em vista dos custos – de tempo e aprendizado – que esse tipo de empreitada exige. De toda sorte, serão apresentados alguns dados sobre a maior importância da oferta pública de bens e serviços de saúde e educacionais para as famílias mais pobres, o que implica, sem dúvida, melhora no padrão distributivo.

Há um debate muito acirrado quanto ao impacto distributivo do financiamento da dívida pública. Suas taxas de remuneração são consideradas muito elevadas e, portanto, implicam repasses de recursos públicos para as famílias, no caso daquelas que contam com aplicações no mercado financeiro. Duas questões devem estar presentes nesse debate dos efeitos distributivos da política de financiamento da dívida pública: de um lado, não são as famílias que determinam as taxas de remuneração dos empréstimos que elas concedem ao governo; de outro, o objetivo dessa parcela das famílias é a preservação e a valorização de suas economias, não estando inscritas como público beneficiário de uma política pública. Ou seja, são recursos das famílias e a remuneração não é decidida por elas. Soma-se a isso a ausência de informações consistentes acerca dos ganhos no mercado financeiro das famílias, seja pelo alto grau de “sonegação” dessas informações, seja pela dificuldade em discriminar o montante que cabe às famílias no financiamento da dívida pública, bem como definir o nível de remuneração a se considerar

“razoável”. O professor Marcio Pochmann divulgou, em vários artigos, estimativas das famílias que se beneficiam do financiamento da dívida pública, alertando para o fato de que aí se encontra uma das principais “políticas” de transferência de renda. Em suas palavras:

Em 2005, por exemplo, o Ministério da Fazenda deverá transferir 120 bilhões de reais a 20 mil clãs de famílias extremamente ricas, que possuem cerca de 80% dos títulos da dívida pública, equivalendo, em média, ao repasse de 6 milhões de reais por família ao ano (quinhentos mil reais por mês ou 1.667 salários mínimos mensais) (AGÊNCIA CARTA MAIOR, 2005).

Sustenta-se que essas estimativas são conservadoras quanto ao número de famílias, ou seja, subestimam, em meu entender, o universo de famílias que se beneficiam do financiamento da dívida pública. De outro lado, me parece elevada a participação das famílias no montante do pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida, devendo ter maior significado as empresas e os bancos – pessoas jurídicas – no financiamento da dívida. Há, nessa direção, que se distinguir os recursos aplicados por empresas e bancos das aplicações das famílias. Não se quer com isso desconsiderar o caráter perverso do financiamento da dívida pública em termos de distribuição de renda, ainda mais quando se praticam elevadas taxas de juros.³ A realização de exercícios com essas outras hipóteses – distinção entre empresas e famílias no financiamento da dívida; a ampliação do universo de beneficiários; e o ágio nas taxas de remuneração – implicaria, sem dúvida, impactos distributivos bastante negativos.

Assim, a tese avalia os impactos distributivos da tributação e das transferências governamentais na renda pessoal, ou seja, de parcela significativa das políticas públicas⁴. Para tanto foram utilizadas a POF e, em alguns casos, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). No caso da tributação, a POF coleta junto às famílias os gastos com pagamento, recolhimento ou desconto de tributos diretos sobre a renda e sobre o patrimônio, mais especificamente, no primeiro caso, o Imposto de Renda (IR), as contribuições previdenciárias e o agregado denominado “outras deduções” sobre os rendimentos do trabalho, captando, para os impostos sobre bens, o imposto sobre bens imóveis – Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) – e o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). A POF, além de captar esses tributos, levanta as deduções sobre os outros rendimentos que não os originários do trabalho, como aposentadorias, auxílios, 13º salário, bolsa de estudo, pensão alimentícia, aluguéis, vendas, PIS, Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e lucros, entre outros. Não se conta, no caso dos rendimentos do trabalho, com definição clara e, portanto, com a discriminação do que são as chamadas “outras deduções”. Segundo a documentação da pesquisa, mais especificamente os

3. A contabilidade que creio ser mais consistente considera, primeiramente, que 50% dos R\$ 139 bilhões pagos, em 2005, em juros, encargos e amortizações da dívida pública, segundo o Tesouro, cabem às famílias, com o restante ficando a cargo das tesourarias de bancos e pessoas jurídicas. Admitindo-se que 5% das famílias brasileiras contam com recursos aplicados no financiamento da dívida pública, a média de remuneração para essa população – cerca de 2,2 milhões de famílias – seria de pouco mais de R\$ 30 mil. Considerando-se uma remuneração média anual da ordem de 10%, o valor médio aplicado seria de R\$ 300 mil, o que é bastante factível com os dados da renda pessoal no país, levando-se em conta que os rendimentos declarados correspondem a apenas 60% do valor verdadeiro. Supondo-se todo o financiamento da dívida pública como a cargo das famílias e que os 5% correspondentes às famílias mais ricas – subtraídas as 20 mil milionárias – se apropriam dos restantes 20%, chegaríamos a um valor médio de remuneração de R\$ 12,5 mil, o que me parece de pequena envergadura para esse conjunto populacional.

4. Como será discriminado adiante, as estimativas abrangem cerca de 2/3 da tributação e dos gastos sociais incidente e dirigidos às famílias.

manuais de orientação aos entrevistadores, devem ser registrados os valores daquelas deduções que “sejam obrigatórias para o exercício da atividade (exemplo: Imposto sobre Serviços (ISS) e outras)”. Já para os outros rendimentos que não os do trabalho, inscrevem-se nas suas deduções os valores destinados ao pagamento do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), do ISS e do IR.

Há ainda as deduções incidentes sobre os outros recebimentos, receitas e empréstimos, onde se inserem o 13º salário, as férias e o correspondente abono, os saques do PIS/Pasep e, em alguns casos, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), as vendas de automóveis e de bens imóveis, o lucro de negócios, os ganhos em jogos de azar, os dividendos, os empréstimos e as heranças. Definem-se essas deduções como aqueles valores destinados ao pagamento da seguridade social (INSS), do IR, do ISS etc. Fica patente, portanto, que na rubrica “outras deduções” dos rendimentos do trabalho encontram-se o ISS e outros descontos que tanto podem ser tributos diretos como podem não ser. Já nas “deduções” de outros rendimentos que não do trabalho e nas “deduções” de outros recebimentos estão presentes, sob o mesmo valor, o INSS, o IR, o ISS e outras deduções de caráter diverso da tributação.

Vale sublinhar que existe a possibilidade de se estimarem nas Pnads o IR e as contribuições previdenciárias. Verdade que tais estimativas provavelmente seriam superestimadas, uma vez que se partiria do pressuposto do perfeito funcionamento das regras de pagamento do IR e de recolhimento das contribuições previdenciárias para os trabalhadores autônomos. Ou seja, ter-se-ia por premissa a inexistência de elisão fiscal nesses tributos. De toda sorte, pode-se, com o cotejamento dessas estimativas com os valores declarados na POF e com os dados administrativos da receita, da previdência e do Tesouro, avaliar o grau de elisão do IR e das contribuições previdenciárias. Decidiu-se, na tese, realizar uma avaliação centrada na comparação entre os dados administrativos e os valores presentes na POF, com o objetivo de verificar a aderência entre a pesquisa e os montantes recolhidos.

Já quanto aos impostos indiretos, a POF permite que se realizem estimativas daqueles tributos que incidem sobre o consumo de bens e serviços, ou seja, o ICMS, o IPI, o PIS, a Cofins e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)-Combustíveis. Decidiu-se não tratar dos efeitos da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e de outros tributos e contribuições incidentes sobre as pessoas jurídicas, de maneira particular, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ). Isso devido tanto à sub-avaliação de alguns tributos pelas investigações domiciliares como, para outros tributos, às dificuldades em estimar sua incidência. Ambos os obstáculos implicariam a subestimação dos impactos distributivos desses tributos.

A tributação indireta será estimada por meio da aplicação das regras de incidência sobre os gastos declarados das famílias. Nesse caso, supõe-se o perfeito funcionamento das normas de incidência dos impostos indiretos – IPI, ICMS e PIS/Cofins e a não-ocorrência de sonegação fiscal. Como se sabe que tais hipóteses não são sustentáveis, trabalha-se com a hipótese de que os tributos em questão são parte da estrutura de custos da maior parte dos bens consumidos pelas famílias. Defende-se que, nos principais mercados consumidores, os bens e serviços de maior importância têm seus preços determinados por grandes empresas – *grosso modo*, formadoras de preços – que recolhem aqueles tributos, isto é, eles fazem parte da estrutura de custos de tais

empresas. As pequenas e médias empresas, onde a sonegação é bem mais expressiva, se sustentam nos mercados e contam com certa competitividade, justamente pela economia tributária que realizam.

Existe outra forma de se estimar a incidência da tributação indireta sobre o consumo familiar por meio do emprego da Matriz de Insumo-Produto (MIP) e das Contas Nacionais. Efetivamente, Siqueira, Nogueira e Souza (2001) e Pereira e Ikeda (2001), com base nos dados da MIP e das tabelas de usos e recursos das Contas Nacionais, elaboram metodologias de estimação das alíquotas efetivas em que são levadas em conta as características do processo de produção de cada produto, o que permite incorporar, seja para as contribuições cumulativas, seja para os tributos indiretos, os estágios de produção até o consumo final.⁵ No caso das contribuições, a metodologia empregada por Pereira e Ykeda busca depurar a matriz de coeficientes técnicos dos efeitos das contribuições cumulativas por meio de um expediente recursivo, para, então, estimar as alíquotas efetivas, tendo em vista a cumulatividade das contribuições e os encadeamentos produtivos.⁶

Uma dificuldade presente nessa metodologia, além das críticas que se têm da consistência da MIP, diz respeito ao elevado grau de agregação dos setores da matriz e das Contas Nacionais em relação à discriminação detalhada dos bens e serviços da POF. Assim, perde-se parte da riqueza de informações da POF e se força uma compatibilização entre os setores e as rubricas de despesas, cuja relação não é direta.

Outro aspecto valorizado na tese é a apresentação das informações administrativas da previdência, as assistenciais sociais e as do sistema tributário, com o objetivo de avaliar o grau de aderência dos dados das investigações domiciliares. A discriminação dos dados dessas políticas, tanto temporalmente como pelas suas principais ações ou tributos, foi feita com vistas a identificar seus desempenhos, tendo ocorrido um crescimento expressivo das transferências previdenciárias e assistenciais, bem como da carga tributária. Esse esforço de tabulação das informações administrativas e de sua comparação com as pesquisas domiciliares permite apontar lacunas em ambas as bases de dados, indicando, no caso dos dados administrativos, as esferas dos gastos públicos e da arrecadação nas quais ainda não se atingiu um nível de divulgação e publicidade que permita a participação democrática dos diversos atores sociais. Em relação às pesquisas domiciliares, evidenciam-se onde devem ser realizadas mudanças, com vistas a melhorar a captação de dados, ou ainda apontar novos tipos de pesquisas que devem ser realizadas. A insuficiência de informações dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) – aposentados e pensionistas do serviço público –, a quantidade, a complexidade de regras tributárias dos impostos sobre consumo e a fragilidade dos dados sobre finanças municipais são

5. “(...) impostos indiretos são arrecadados em vários estágios do processo de produção e venda, de forma que seus efeitos sobre os preços pagos pelo consumidor final na cadeia de transações não são claros. O efeito final sobre os preços depende não apenas da medida em que os impostos são transferidos para a frente em cada estágio de produção, mas também da estrutura precisa das transações interindustriais.” (SIQUEIRA; NOGUEIRA; SOUZA, 2001, p. 514).

6. “(...) num quadro de tributação cumulativa os valores dos insumos estão inflados, o que se transmite para os valores da produção e, por consequência, dos coeficientes técnicos. (...) Foi preciso partir da estimativa (viesada) dos efeitos da tributação em cascata obtida com base na matriz *suja* de impostos e aplicá-la para desinflar os valores transacionados entre os setores (...). Desta forma chega-se, após varias rodadas desse processo, a uma estimativa da matriz limpa de impostos” (PEREIRA; IKEDA, 2001, p. 1).

algumas das lacunas dos dados administrativos. E, nas pesquisas domiciliares, vale citar, entre seus problemas, a não discriminação da afiliação previdenciária – se a dos empregados do setor privado (Regime Geral da Previdência Social – RGPS) ou se a dos funcionários públicos (RPPS) –, a sub-avaliação dos rendimentos originários do mercado financeiro, a dificuldade em captar as rendas não-monetárias advindas das redes de proteção social pública e privada. Para se melhor avaliar a eficácia distributiva das políticas governamentais, seria muito importante: *a)* tornar público os dados relativos aos diversos sub-regimes de previdência dos servidores públicos aposentados e pensionistas – poderes, carreiras e esferas administrativas; *b)* discriminação nas pesquisas domiciliares do regime de previdência das aposentadorias e pensões, bem como dos programas de transferência de renda; e *c)* realização de pesquisas específicas sobre orçamentos financeiros das famílias, buscando a captação de informações tanto das aplicações nos mercados financeiros como dos empréstimos e financiamentos realizados.

Em síntese, as estimativas dos impactos distributivos das políticas públicas se concentraram na tributação, tanto direta como indireta, na previdência social, na proteção ao trabalhador e nos programas de transferência de renda – as conhecidas bolsas. A seleção dessas ações públicas se deve, em grande medida, à exequibilidade das estimativas em razão da disponibilidade de informações nas investigações domiciliares, bem como à possibilidade de cotejar os dados administrativos com os coletados junto às famílias.

II. TRIBUTAÇÃO E GASTOS SOCIAIS: QUE EFEITOS DISTRIBUTIVOS ESPERAR?

A palavra “igualdade” no sentido de equivalência de posição social disseminou-se a partir dos séculos XVII e XVIII. Desde então o seu sentido de equivalência amplia-se do campo dos direitos políticos e legais para o âmbito do econômico. Consolidou-se, então, a crença na igualdade moral entre os indivíduos,⁷ que, frente às desigualdades econômicas próprias da dinâmica da economia de mercado, resulta no conflito central das sociedades modernas. Conflito cuja solução implica diferentes graus de coesão social. As políticas de proteção social e seu financiamento são os instrumentos que visam equilibrar, de um lado, as demandas daqueles que possuem maior poder político e se encontram nas melhores posições sociais e econômicas, e de outro, as expectativas dos menos favorecidos.

Assim, a pergunta “que efeitos distributivos se quer atingir?” exige de antemão, para que se possa respondê-la, identificar que justiça distributiva a sociedade em questão compartilha.⁸ Ou em outros termos, até onde se deseja – ante onde se defende – o nivelamento de oportunidades e em que medida são necessárias e válidas as ações reparadoras à desigualdade sempre repostas pelo funcionamento da economia.⁹

Draibe (1993) aponta, em sua análise do *estado de bem-estar social* brasileiro, o fato de esse próprio conceito (*welfare state*) não apresentar entre nós a densidade e a espessura que se observam no âmbito internacional, seja na tradição acadêmica seja entre os gestores públicos. Mostra que essa ausência reflete “o perfil e as características adquiridas pelas políticas sociais, principalmente seus reduzidos efeitos, seus baixos graus de eficácia e efetividade sociais”. É reflexo, ademais, da outra face das políticas sociais, ou seja, do financiamento e da estrutura burocrática que as lastreiam e sustentam. A primeira tem por base uma multiplicidade de tributos e contribuições indiretas, logo, regressivas; e a segunda é fragmentária e pouco transparente.

Por último, o autor conclui que “também no plano simbólico estão ausentes noções mais integradas e mobilizadoras da política social” (p. 1-2).

A necessidade de regular o mercado tornou-se imperiosa, pois, além de ser causador de desigualdade, seu livre funcionamento suscitava problemas ao desenvolvimento econômico, especialmente crises de superprodução e subconsumo. Assim, a institucionalização dos *estados de bem-estar social* está ligada, de um lado, à necessidade de regulação da economia capitalista, visto que o mercado se mostra incapaz de adequar oferta e demanda¹⁰ e, de outro, ao arranjo que

7. “(...), *igualdade* tem na linguagem política um significado emotivo predominantemente positivo, ou seja, designa algo que se deseja” (BOBBIO, 1996, p. 11).

8. “(...) uma vez explicitadas as noções de justiça social com que julgamos a justeza de arranjos sociais específicos, fica esclarecida a noção de equidade com que operamos e, então, o que buscamos alcançar com o desenho e a implementação de políticas sociais” (KERSTENETZKY, 2006, p. 567).

9. Há que salientar que, no nascedouro da economia capitalista, Adam Smith e, em menor grau, os liberais reformistas – Stuart Mill entre eles – sustentavam que o livre funcionamento dos mercados levaria à prosperidade e à igualdade.

10. “A necessidade de regular a economia capitalista é um tema recorrente entre os analistas do *welfare state*. O argumento geral é que, no nível macro, o mercado é, por diversas razões, um mecanismo insuficiente de integração da sociedade e, portanto, com o desenvolvimento do capitalismo, o Estado atua na produção, distribuição e consumo

permite assegurar tanto a reprodução da força de trabalho¹¹ como a participação dos trabalhadores no crescimento econômico.¹²

A institucionalização de redes de proteção social – os chamados *estados de bem-estar social* – nos países centrais, *grosso modo*, foi o resultado, seguindo a contribuição de Esping-Andersen, da necessidade de conciliar os fundamentos da economia capitalista de mercado e o atendimento às demandas das classes trabalhadoras, ou seja, possibilitar que estas “fizessem” parte da administração da economia. Isso se expressou na valoração dos direitos sociais de cidadania, ou seja, na garantia de níveis de vida adequados “desvinculados” das forças do mercado. Isso implica, de um lado, certa “desmercadorização” da força de trabalho e, de outro, na incorporação social e econômica das classes trabalhadoras. Acomodam-se, assim, as disputas de classe e, no campo econômico, geram-se incentivos à demanda agregada.

Já em nosso caso a história é bastante diversa. Como bem aponta Wanderley Guilherme dos Santos no seu clássico *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*, em nosso país a cidadania e, por conseguinte, o *estado de bem-estar social* é contido. Restringem-se os direitos de cidadania àqueles grupos que se encontram efetivamente inseridos no núcleo duro do processo de acumulação do capital. O autor concebe a noção de cidadania regulada, assim descrita em suas palavras:

Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante a ampliação do escopo dos direitos associados a essas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece (SANTOS, 1987, p. 68).

Em seguida, argumenta que

(...) a ordem de cidadania regulada (...) irá condicionar o sistema de desigualdades decorrentes da política oficial. (...) em primeiro lugar, várias políticas sociais, *lato sensu*, que incumbe ao governo administrar em benefício dos cidadãos – por exemplo, saúde pública, educação, saneamento, nutrição, habitação – deixavam de ter grupos específicos legítimos que por ela demandassem, visto que o reconhecimento social

de bens e serviços de uma sociedade para regular seus movimentos. A função de regulador tem várias consequências, entre as quais a institucionalização do *welfare state*” (COELHO DE SOUZA, 1999, p. 3-4).

11. “(...) em vista das suas condições especiais de vida nem *todos* os membros da sociedade podem funcionar como (...) assalariados, a menos que certas funções de reprodução elementares (especialmente na área da socialização, da saúde, da formação profissional e da assistência à velhice) deixem de ser preenchidas, tornam-se necessárias medidas institucionais especiais, sob cuja proteção parte da força de trabalho fica (...) dispensada da pressão de se vender, sendo consumida de outra forma (...). Tais subsistemas externos ao mercado – como a família, a escola e instalações de assistência à saúde – (...) [são] assumidas pela *política estatal*. (...) A socialização através do trabalho assalariado tem, de fato, como pré-requisito, que as formas de existência externas do mercado de trabalho sejam organizadas e sancionadas *pelo Estado*” (LENHARDT; OFFE, 1984, p. 17).

12. “A combinação de democracia e capitalismo constitui um compromisso: (...) os que possuem instrumentos produtivos concordam com instituições políticas que possibilitam a outros grupos efetivamente exigir seus direitos a participar dos recursos e à distribuição da renda” (PRZERWORSKY; WALLERSTEIN, 1988, p. 31).

se fazia por categorias profissionais. (...) Em segundo lugar, criaram-se barreiras à entrada na arena política, via regulamentação das ocupações, e, conseqüentemente, todas as demandas relativas a emprego, salários, renda e benefícios sociais ficavam na dependência de um reconhecimento prévio, por parte do Estado, da legitimidade da categoria demandante. (...) Definido o escopo da *cidadania regulada* volta-se, então, o Estado para o estabelecimento de uma política previdenciária. Ao reconhecer (...) a vinculação dos benefícios às contribuições passadas, e ao admitir tratamento diferenciado em termos de salários, de acordo com a categoria profissional, consagrou-se na prática a desigualdade dos benefícios previdenciários dispensados aos cidadãos estratificados em categorias profissionais (p. 69-70).

Jessé Souza, escrevendo nos dias de hoje, aporta o conceito de segmentação ou de subcidadania. O que reflete nossa leniência com a desigualdade não é uma marca não moderna, mas sim como nos fizemos modernos. Em suas palavras:

(...) em um país como o Brasil, que se moderniza de fora para dentro de forma seletiva, ou seja, *européizando* parte da sociedade – a que será incluída na lógica da dinâmica de mercado e amparada pelo Estado – e excluindo os ‘incapacitados’ – um enorme exército de párias (...) aceita as regras dominantes que os exclui e marginaliza –, temos uma *segmentação interna na própria dimensão de cidadania* (SOUZA, 2004a, p. 106-105 – itálicos do autor).

Ainda que, segundo Esping-Andersen (1991, p. 99), a análise – conceituação e caracterização – dos *estados de bem-estar social* com foco na estrutura dos gastos sociais e de seu financiamento seja enganosa, pois “os gastos são epifenomenais, em relação à substância teórica dos *welfare states*”, buscaremos, a seguir, apontar quais gastos sociais e quais tributos serão contemplados pelas estimativas aqui realizadas. Procuramos, assim, explicitar qual a extensão da avaliação realizada quanto à efetividade distributiva de nosso *estado de bem-estar social*, mostrando quão expressiva é a parcela da ação estatal aqui investigada.

A tabela 1 traz informações sobre os tributos em vigor no país, sua natureza e sua competência e os valores arrecadados em 2002, 2003 e 2004. Nela podem ser vistos quais tributos estão sendo apreciados e em que parcela. Isso porque uma parcela dos tributos diretos e indiretos, aqui considerados, é recolhida ou paga por empresas, governos e outros agentes sociais que não as famílias.

Estima-se em 56%, como mostram os dados da tabela, a parcela da carga tributária que será contemplada na avaliação dos efeitos distributivos sobre a renda pessoal. Esse nível de cobertura é bastante expressivo, haja vista que parte dos valores não-cobertos se referem ao IRPJ e à parcela dos empregadores nas contribuições previdenciárias, o que representa 24,0% do total dos tributos. Somam-se a esses os tributos que recaem tão-somente sobre pessoas jurídicas ou sobre empregadores, como o FGTS,¹³ o salário-educação, as contribuições ao Sistema S e o imposto sobre comércio exterior, cuja participação atinge 10,6% do total dos tributos. Chega-se assim a uma participação de 90,6% no total dos tributos, considerados aqueles cobertos pelo estudo e aqueles que sabidamente não incidem sobre a renda das famílias. Entre os 9,4% não avaliados estão tributos que não incidem sob a renda e/ou patrimônio das famílias, restando, todavia aqueles que sob encargo das famílias não foram objeto do estudo, dada as dificuldades em discriminá-los. Nesse último caso encontram-se importantes tributos, como a CPMF, o IOF e os impostos sobre transmissão de bens, que, juntos, representam 5,4% da carga tributária nacional.

13. A inserção do FGTS na carga tributária total é controversa, uma vez que ele se caracteriza por ser um rendimento futuro do trabalhador – espécie de poupança compulsória.

TABELA 1

Brasil: Tributos – Natureza, Competência, Montantes Arrecadados, Estrutura e Grau de Cobertura no Estado – 2002, 2003 e 2004

Tributo	Natureza	Competência	Valores			Participação em 2004	Cobertura	
			2002	2003	2004		descrição	Estimativa
ICMS	Imposto	estadual	104.325	120.233	138.275	21,8%	100% consumo final	21,8%
IR	Imposto	federal	88.531	99.705	110.308	17,4%	40% famílias	7,0%
Contribuição para a previdência social	contribuição	federal	71.028	80.730	93.765	14,8%	25% a 30%	3,7%
Cofins	contribuição	federal	50.754	58.143	77.593	12,2%	100% consumo final	12,2%
FGTS	contribuição	federal	22.422	24.956	28.269	4,5%	NÃO (1)	
CPMF (mais IPMF)	contribuição	federal	20.266	22.986	26.340	4,2%	muito sub-avaliado	
IPI	imposto	federal	19.622	19.574	22.538	3,6%	100% consumo final	3,6%
CSLL	contribuição	federal	12.432	16.147	19.575	3,1%	NÃO	
Pis-Pasep	contribuição	federal	12.511	16.660	19.417	3,1%	100% consumo final	3,1%
Contribuição para as previdências estaduais	contribuição	estadual	6.232	10.008	11.688	1,8%	25% a 30%	0,5%
ISS	imposto	municipal	7.275	9.130	9.682	1,5%	35% (2)	0,5%
Imposto sobre comércio exterior	imposto	federal	7.966	8.142	9.181	1,4%	NÃO	
Imposto Predial e Territorial Urbano IPTU	imposto	municipal	5.639	7.723	8.965	1,4%	100% consumo final	1,4%
IPVA	imposto	estadual	7.004	7.740	8.910	1,4%	100% consumo final	1,4%
Cide-Combustíveis	contribuição	federal	7.583	8.406	7.816	1,2%	Parcela - 1/3	0,4%
Contribuições Seguridade Servidor Público	contribuição	federal	4.424	4.453	7.179	1,1%	25% a 30%	0,3%
IOF	imposto	federal	3.996	4.419	5.209	0,8%	muito sub-avaliado	
Sistema S	contribuição	federal	3.661	3.987	4.942	0,8%	NÃO (3)	
Salário-educação	contribuição	federal	3.346	4.005	4.831	0,8%	NÃO (3)	
Contribuição para as previdências municipais	contribuição	municipal	1.362	2.670	3.118	0,5%	25% a 30%	0,1%
Taxas municipais	taxa	municipal	4.272	2.638	3.055	0,5%	NÃO	
Taxas estaduais	taxa	estadual	1.953	2.281	2.881	0,5%	NÃO	
Outros tributos estaduais	imposto	estadual	811	1.149	2.860	0,5%	NÃO	
Outras contribuições sociais	contribuição	federal	1.927	2.351	2.597	0,4%	NÃO	
Outras contribuições econômicas	contribuição	federal	1.376	1.458	1.915	0,3%	NÃO	
Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)	imposto	municipal	1.621	1.508	1.851	0,3%	NÃO	
Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD)	imposto	estadual	517	874	710	0,1%	NÃO	
Taxas federais	taxa	federal	354	345	371	0,1%	NÃO	
ITR	imposto	federal	189	228	245	0,0%	muito sub-avaliado	
Outras receitas		federal			187	0,0%	NÃO	
Outros tributos municipais	imposto	municipal	448	105	115	0,0%	NÃO	
Total			473.844	542.754	634.388	100,0%		56,0%

Fonte: Secretaria da Receita Federal (SRF). Elaboração: Estimativas do autor.

Notas: ⁽¹⁾ Não se pode afirmar se nas outras deduções da renda do trabalho constam os valores recolhidos ao FGTS, sendo que o *Manual do entrevistador* da POF pede que não faça constar esses valores.

⁽²⁾ O ISS faz parte dos valores reportados nas outras deduções, não sendo, todavia, razoável considerar todo esse tributo como incidente sobre a renda das famílias.

⁽³⁾ Ambas as contribuições são recolhidas pelas empresas, mas, como se afirma, são valores que, ao fim e ao cabo, são descontados do salário dos empregados.

Já na tabela 2 são apresentados os valores do Gasto Social Federal (GSF) com o objetivo de identificar quais são as rubricas – políticas – contempladas pela tese e que importância elas apresentam no âmbito do gasto social. A mensuração do gasto social vem sendo desenvolvida por pesquisadores do Ipea, tendo se concentrado, ultimamente, nos gastos de responsabilidade do governo federal. Infelizmente a enumeração do gasto social total realizado pelas diferentes esferas de governo não se encontra disponível na qualidade e na discriminação que é feita do GSF. Isso devido à dificuldade de destrinchar os orçamentos estaduais e municipais, que, em vários dos casos, são de baixa qualidade.¹⁴

Entre as áreas de atuação consideradas como políticas sociais e que se consubstanciam em transferências monetárias para as famílias estão a previdência social – básica (RGPS) e a dos serviços públicos – e parcelas substanciais da assistência social, da proteção ao trabalhador e da alimentação e nutrição. Somadas as participações dessas cinco áreas de atuação, chega-se a uma cobertura de 77,4% do GSF que será objeto de avaliação dos impactos distributivos. Verdade que a previdência social – o RGPS e o dos servidores públicos – responde por mais de 2/3 do GSF, ficando de fora da avaliação aquelas políticas que se efetivam pela oferta de bens e serviços, ou seja, que são transferências em espécie.

Esse quadro do gasto social deve se alterar quando se adicionam os efetuados por estados e municípios, uma vez que os gastos em educação básica contam com a participação significativa de estados e municípios, diferentemente do que ocorre nos dispêndios com saúde, em que as transferências governamentais têm papel de destaque. No caso da previdência, as aposentadorias e pensões dos servidores estaduais e municipais alcançam montantes expressivos, superando em cerca de 10% os gastos do governo federal com seus inativos. Considerando-se as estimativas do gasto social de estados e municípios, para o período 1997-2001, e a sua estrutura, segundo estimativa para o período 1994-1996, conclui-se por uma diminuição na cobertura do estudo, uma vez nas despesas sociais de estados e municípios os gastos com educação têm um peso bem maior que no âmbito federal e inexistem despesas do RGPS. Estima-se, então, que cerca de 60% do gasto social é contemplado nas estimativas de impacto distributivo. A parcela ausente diz respeito, principalmente, às transferências em espécie, para as quais a alocação e a monetização são tarefas bastante complexas. Isso porque, como dito, há que se distribuir tais benefícios segundo diferentes níveis de renda, benefícios esses que são serviços e bens não homogêneos, tanto no acesso como no valor, o que implicaria recorrentes arbitrariedades.

14. “A falta de informações sistemáticas e as dificuldades encontradas para a consolidação dos gastos de estados e municípios fizeram com que o Ipea se concentrasse apenas na mensuração do Gasto Social Federal (GSF)” (CASTRO *et al.*, 2003, p. 15). Verdade que, para o período 1994-1996, estimou-se o gasto público das três esferas de governo – (FERNANDES *et al.*, 1998a; FERNANDES *et al.* 1998b).

TABELA 2
Gasto Social Federal por área de atuação – 2000-2002

Áreas de atuação	2000	2001	2002	
			Valores	Participação (%)
Previdência social básica	98.930	97.428	104.980	47,9
Previdência e benefícios a servidores públicos	41.569	43.245	43.550	19,9
Saúde	29.524	29.152	27.922	12,7
Educação	14.975	14.664	12.775	5,8
Assistência social	6.431	8.034	10.036	4,6
Proteção ao trabalhador	8.971	9.972	9.678	4,4
Habituação e urbanismo	7.315	5.109	5.155	2,4
Saneamento e meio ambiente	2.213	4.003	1.806	0,8
Organização agrária e política fundiária	2.012	2.286	1.592	0,7
Alimentação e nutrição	1.837	1.685	1.289	0,6
Cultura	319	373	297	0,1
Total	214.096	215.951	219.080	100,0

Fonte: Castro e Cardoso Jr. (2006)

Com o objetivo de esclarecer, considere-se o caso da saúde, mais especificamente dos gastos do Sistema Único de Saúde (SUS), cujos desembolsos podem ser, *grosso modo*, subdivididos nas imunizações, nas ações do programa de saúde da família – piso de atenção básica –, nos atendimentos ambulatoriais e nos procedimentos hospitalares. Quem se utilizou desses serviços e quanto foi gasto com eles são as informações necessárias para se avaliar o impacto distributivo.¹⁵ Como *proxy* do quem se utilizou, existem os levantamentos específicos das Pnads de 1998 e 2003, que investigaram a necessidade, o acesso e o uso de serviços de saúde, tantos os de caráter público quanto os privados. De outro lado, o sistema de informações do SUS – Datasus – e os dados orçamentários fornecem os gastos efetuados segundo as diferentes ações e os procedimentos efetuados. Não existe, contudo, possibilidade de associar o uso a esse ou àquele procedimento realizado, uma vez que o uso do serviço não está discriminado a ponto de tornar possível valorá-lo com base nos dados administrativos. Ainda que os dados administrativos – Datasus – sejam discriminados espacialmente, ou seja, que se possa trabalhar com valores médios municipais de cada uma das ações em saúde, esse exercício fica impossibilitado pela restrição da amostra da Pnad aos níveis rural, urbano e metropolitano dos estados.

Exercício nessa direção foi realizado por Carlos Alberto Ramos (RAMOS, 2001). Nele se buscou associar os dados de utilização dos serviços do SUS reportados no *Suplemento Saúde* da Pnad de 1998 com os gastos em atendimentos ambulatoriais, internações hospitalares, atenção básica e distribuição de medicamentos. No caso das internações hospitalares e da atenção básica, o autor empregou valores médios, considerando aquelas pessoas que reportaram terem sido atendidas por meio do SUS para, no primeiro caso, internações hospitalares¹⁶ e, no segundo, para

15. Ou como bem diz Ramos (2001, p. 200), “é preciso alocar a cada indivíduo que utilizou o SUS o gasto público que (*sic*) o estado teria incorrido em seu atendimento”.

16. “Os gastos *per capita* com internação surgem da divisão do total dos gastos (...) pela quantidade de casos (...)”, ou seja, de internações realizadas por meio do SUS. Ou em outro trecho, “no caso das internações, na ausência de maiores informações, tivemos de outorgar um valor igual para cada pessoa internada”. (p. 202 e 207).

atendimentos ambulatoriais.¹⁷ No que se refere aos atendimentos ambulatoriais, foram estimados valores médios a depender do tipo de atendimento reportado e sua associação com os procedimentos ambulatoriais discriminados na base do Datasus. Resumidamente, o autor observa que há

um claro perfil progressivo das despesas SUS; ou seja, quanto maior o decil da distribuição menor o gasto SUS familiar *per capita*. Esse perfil se traduz em um coeficiente de concentração (...) negativo, indicando uma progressividade no gasto (p. 202).

Outro trabalho que avaliou os impactos distributivos dos benefícios em espécie foi o de Marcelo Cardoso Soares (1999), *A mensuração do impacto distributivo do gasto social: um estudo para a região metropolitana de São Paulo*, abrangendo tanto a política de saúde como outras, especialmente a de educação. De fato, o autor estimou, com base na Pesquisa de Condições de Vida (PCV) da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), realizada em 1994, os impactos distributivos tanto das transferências monetárias governamentais – pensões, auxílios previdenciários, seguro-desemprego e bolsas de estudo – como das políticas de saúde e educação – no caso, por meio da valoração da educação de 1º grau, da merenda escolar e dos procedimentos ambulatoriais e das internações hospitalares do SUS. Esforço esse que foi possível em função de a base de dados empregada contar com informações sobre o acesso à escola pública e à utilização dos serviços ambulatoriais e hospitalares do SUS.

Não foram contempladas na avaliação dos impactos distributivos do gasto social, além das políticas de saúde e educação: as políticas de saneamento básico; de financiamento à habitação; de transporte público – quando subsidiado; de reforma agrária; de concessão de crédito subsidiado para a agricultura e ao pequeno empreendimento; e de apoio às atividades culturais. Isso em razão das dificuldades de se distribuir, às diferentes famílias, conforme o nível de renda, os recursos públicos aí alocados. Dificuldades de duas ordens: a primeira, pela inexistência nas pesquisas domiciliares de perguntas relativas ao uso desses benefícios, o que, em grande medida, se deve ao fato de a amostra não alcançar representatividade das populações beneficiadas. De outro, e correlato ao problema anterior, devido ao espectro específico de tais políticas em termos de públicos e de tipo de transferência. Como se trata de subvenções e subsídios, e não de transferências diretas, seria preciso estimar os valores efetivamente concedidos.

Como já apontado, pode-se monetizar o uso dos serviços públicos através dos preços pagos junto à iniciativa privada por serviços semelhantes. Tal exercício é factível no caso da educação, pois as pesquisas domiciliares (Pnad e POF) coletam dados de frequência escolar, série e grau do curso e qual a rede da escola. Como a POF fornece os gastos realizados com cursos regulares, segundo o nível do curso e as informações socioeconômicas dos alunos, podem-se imputar tais valores a alunos da rede pública com dados semelhantes. Nesse caso, o perfil socioeconômico – idade, situação do domicílio, unidade da federação (UF), renda familiar etc. – serviria, em associação com a série e o grau do curso, como uma variável *proxy* do tipo – qualidade – do serviço. Em relação à Pnad, a monetização dos serviços educacionais deveria seguir metodologia semelhante ao realizado para a saúde, ou seja, estimar um custo médio por aluno, segundo, por exemplo, os níveis de ensino, a localização e a administração da escola.

17. “(...), creditamos R\$ 10 *per capita*, correspondentes ao Piso de Atenção Básica, a todos os que recorreram ao SUS mediante consulta ambulatorial” (p. 201).

III. BASE DE DADOS E METODOLOGIA

III.1. Base de Dados – Pesquisa de Orçamentos Familiares

As POFs têm dois objetivos no sistema nacional de estatística: o estabelecimento da estrutura de gastos em consumo empregada no cálculo dos índices de custo de vida – mais especificamente, a determinação e a atualização das estruturas de ponderação dos dois principais índices de preços do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e a investigação da parcela do consumo das famílias nas Contas Nacionais. Para atender esses objetivos – especialmente o primeiro – a pesquisa investiga de maneira detalhada o orçamento das famílias, implicando uma mensuração apurada dos rendimentos e possibilitando novos focos de análise das condições de vida das famílias brasileiras, a partir de seus orçamentos domésticos.

A POF de 2002-2003 representou uma ampliação de escopo frente às anteriores, pois cobriu todo o território nacional, coletou medidas antropométricas, investigou as despesas e recebimentos não-monetários da população e incorporou questões relativas ao trabalho principal – classificação da ocupação e o ramo de atividade –, a cor ou raça e a religião. Com esses avanços, notadamente os primeiros, melhorou-se a aferição do estado nutricional da população e das situações de indigência e de pobreza das famílias.

A amostra da POF de 2002-2003 abrangeu ao todo 48.470 domicílios (48.568 unidades de consumo), onde residiam 182.333 pessoas, representando 0,1% do total de domicílios do país. Seu desenho amostral permite análises para 70 domínios geográficos, a saber: para as populações totais e urbanas das 27 UFs, as áreas rurais das cinco grandes regiões, as nove regiões metropolitanas (RMs) – Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém –, a cidade de Goiânia e o Distrito Federal.

Seguindo o padrão das POFs anteriores, a coleta dos dados ocorreu ao longo de um ano – de julho de 2002 a junho de 2003, com data de referência para os valores monetários em 15 de janeiro de 2003.

As POFs se caracterizam por apurarem de modo mais detalhado os rendimentos, o que acaba por se refletir em valores médios obtidos superiores aos das outras investigações. Efetivamente, em valores corrigidos para a mesma época o rendimento monetário mensal domiciliar *per capita* captado pela POF é entre 20% e 30% superior ao das Pnads.¹⁸ Em realidade, a POF mostra-se mais robusta na investigação da diversidade dos rendimentos. Isso porque, de um lado, porque o período de referência para as informações sobre rendimentos é de 12 últimos meses e, de outro, pelo fato de as despesas servirem como um parâmetro de conferência para os rendimentos declarados. Isso não se aplica na Pnad, em que se coleta o

18. Texto recente de Barros, Cury e Ulyseia (2007) discute detalhadamente as diferenças de rendimento entre a POF de 2002-2003 e a Pnad de 2002. Diniz *et al.* (2007) desenvolvem, também, análise comparada entre a últimas POFs de 2002-2003 e as Pnads de 2002 e 2003.

último recebimento mensal e não se conta com controles sobre o valor declarado.¹⁹ Além disso, na POF há uma ampliação dos tipos de rendas investigadas no questionário de recebimentos, influenciada em grande medida pela necessidade de se contar com contrapartidas para as despesas. Concretamente, enquanto na Pnad são investigadas 11 fontes de renda, com a discriminação, no caso das rendas de trabalho, dos ganhos em dinheiro (monetários) e dos em mercadorias e produtos, na POF as rendas são discriminadas em dois quadros, havendo 79 códigos (tipos) de recebimento, que desagregados totalizam 195 subcódigos de recebimento. Verifica-se, com isso, uma melhor apuração dos chamados “outros recebimentos”, ou seja, aqueles originários de aluguéis, vendas, doações, auxílios, aplicações de capital, assim como uma captação melhor do total da renda, dado que esta tem por parâmetro as despesas.

Ademais, como já assinalado, na última POF ampliou-se ainda mais a pesquisa dos recebimentos, com a incorporação das rendas não-monetárias, com destaque para o valor do aluguel dos imóveis próprios ou cedidos, a produção própria, as retiradas em bens dos empreendimentos e as doações privadas e públicas.

Na tabela 3, onde constam os valores para as principais formas de recebimento, apurados na última POF e nas Pnads que lhe são contemporâneas, fica evidente o fato de a POF captar de modo mais preciso as rendas provenientes de outras fontes que não da previdência pública e do trabalho.²⁰ Mesmo para essa última, a POF apresenta valores superiores entre 12% e 21%, devido, particularmente, à renda dos empregados. Podem-se creditar esses valores mais elevados ao maior período de referência, à captação simultânea dos gastos e à coleta de rendas não periódicas do trabalho, tais como antecipações, abonos, auxílios, 13º etc.

Chama a atenção, por outro lado, a diferença a menor que a POF apresenta em relação à Pnad de 2002 – em 12% e 10% – nos subcomponentes do rendimento “previdência pública” e “trabalho dos empregadores”. Pode-se, no caso da previdência, creditar isso à inclusão de rendas previdenciárias em outras rubricas de transferência que a POF discrimina.

19. Deve-se sublinhar, por outro lado, que o tamanho da amostra da Pnad implica uma captação bastante exata no caso das rendas habitualmente recebidas. Isso pode ser corroborado na comparação entre a quantidade e o valor totais das aposentadorias e pensões coletadas pela Pnad e os dados administrativos-RGPS e estimativas dos RPPSs.

20. Decidiu-se empregar como “modelo” de fontes de renda a categorização da POF, para o que foram necessários ajustes que compatibilizassem a Pnad a esse formato. No caso das transferências foram consideradas as aposentadorias e pensões públicas, as outras aposentadorias e pensões, o abono pecuniário, as doações e os outros rendimentos inferiores a R\$ 45 – valor máximo dos programas de transferência de renda (bolsas) no biênio considerado. Na rubrica “outros” foram considerados todos os recebimentos superiores a R\$ 45 da variável outros rendimentos.

TABELA 3

Rendimento Mensal Domiciliar *per capita* e seus Subcomponentes – Pnads de 2002 e 2003 e POF 2002-2003.(Em R\$ de janeiro de 2003)⁽¹⁾

Rendimento total e suas fontes	POF de 2002-2003 ⁽²⁾	Pnad de 2002	Pnad de 2003
Rendimento mensal domiciliar <i>per capita</i>	501,48	-	-
Rendimento mensal monetário domiciliar <i>per capita</i>	429,24	361,96	339,06
Rendimentos do trabalho	314,24	280,04	259,95
Empregado	217,48	178,68	165,73
Empregador	35,80	43,04	39,68
Conta-própria	60,96	58,32	54,55
Transferências	73,49	70,86	70,28
Previdência pública	54,90	62,34	62,67
Aluguéis	9,08	6,93	5,91
Outros	32,44	4,14	2,92
Rendimento mensal não-monetário domiciliar <i>per capita</i>	72,24	-	-

Fonte: IBGE/Pnads de 2002 e 2003 (microdados) e POF de 2002-2003 (microdados).

Notas: ⁽¹⁾ Valores deflacionados pelo INPC-IBGE.⁽²⁾ Em realidade, trata-se de valores familiares – unidades de consumo – *per capita*, muito próximo do que nas Pnads são valores domiciliares *per capita*.

No que concerne à decomposição da renda, verifica-se um menor peso da previdência pública na POF – em comparação à da Pnad – decorrente, em grande medida, do aumento de importância das rendas oriundas de aluguéis, juros e outras fontes. Isso redundou, inclusive, em queda no peso da renda do trabalho, fato mais agudo na participação da renda do trabalho dos empregadores, que, como se viu, apresenta valores absolutos menores na POF.

III.2. Metodologia**III.2.1. Benefícios Previdenciários e Assistenciais: que Informações se têm?**

A previdência social possui dois grandes objetivos: garantir renda a seus segurados quando se encontram impossibilitados de trabalhar; e evitar a pobreza daquelas pessoas que, por contingências demográficas ou biológicas, ou por terem se acidentado, não podem participar do mercado de trabalho (ou seja, não podem participar da produção da riqueza nacional). A previdência se inscreve em um arcabouço mais amplo que é o da seguridade social, formada, segundo a Constituição Federal (ver artigo 194)²¹ pela previdência social, pela saúde e pela

21. “Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;

assistência social. Como se pode verificar, esse arcabouço atende às recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT), particularmente a Convenção 102/1952, onde se lê que

a seguridade social é a proteção social que a sociedade proporciona a seus membros, mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que, de outra maneira, provocariam o desaparecimento ou forte redução dos seus rendimentos em consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho, enfermidade profissional, emprego, invalidez, velhice e morte, bem como de assistência médica e de apoio à família com filhos.

Seguridade essa que tem por base de financiamento as contribuições sobre os salários de empregados e empregadores, as contribuições sobre o faturamento – Cofins, PIS e Pasep – e sobre lucro líquido – CSLL – e parcela da contribuição sobre movimentação financeira – a CPMF. O sistema previdenciário está estruturado em dois regimes públicos – o dos trabalhadores do setor privado e o dos funcionários públicos civis e militares – e a previdência complementar, administrada por entidades privadas e fiscalizada pelo setor público.²² Os dois regimes públicos são de afiliação obrigatória para seus trabalhadores e constituem sistemas de repartição, ou seja, os recursos recolhidos junto aos contribuintes atuais destinam-se ao pagamento dos benefícios de hoje – aposentadorias, pensões e auxílios. Assim, é um pacto social intergeracional, com os ativos financiando os inativos, contando, atualmente, com recursos extras às contribuições. A principal diferença situa-se nos valores dos benefícios, já que no regime geral há um teto, enquanto no regime de funcionários públicos e militares vale como benefício a última remuneração percebida – ou a média das remunerações recebidas em período relativamente recente.

Infelizmente os dados das pesquisas domiciliares brasileiras não discriminam qual o regime público previdenciário das aposentadorias e pensões por elas enumeradas, identificando, todavia, aqueles recebimentos originários de previdência privada e, no caso da POF, diferenciam-se, também, os diversos auxílios, sejam os concedidos pelos empregadores, sejam os de caráter previdenciário.

Antes da apresentação das transferências monetárias reportadas pela POF e sua correspondência na política social – benefícios previdenciários, assistenciais e de proteção ao trabalhador – e em outras ações governamentais, é importante discriminar os tipos e as propriedades dos benefícios governamentais de caráter previdenciário e assistencial. No caso da previdência social, considerando tão-somente os benefícios concedidos no âmbito do Regime

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.”

22. “Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Geral, se conta com dois grandes conjuntos: os previdenciários e os acidentários, ambos geridos pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPS). Os benefícios previdenciários são subdivididos em cinco conjuntos: aposentadorias, pensões, auxílios, salário-maternidade e o agregado “outros”. As aposentadorias se subdividem nas seguintes categorias: por tempo de contribuição; por idade; ou por invalidez. Os auxílios podem ser: por doença, por reclusão e por acidente. No agregado “outros” se encontram o salário-família, o abono de permanência e as vantagens dos servidores. As pensões e o salário-maternidade não comportam subdivisões.

Os benefícios acidentários estão subdivididos em três espécies: os auxílios – doença, acidente e complementar –, as aposentadorias por invalidez e as pensões por morte. Os dados do *Anuário Estatístico* da Previdência mostram que as aposentadorias e as pensões por morte – inscritas nos benefícios previdenciários – representam a quase totalidade dos benefícios do RGPS. Na tabela 4, que mostra a composição dos benefícios do RGPS, em fevereiro de 2007, observa-se a concentração nessas quatro modalidades que, juntas, representam 90% e 89%, respectivamente, da quantidade de benefícios em estoque e do total pago pelo RGPS.

TABELA 4
Quantidade e Valor dos Benefícios do Regime Geral da Previdência, segundo Espécies - Fevereiro de 2007.

Especies de beneficios	Quantidade (milhares)	Valor (R\$ bilhões correntes)	Composição (%)	
			quantidade	Valor
Benefícios RGPS	21.609	11.588	100,0	100,0
Previdenciários	20.881	11.248	96,6	97,1
Aposentadorias	13.481	7.537	62,4	65,0
Idade	6.938	2.573	32,1	22,2
Invalidez	2.738	1.284	12,7	11,1
Tempo de contribuição	3.805	3.679	17,6	31,8
Pensões por morte	5.939	2.754	27,5	23,8
Auxílios	1.426	945	6,6	8,2
Doença	1.392	932	6,4	8,0
Acidente	15	5	0,1	0,0
Reclusão	18	9	0,1	0,1
Salário-maternidade	35	12	0,2	0,1
Outros	2	1	0,0	0,0
Acidentários	728	340	3,4	2,9
Aposentadorias por invalidez	147	94	0,7	0,8
Pensão por morte	129	74	0,6	0,6
Auxílio-doença	96	75	0,4	0,6
Auxílio-acidente	270	88	1,2	0,8
Auxílio-suplementar	86	9	0,4	0,1

Fonte: MPS

Vale notar que os regimes próprios de previdência, ou seja, a previdência dos servidores públicos civis e militares das mais variadas esferas contam com benefícios semelhantes e, como já dito, com valores maiores e maior prodigalidade na concessão. Isso pode ser notado pela

presença nesses regimes de auxílios natalidade, creche, saúde, tratamento, educação, alguns deles extintos para os trabalhadores do setor privado.

Somam-se a esses benefícios da previdência social as transferências monetárias governamentais relacionadas à assistência social e à proteção ao trabalhador. No primeiro caso, têm-se os chamados benefícios assistenciais amparados na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), os programas de transferência de renda para as famílias e populações pobres e os programas de proteção social a jovens e crianças. Enquanto os primeiros inserem-se, *grosso modo*, no complexo da previdência social, já que sua concessão esta ligada à incapacidade laboral de idosos e deficientes que se encontram em situação de pobreza (ou seja, ligados àquilo que se consideram riscos sociais clássicos), os outros são programas destinados a complementar a renda de famílias pobres ou de assegurar a crianças e jovens condições econômicas para se afastarem do trabalho ou do abuso e exploração sexual. Entre as ações de proteção ao trabalhador, o seguro-desemprego é aquela que se constitui em transferência monetária.

Há que se fazer uma distinção entre os diversos benefícios monetários, tal como são aqui considerados (distinção relacionada à realização, ou não, de uma contribuição). Em outras palavras, há benefícios contributivos e não-contributivos. No primeiro grupo inserem-se as aposentadorias, pensões, auxílios e o seguro-desemprego. No outro grupo se encontram as transferências de caráter assistencial, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC-Loas), a Renda Mensal Vitalícia (RMV), o Bolsa Família (e os programas de transferência de renda que vêm sendo reunidos nesse programa – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás), o Agente Jovem e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), entre outros. Ainda que alguns estudiosos considerem as aposentadorias e pensões rurais como benefícios não-contributivos, o que se tem, na realidade, é a existência de subvenções para alguns dos benefícios contributivos, caso da previdência social rural, ou melhor, da previdência para segurados especiais que desenvolvem atividades agrícolas em regime de economia familiar. Logo, entre os benefícios monetários encontram-se, de um lado, aqueles que se caracterizam, *grosso modo*, como um seguro, ou seja, são lastreados pelas contribuições dos trabalhadores e seus empregadores às situações clássicas de risco. De outro, situam-se os voltados a resguardar a população dos mesmos tipos de riscos, mas que contam com subsídios, dadas as renúncias concedidas às contribuições, especialmente as patronais. A previdência rural e as desonerações para as pequenas empresas optantes do Simples, os empregadores domésticos, as entidades filantrópicas e os clubes de futebol inserem-se nesse conjunto de subsídios. Por fim, os benefícios claramente não-contributivos, como os programas de transferência de renda, e os normatizados pela Loas.

Ora, os dados, como se verá, mostram que o perfil distributivo dos benefícios previdenciários é muito semelhante ao das contribuições, podendo-se concluir que a distribuição das aposentadorias reflete em grande medida a compra do seguro provido pelo setor público, conclusão que deve ser contextualizada, pois não se conta com a distribuição das renúncias.

No quadro 1 são discriminadas as categorias de recebimento selecionadas na POF que, a nosso ver, guardam similaridade com as transferências monetárias realizadas pelo poder público que se busca avaliar – benefícios previdenciários, assistenciais, de proteção ao trabalhador e educacionais. Todavia, alguns tipos de benefícios são concedidos pelos empregadores, tendo ou caráter facultativo ou sendo normatizados por meio de acordos trabalhistas. Destacam-se entre

esses os conferidos aos servidores públicos, razão pela qual foram incorporados na análise. Em realidade, os grupos de benefícios foram reorganizados em cinco grandes agregados:

1. Aposentadorias e pensões grupo 1;
2. Todos os auxílios: grupos 2, 3, 7,8, 9, 10, 11 e 12;
3. Bolsa de estudo: grupo 4;
4. Programas de transferência de renda: grupo 5; e
5. Seguro-desemprego: grupo 6.

QUADRO 1

Tipos de Transferências Monetárias (Benefícios) Investigados na POF de 2002-2003 e Relação com as Políticas Públicas.

Grupo de benefício	Tipo de transferência	Descrição na POF	Código na POF	Política pública
1	Aposentadorias e pensões	Aposentadoria e pensão do instituto de previdência pública	5301101	Regime Geral da Previdência Social e Regimes Próprios de Previdência (serviço público): ➤ <i>aposentadoria por idade;</i> ➤ <i>aposentadoria por tempo de contribuição;</i> ➤ <i>aposentadoria por invalidez;</i> ➤ <i>aposentadoria especial;</i> ➤ <i>pensão por morte</i>
		Pensão do instituto de previdência pública	5301102	
		Aposentadoria, pensão do inst. de prev. pública	5301103	
		Restituição da previdência pública	5402901	
		Devolução da previdência pública	5402902	
		Pensão do instituto de previdência pública	5401102	
		Pensionista (rendimento)	5403001	
2	Auxílio deficiência	Auxílio a portadores de deficiência física	5304001	➤ <i>BPC – Deficiência</i>
3	Auxílio doença	Auxílio doença	5304401	➤ <i>RGPS – benefício previdenciário ou acidentário</i>
		Auxílio médico	5304402	
4	Bolsa de estudo	Bolsa de estudo	5301301	➤ <i>CNPq e CAPES: bolsa de estudo</i>
5	Programas de transferência de renda	Renda mínima	5303501	Programas Federais, Estaduais e Municipais de Transferência de Renda: ➤ <i>Bolsa Família</i> ➤ <i>MDS – Proteção Social Básica e Especial</i> ➤ <i>Auxílio a famílias em municípios em calamidade (seca)</i>
		Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)	5303502	
		Cesta básica	5303503	
		Cartão cidadão	5303504	
		Auxílio-leite	5303505	
		Bolsa Renda	5303506	
		Bolsa-Escola	5303601	
		Bolsa Escola	5303602	
		Adjunto de solidariedade	5303701	
		Agente Jovem – programa governamental para jovem desempregado	5303801	
6	Seguro-desemprego	Auxílio-Gás	5303901	➤ <i>Seguro-desemprego</i>
		Auxílio energia elétrica	5304101	
		Seguro-desemprego	5402301	
7	Auxílios maternidade e natalidade	Salário-desemprego	5402302	➤ <i>Benefício para servidores públicos</i> ➤ <i>RGPS – salário maternidade</i>
		Auxílio-desemprego	5402303	
8	Auxílios para	Auxílio-natalidade	5401201	➤ <i>RGPS – benefício previdenciário ou acidentário</i>
		Auxílio-maternidade	5402401	
8	Auxílios para	Auxílio-doença (previdência pública)	5401301	

	tratamento de saúde	Auxílio-saúde	5402601	➤ <i>Benefício a servidores - ressarcimento a gastos em saúde</i>
		Auxílio-tratamento	5404301	
9	Auxílio de acidente de trabalho	Acidente de trabalho (previdência pública)	5402801	➤ <i>RGPS: benefício previdenciário ou acidentário</i>
10	Auxílio educação	Auxílio-educação	5403201	➤ <i>Benefício concedido pelo empregador – público ou privado – sem relação com os regimes previdenciários</i>
		Auxílio-creche	5403202	
		Salário-educação	5403203	
		Auxílio-escola	5403204	
		Auxílio-mãe guardiã	5403205	
11	Auxílio velhice	Auxílio-velhice	5403801	➤ <i>Benefício para servidores públicos</i>
12	Auxílio funeral	Auxílio-funeral	5403601	➤ <i>Benefício para servidores públicos</i>

Fonte: IBGE/POF, Cardoso Jr. e Castro (2005) e IPEA (Boletim de Políticas Sociais - vários números).

III.2.2. Tributação Direta: quais Deduções, Impostos, Taxas e Contribuições?

Na POF são investigadas as deduções incidentes sobre os variados recebimentos, estando discriminadas as que recaem sobre o rendimento do trabalho – principal e secundário – em contribuições previdenciárias (ou previdência pública), IR e outras deduções.²³ No caso dos outros rendimentos – aposentadorias e pensões, programas de transferência de renda, auxílios, bolsa de estudo, pensão alimentícia, doações, aluguéis – e dos outros recebimentos, receitas e empréstimos – 13º salário, abono de férias, saque de PIS/Pasep e FGTS, indenização trabalhista, vendas, lucros, empréstimos, herança, dividendos etc. – investiga-se o total de deduções, sem as discriminar, estando agrupadas sob a mesma categoria o recolhimento da previdência, o IR e as outras deduções.

Além dos tributos incidentes sobre a renda, são coletados pela POF os incidentes sobre o patrimônio – IPTU²⁴ – e sobre os veículos automotivos – o IPVA. Decidiu-se considerar outros encargos incidentes sobre os veículos, além do IPVA, tais como as despesas com licença, emplacamento, multas, transferência de veículo, perícia e carteira de habilitação, agrupando-os todos sob a rubrica “impostos sobre veículos”.

Nas despesas individuais, mais especificamente no quadro relativo às despesas com contribuições, transferências e encargos financeiros, são investigados tanto novos tributos ou contribuições – contribuição de classe – ou outras “formas” de incidência de tributos já descritos – como o IR relativo a exercício anterior, o ISS de caráter eventual e os recolhimentos à

23. Infelizmente não se tem muita clareza de tudo o que está englobado em “outras deduções”, pois segundo os manuais da pesquisa – especialmente o dos entrevistadores – aqui se inscreveria, principalmente, o ISS, não sendo incluído o recolhimento do FGTS. Cabe destacar que da análise dos trabalhadores que apresentam “outras deduções” encontram-se aqueles (é o caso de empregados públicos, militares e empregados do setor privado) sob os quais não incide tal tributo. E o montante apurado supera em muito (cerca de 20%) os dados administrativos de recolhimento do ISS.

24. Esses tributos estão discriminados em dez códigos para o imóvel principal – com variações toponímicas. São eles: o imposto predial, IPTU, os adicionais do imposto predial (juros, multa), o imposto territorial rural, o Serviço de Patrimônio da União (SPU) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) – e oito códigos para os outros imóveis.

previdência pública. Nas despesas com serviços domésticos reportam-se as despesas efetuadas com o recolhimento da parcela do empregado à previdência social. E, por fim, ainda que bastante subestimados, são coletados os gastos realizados com o pagamento da CPMF.²⁵

Cabe notar que outras pesquisas socioeconômicas domiciliares, nas quais são registrados os rendimentos, as características dos domicílios e a posse – e quantidade – de automóveis permitem realizar estimativas da incidência dos tributos. Para tanto, seriam aplicadas, no caso dos rendimentos, as normas de incidência do IR e as regras de recolhimento das contribuições trabalhistas e previdenciárias. A diferença é que no caso da POF conta-se com o valor declarado dos tributos e não com o montante ideal – esperado – de recolhimento.

III.2.3. Estimativa da Tributação Indireta

Visto que a POF investiga todas as despesas efetuadas pelas famílias em bens e serviços, é possível, com base nesses dados, estimar a incidência dos tributos indiretos, cuja base de incidência é, *grosso modo*, o consumo, mesmo quando é o faturamento que é tributado.

Como dito, os tributos indiretos contemplados foram o ICMS, o IPI, o PIS, a Cofins e a Cide, empregando-se para o cálculo da incidência as alíquotas e regras vigentes, em janeiro de 2007. No caso do ICMS, que é de competência dos estados, sendo, portando, normatizado por legislações específicas a cada um deles, se decidiu utilizar as alíquotas e regras aplicadas pelo Estado de São Paulo, constantes do *Regulamento do ICMS* do Estado de São Paulo (RICMS-SP).

Em termos operacionais, foram identificadas, na tabela de incidência do IPI e no RICMS-SP,²⁶ as alíquotas relativas a cada item de despesa, bem como os benefícios tributários concedidos para alguns produtos, sejam isenções, sejam reduções de base de cálculo. Esses benefícios são em maior número e mais complexos no caso do ICMS, e se destinam, de modo especial, a produtos de primeira necessidade e àqueles que sofrem maior competição de outros estados e/ou países.

Algumas despesas foram descartadas, pois se destinavam ao pagamento de serviços, impostos e taxas. Inscrevem-se, nesse grupo, as despesas com serviços pessoais, as denominadas “outras despesas correntes” e com diminuição do passivo, bem como parcelas das despesas diversas e dos gastos com educação, saúde e habitação. Sobressaem aqui os gastos com jogos e apostas, cerimônias e festas, serviços profissionais, cursos regulares, serviços de assistência à saúde, aluguéis consertos de artigos do lar. Além disso, consideraram-se somente as despesas monetárias, pois as despesas não-monetárias são predominantemente serviços não passíveis de tributação ou originam-se de atividades realizadas à margem dos mercados. Efetivamente, dentre as despesas não-monetárias sobressaem os aluguéis imputados aos imóveis próprios ou cedidos – que representam mais de 80% desse item do orçamento nos meios urbanos e metropolitanos – e a produção para o autoconsumo – no caso das famílias rurais.

25. Em anexo encontram-se discriminados todos os códigos considerados no agrupamento dos tributos diretos em contribuições trabalhistas, IR, IPTU, IPVA e outras deduções sobre a renda.

26. Disponível

em: <http://info.fazenda.sp.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=sefaz_tributaria:vtribut>.

No caso do PIS e da Cofins decidiu-se aplicar a todos os gastos com os produtos considerados passíveis de tributação pelo ICMS e IPI a alíquota de 9,25%, que se aplica às empresas que optam pelo regime de incidência não-cumulativa.²⁷ Ou seja, considerou-se que essas contribuições incidem sobre o consumo das famílias na medida das suas alíquotas. Não resta dúvida de que é passível de ajustes essa decisão, dado que uma gama expressiva de empresas, ou melhor, de setores produtivos encontra-se no regime de incidência cumulativa, implicando alíquotas efetivas distintas da do regime não-cumulativo.

Realizadas tais seleções, aplicou-se, em uma primeira etapa, aos gastos – preços – a respectiva alíquota nominal do ICMS, segundo a legislação em vigor no Estado de São Paulo, obtendo-se o valor correspondente a esse tributo. Vale notar que ao aplicar a alíquota nominal do ICMS ao gasto ou preço, como rege a legislação desse tributo, na realidade se está praticando uma alíquota superior, se considerarmos como base de incidência o preço sem o tributo. Em uma segunda etapa, descontou-se dos gastos a parcela correspondente ao ICMS, gerando-se assim novos valores, que incorporavam a parcela correspondente ao IPI. Desses montantes foram extraídos os valores anteriores ao recolhimento do IPI e do ICMS através da seguinte fórmula:

dispêndios líquidos na ausência de ICMS e IPI = $(\text{gastos} - \text{ICMS}) / (1 + \text{alíquota nominal do IPI})$

podendo-se obter, em seguida, o valor dos gastos correspondente ao pagamento do IPI.²⁸ Essa seqüência de procedimentos tem por fundamento o fato de o IPI fazer parte da base de cálculo do ICMS. Quanto ao PIS e à Cofins, aplicou-se alíquota do regime de não-cumulatividade aos valores globais dos correspondentes dispêndios, resultando daí a parcela relativa a essas contribuições.

Assim, embora ambos – ICMS e IPI – sejam impostos sobre valor adicionado (IVAs), o ICMS tem incidência “por dentro”, isto é, agregando o próprio valor do imposto na base de incidência, enquanto o IPI seria cobrado “por fora”. Assim, a alíquota modal do ICMS em São Paulo de 18,00%, se calculada “por dentro”, corresponde a uma alíquota de 21,95% sobre o valor sem imposto.

Quando se decide aplicar aos gastos as alíquotas legais do ICMS e do IPI, levando-se em conta isenções, benefícios e modalidades de operacionalização, tem-se por pressuposto que é perfeita – estatutária – a operação desses impostos, não ocorrendo, portanto, elisões fiscais, cobranças em cascata (cumulatividade), sonegações, entre outros. Tal situação é, evidentemente, hipotética, sendo aqui considerada com base em dois pressupostos. O primeiro diz respeito ao fato de que os produtos de maior peso no orçamento das famílias, sejam pobres ou não, têm em suas cadeias de produção e comercialização o predomínio de grandes indústrias e empresas, que são, *grosso modo*, formadoras de preços. Essas se caracterizam pela legalidade de suas operações tributárias e fiscais, ou seja, em seus preços estão presentes os custos tributários, onde se

27. “As alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, com a incidência não-cumulativa, são, respectivamente, de um inteiro e sessenta e cinco centésimos por cento (1,65%) e de sete inteiros e seis décimos por cento (7,6%).”

28. Para isso, basta subtrair do total anterior (gastos líquidos do ICMS – o numerador do lado direito da fórmula) o novo total obtido (gastos líquidos de ICMS e IPI).

sobressaem os impostos indiretos aqui tratados: ICMS, IPI e PIS/Cofins. Isso porque a parcela de tributos presente nos preços praticados pela grande indústria, atacado e varejo, é a margem que possibilita àquelas que elidem serem ainda competitivas. Decorre disso o segundo pressuposto, não se está aqui estimando os impactos da tributação indireta efetiva, mas o custo desses tributos, ao se considerar que eles fazem parte dos preços da economia como um todo. Assim, é verdade que a incidência estatutária – ou legal – não se efetiva, na totalidade, em termos de recursos fiscais, mas, de outro lado, ela se constitui em um custo para as famílias na efetivação de seus gastos.

Existem outras abordagens para o cálculo da carga tributária indireta sobre a renda e/ou consumo das famílias, entre as quais se destaca a que emprega a MIP e as Contas Nacionais. Nesse caso, o objetivo é a apuração das alíquotas efetivas dos tributos indiretos, pois nessas bases de dados se têm as receitas tributárias arrecadadas por cada setor, fazendo-se necessário, por outro lado, o cálculo da transmissão dos impostos indiretos sobre o consumo intermediário para a demanda final. Cálculo que é de suma importância no caso dos tributos cumulativos, uma vez que, no caso dos IVAs os efeitos em termos de perdas de eficiência na alocação dos recursos são de menor monta. Concedem-se, inclusive, para tanto, benefícios tributários, como a desoneração e a isenção, para os setores intermediários e, principalmente, para os voltados à exportação.

Os trabalhos de Sampaio de Souza (1996), Siqueira, Nogueira e Souza (2000, 2001), Varsano *et al.* (2001) e Afonso, Araújo e Vianna (2004) empregam essa metodologia de apuração das alíquotas efetivas para os principais tributos indiretos: ICMS, IPI, PIS, Cofins e CPMF. Em realidade os autores têm por principal preocupação, como apontado, as contribuições cuja base de incidência é a receita ou o faturamento e a movimentação financeira.

Sem dúvida que essa abordagem, ao permitir estimativas das alíquotas efetivas, implica maior robustez. Todavia, seu emprego para a estimação da carga tributária sobre as famílias conta com algumas dificuldades, entre as quais sobressai a compatibilização entre as atividades econômicas discriminadas na MIP e nas Contas Nacionais com as rubricas de despesa presentes na POF. Como bem aponta Vianna (2000: 64), “o esforço de compatibilização entre as classificações de bens e serviços usadas na matriz de insumo-produto e aquelas usadas pela POF (...) levanta algumas dúvidas do ponto de vista da consistência metodológica.”

Ademais, a comparação entre as cargas tributárias sobre a renda e o consumo apuradas por Siqueira, Nogueira e Souza (2000) e as estimativas realizadas por Vianna (2000), com a abordagem empregada nesta tese, tendo ambos utilizados dados da POF de 1995-1996, foram relativamente convergentes. Em ambos a tributação indireta sobre a renda se apresentou regressiva, com Vianna (2000) concluindo por um grau de regressividade pouco superior. Efetivamente, a carga indireta sobre a renda disponível – ou seja, descontados os impostos diretos – foi, para as famílias com renda de até 2 salários mínimos (SMs) da época, de 28,1% (SIQUEIRA; NOGUEIRA; SOUZA, 2000), e de 26,5% (VIANNA, 2000), enquanto nas famílias com renda superior a 30 SMs as estimativas foram de 11,7% e 7,3%, respectivamente.

Em trabalho recente, Paes e Bugarin (2006) estimaram as alíquotas tributárias efetivas, dos tributos diretos e indiretos, empregando abordagem distinta da desenvolvida nos trabalhos sumariamente descritos anteriormente. Em realidade, no caso do IPI e do ICMS, ambos

empregaram abordagem semelhante à realizada nesta tese, pois, como afirmam: “[determinou-se] a alíquota do imposto que será aplicada a cada item de despesa da POF, segundo regulamentos legais em vigor”. Alertam, também, que “ao se utilizar alíquotas estatutárias, a sonegação e eventuais cumulatividades associadas a esses tributos não foram consideradas” (p. 710-711).²⁹ Além dessa diferença de tratamento dado às contribuições sociais frente ao aqui dispensado,³⁰ existem outras duas que devem ser apontadas. A primeira diz respeito à aplicação de um redutor da alíquota do IPI, pois esse tributo incide tão-somente “sobre a porção do preço final correspondente à produção”. Assim, os autores, com base nos dados da declaração de IRPJ, estimaram que 55,94% do preço final, de um agregado de produtos, “correspondem à parcela da indústria” (p. 711). A outra distinção reside na aplicação das alíquotas aos gastos não-monetários, ainda que, como bem apontam os autores, o fato de o aluguel não ser tributado diminui o viés, dada a importância dessa despesa no conjunto dos gastos não-monetários.

Foi incorporada aos tributos indiretos a Cideincidente sobre operações realizadas com combustíveis (Cide-Combustíveis), considerando-se, de um lado, as alíquotas, definidas em 2004, de R\$ 0,28 por litro de gasolina e de R\$ 0,07 por litro de óleo diesel; e, de outro, a média dos preços desses combustíveis praticados naquele ano. Como resultado, chegou-se a alíquotas efetivas de 14,7% e de 5,6% para gasolina e óleo diesel, respectivamente.

Nas tabelas 5, 6 e 7 são apresentadas as alíquotas médias e modais para os principais grupos de despesa, para gastos de transporte com presença dos combustíveis tributados pela Cide e para os produtos alimentares, entre os quais é bastante expressiva a concessão de benefícios tributários.

Em primeiro lugar, observa-se, na tabela 5, que o IPI incide sobre uma gama reduzida de produtos, com alíquotas modais nulas para vários grupos de despesa e alíquotas médias relativamente baixas. Isso se deve, de um lado, ao fato de sua base de incidência alcançar apenas os produtos industrializados. De outro lado, existem isenções e desonerações para vários bens industriais, entre os quais vale destacar parcela expressiva de produtos oriundos das indústrias alimentar, farmacêutica, têxtil e gráfica.

29. Já em relação a CPMF, o PIS e a Cofins, que são tributos cumulativos, os autores modelaram suas alíquotas efetivas empregando dados da MIP e das Contas Nacionais, adotando abordagem distinta da empregada pelos autores anteriormente elencados.

30. Como já apontado, a CPMF não foi objeto de avaliação e o tratamento dispensado ao PIS e à Cofins foi de considerá-las contribuições não-cumulativas, dadas as mudanças na legislação dessas contribuições.

TABELA 5
Alíquotas médias e modais do ICMS, IPI e PIS/Cofins, segundo Grupos de Despesas
 (Em %)

Grupo de despesa	Média			Moda		
	ICMS	IPI	PIS/Cofins	ICMS	IPI	PIS/Cofins
Alimentação ⁽¹⁾	6,91	0,00	2,17	0,00	0,00	0,00
Bebidas não alcoólicas	15,10	13,08	6,82	18,00	0,00	9,25
Bebidas alcoólicas	24,93	39,85	9,22	25,00	40,00	9,25
Alimentação fora	17,88	3,38	9,17	18,00	0,00	9,25
Habitação	14,52	5,72	8,56	18,00	0,00	9,25
Vestuário	16,47	3,70	9,16	18,00	0,00	9,25
Transporte ⁽²⁾	8,99	1,37	6,92	0,00	0,00	9,25
Aquisição veículos	19,27	24,00	8,96	18,00	25,00	9,25
Higiene e cuidados pessoais	12,45	13,03	5,28	12,00	0,00	9,25
Saúde	12,60	0,23	6,60	18,00	0,00	9,25
Educação	11,91	5,05	6,12	18,00	0,00	9,25
Recreação e cultura	15,99	6,64	8,87	18,00	0,00	9,25
Fumo	24,35	193,11	9,21	25,00	330,00	9,25
Despesas diversas ^{(3) (4)}	10,79	1,70	4,91	0,00	0,00	9,25
Aumento do ativo	13,46	6,17	6,92	18,00	8,00	9,25

Fontes: IBGE/POF (microdados), RICMS-SP e Tabela de Incidência do IPI (Tipi).

Notas: ⁽¹⁾ Considerando-se somente os produtos não-isentos de ICMS, a alíquota modal desse tributo é de 7%.

⁽²⁾ Os valores médio e modal da Cide são de respectivamente 2,16% e 0,00% (ver tabela 6, com dados mais discriminados).

⁽³⁾ Jogos, comunicação, cerimônias, serviços profissionais.

⁽⁴⁾ Considerando-se somente os produtos não-isentos de ICMS, a alíquota modal desse tributo é 18%.

Na indústria alimentar, como se observa na tabela, a incidência do IPI está presente nas bebidas não-alcoólicas e nas alcoólicas, com essas últimas gravadas de maneira bastante expressiva, dada como premissa o seu caráter supérfluo e danoso à saúde. Já nas não-alcoólicas a alíquota é bem menor, sendo a modal nula, ainda que os refrigerantes tenham uma alíquota modal de 27%. Situação semelhante se observa no ICMS, comumente de 25% nas bebidas alcoólicas e de 18% nas não-alcoólicas.

A alimentação fora exhibe tributação pelo IPI, dada a presença nesses gastos da aquisição de bebidas alcoólicas ou não, o que resulta em uma alíquota média bastante pequena. Já no caso do ICMS, os estabelecimentos devem recolher 18% de ICMS sobre o valor adicionado em suas vendas, não se aplicando, *grosso modo*, isenções ou desonerações. Sabe-se, contudo, que o grau de elisão fiscal nesse ramo é bastante expressivo, contando-se hoje, por outro lado, com a legislação do Simples, que veio facilitar e desonerar a tributação sobre os pequenos e médios empreendimentos, particularmente bares e restaurantes.

Para o grupo de despesas em habitação, a maior parte dos produtos é isenta de IPI, especificamente, os dispêndios com aluguéis, taxas, serviços de utilidade pública e parte dos artigos para o lar. Cabe destacar, entre os produtos gravados pelo IPI nesse grupo de despesa, material de construção, artigos de limpeza, móveis e eletrodomésticos, com alíquotas mais frequentes em 8%, 10%, 5% e 15%, respectivamente. Quanto ao ICMS, a maior parte dos bens e serviços é tributada em 18%, havendo variabilidade no subgrupo “serviços e taxas”, onde há

isenção para o fornecimento de água, tratamento diferenciado no consumo de energia elétrica,³¹ desoneração no gás de botijão (12%) e majoração de alíquota na telefonia fixa (18%).

Para a rubrica vestuário – que, além de roupas e tecidos, abrange calçados e outros apetrechos de couro, artigos de armarinho e bijuterias –, predomina a isenção do IPI e, no caso do ICMS, a alíquota modal de 18%. As exceções, quanto ao IPI, são os calçados e as bijuterias, com alíquotas de, respectivamente, 10% e 20%. Por outro lado, recentemente, o governo de São Paulo concedeu a redução de base de cálculo do ICMS para os calçados, o que resultou em uma alíquota de 12%. Essas medidas do governo paulista se dão em um cenário de guerra fiscal ou de competição de produtos importados, especialmente da China. O objetivo é preservar a competitividade da indústria paulista, sendo concedidos, na grande parte dos casos, às vendas interestaduais e não ao consumo final. Decidiu-se aplicar tais benefícios, tendo em conta o pressuposto do trabalho de se estimar o custo fiscal sobre as despesas familiares e não a carga efetiva que incide sobre elas.

Decidiu-se separar dos gastos em transporte aqueles destinados à aquisição de veículos automotores, dada a importância nesse caso do IPI. Assim, para os gastos em transporte, é marginal tanto a incidência do IPI como do ICMS, uma vez que o gasto mais freqüente é o destinado ao transporte público, que é isento do tributo estadual. Observa-se, todavia, a incidência desses tributos em alguns dos produtos aí inscritos, o que se reflete em alíquotas médias do IPI e do ICMS de 9,0% e 1,4%, respectivamente. Entre esses se encontram os combustíveis e as autopeças, bem como os bens e serviços consumidos nas viagens e os que compõem o agregado “outras despesas em transporte”. Para as autopeças, que se inserem no subgrupo de manutenção do veículo, as alíquotas modais de IPI e ICMS são 12% e 18%, respectivamente. A tabela 6 apresenta as informações para gasolina (combustível), despesas em viagens e outras despesas em transporte, agregando-se os valores médios e modais da Cide-Combustíveis. Não foi considerado o conjunto dos combustíveis, uma vez que tanto álcool como diesel são isentos do IPI e da Cide, sendo gravados com uma alíquota do ICMS de 12%, no Estado de São Paulo.

TABELA 6
Alíquotas Efetivas Médias e Modais – ICMS, IPI, PIS-Cofins e Cide - de Tipos de Despesas em Transporte

Tipos de despesa em transporte	Média				Moda			
	ICMS	IPI	PIS-Cofins	Cide	ICMS	IPI	PIS-Cofins	Cide
Gasolina - veículo próprio	23,85	0,00	8,82	14,03	25,00	0,00	9,25	14,71
Viagens	14,47	0,00	8,77	3,22	12,00	0,00	9,25	0,00
Outras	2,85	0,31	1,61	0,16	0,00	0,00	0,00	0,00

Fontes: IBGE/POF (microdados), RICMS-SP, Tipi, Receita Federal e Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Nas rubricas de saúde e de educação há uma parcela expressiva de gastos em serviços, cuja tributação se restringe ao ISS, não-avaliado, como parte da tributação indireta, na presente tese.

31. No caso da energia elétrica, isentam-se de ICMS os domicílios com consumo de até 90 Kw, aplica-se alíquota de 12% naqueles que consomem entre 90 Kw e 200 kW e 25% nas unidades com consumo superior a 200 kW. Ver artigo 52, Inciso V, e artigo 29 do Anexo I (Isenções) do RICMS-SP.

Outro grupo é composto pelos medicamentos, artigos de puericultura, materiais de tratamento médico e ambulatorial, artigos escolares, livros didáticos e revistas técnicas, isentos de IPI na quase totalidade e que, no caso do ICMS, são gravados com a alíquota-padrão. Situação semelhante a que se verifica para a rubrica recreação e cultura, onde ocorrem, todavia, diferenças marcantes entre subgrupos e itens – produtos. Efetivamente, para brinquedos e jogos, a alíquota mais freqüente é de 12%, pelos mesmos motivos apontados anteriormente para calçados, notadamente a competição com os chineses e asiáticos, contando, por outro lado, com a alíquota mais comum de IPI em 10%, menor que a aplicada com mais freqüência para o subgrupo do celular e acessórios de 15%. Esse mais o dos periódicos e revistas, isentos de IPI, têm por alíquota modal do ICMS os 18% que é a padrão em São Paulo.

Para os produtos de higiene pessoal – subgrupos de perfume, sabonete, produtos para o cabelo e artefatos de uso pessoal – a alíquota do ICMS é menor, 12%, com a redução da base de cálculo. Para o IPI, os perfumes são onerados em 42%, com os sabonetes isentos, o que mais freqüentemente ocorre com produtos para o cabelo e instrumentos de uso pessoal, com a incidência média sendo baixa de 3,8% e 6,7%, respectivamente.³²

Como se sabe, o fumo é fortemente tributado, com alíquota modal de ICMS de 25% e de IPI de 330%, o que junto ao PIS/Cofins faz os tributos representarem cerca de 90% do preço final. Em despesas diversas, estão as despesas com comunicações, cuja alíquota-base é 25%; e para os outros produtos com incidência do ICMS nas sub-rubricas imóveis de uso ocasional e outros, a alíquota mais freqüente é a padrão, de 18%.

Em aumento de ativo, onde se encontra, segundo o plano tabular do IBGE, o subgrupo imóvel (reforma), verifica-se para os produtos da construção civil como alíquotas mais freqüentes de ICMS e IPI, a padrão, de 18%, no primeiro, e 10%, para o outro. Já no subgrupo outros investimentos a incidência de ICMS e IPI é inexistente, pois são investimentos em linhas telefônicas e títulos de clube e de capitalização.

32. Em anexo tabela com as modais e médias das alíquotas praticadas por subgrupos de despesa.

TABELA 7
Alíquotas Médias e Modais do ICMS e PIS-Cofins para os Produtos Alimentares

(Em %)

Produtos	Média		Moda	
	ICMS	PIS/Cofins	ICMS	PIS/Cofins
Geral	6,91	2,17	0,00	0,00
sem isenção ICMS	11,34		7,00	
Produtos isentos de tributação				
Banana e laranja	0,00	0,00	0,00	0,00
Batata inglesa e cenoura	0,00	0,00	0,00	0,00
Macarrão, farinhas de trigo e de mandioca	0,00	0,00	0,00	0,00
Tomate, cebola, alface e outros legumes	0,00	0,00	0,00	0,00
Ovo de galinha	0,00	0,00	0,00	0,00
Pão francês	0,00	0,00	0,00	0,00
Arroz	8,56	1,34	7,00	0,00
Feijão	8,30	1,13	7,00	0,00
Outros cereais	17,95	9,23	18,00	9,25
Outras farinhas	13,33	5,34	18,00	0,00
Outros tubérculos	0,38	0,19	0,00	0,00
Açúcar refinado	6,98	0,00	7,00	0,00
Açúcar cristal	6,97	0,00	7,00	0,00
Outros açúcares	17,99	9,24	18,00	9,25
Maçã	7,00	0,00	7,00	0,00
Outras frutas	0,27	0,00	0,00	0,00
Carne bovina e suína	6,99	0,00	7,00	0,00
Carnes e peixes industrializados	7,19	0,17	7,00	0,00
Pescados frescos	6,93	0,00	7,00	0,00
Outras carnes	7,09	0,08	7,00	0,00
Frango	7,02	0,02	7,00	0,00
Outros produtos avícolas	7,04	0,04	7,00	0,00
Leite de vaca	2,46	0,78	0,00	0,00
Leite em pó integral	11,46	3,77	7,00	0,00
Queijos	11,17	3,51	7,00	0,00
Outros lácteos	9,74	2,31	7,00	0,00
Biscoito	15,74	8,09	18,00	9,25
Outros panificados	12,89	3,13	18,00	0,00
Óleo de soja	6,98	0,00	7,00	0,00
Azeite de oliva	18,00	9,25	18,00	9,25
Outros óleos	13,72	5,65	18,00	9,25
Café moído	6,98	0,00	7,00	0,00
Enlatados e conservas	17,60	8,91	18,00	9,25
Massa de tomate	17,98	9,24	18,00	9,25
Maionese	18,00	9,25	18,00	9,25
Sal refinado	7,00	0,00	7,00	0,00
Outros condimentos	13,77	5,84	18,00	9,25
Alimentos preparados	17,99	9,24	18,00	9,25
Outros alimentos	17,93	9,21	18,00	9,25

Fontes: IBGE/POF (microdados) e RICMS-SP.

Existem benefícios tributários para os produtos alimentares, especialmente aqueles considerados de primeira necessidade, isto é, caracterizados como integrantes da cesta básica. A esses, além da isenção do IPI, concedida a todos os produtos da indústria alimentar, salvo refrigerantes e bebidas alcoólicas, são conferidas isenções ou reduções de base de cálculo do ICMS e isenções do PIS/Cofins. Como se pode notar na tabela 7, seis subgrupos de alimentos – banana e laranja; batata inglesa e cenoura; tomate, alface, cebola e outros legumes; macarrão e farinhas de trigo e de mandioca; ovo de galinha; e pão francês – são isentos tanto do ICMS como do PIS/Cofins.³³

Verifica-se que a imensa maioria dos tubérculos, das frutas e do leite de vaca³⁴ é isenta desses impostos, havendo, contudo, para alguns poucos itens desses subgrupos, a incidência do ICMS, o que se reflete nas alíquotas médias.

Para a grande maioria dos produtos alimentares inscritos no que se denomina “cesta básica”, o que se assiste é a desoneração do ICMS, passando a vigorar uma alíquota de 7%, e a isenção do IPI. Aí se enquadram os seguintes produtos: arroz, feijão, açúcar – cristal e refinado –, maçã, carnes – bovina e suína, aves e pescados –, lácteos – leite em pó, certos queijos e manteiga –, óleo de soja e sal refinado. Efetivamente, a legislação paulista concede benefício tributário a esses produtos, no âmbito de convênio entre estados, desde o início dos anos 1990, tendo havido desde então seja a ampliação desse grupo de produtos seja a isenção para alguns. Esse benefício, a chamada cesta básica, encontra-se disciplinada no artigo 3º do Anexo II, que abrange as reduções de base de cálculo.³⁵ Por fim, se tem os produtos alimentares cuja alíquota do ICMS é a padrão, sendo, também, tributados pela PIS/Cofins, ou seja, são bens que não contam com benefícios fiscais seja para o ICMS seja para o PIS/Cofins.

É preciso ter presente que o emprego da legislação paulista para se estimar o custo da tributação indireta arcado pelas famílias implica subestimar esse custo, pois a concessão de benefícios tributários pelo Estado de São Paulo não reflete a realidade brasileira. Na verdade, são os estados de maior riqueza e, portanto, maior base tributária, que contam com maiores possibilidade de conceder benefícios tributários, notadamente sobre o consumo. De todo modo, decidiu-se, com isso, compensar em parte a superestimativa da tributação ao considerar o perfeito funcionamento do ICMS. Esse é um problema do atual sistema tributário nacional, qual seja: estados onde a presença de famílias mais pobres é maior não contam com base de arrecadação do ICMS que lhes permitam conceder esse tipo de benefício, ainda mais que o tributo é cobrado preferencialmente pelo estado produtor e não consumidor.

33. As regras de isenção para os hortifrutigranjeiros – legumes, tubérculos, folhas, frutas e ovos – se encontram no artigo 36 do Anexo I (Isenções) do – RICMS-SP. Já a isenção do pão francês, das farinhas de trigo e mandioca, das massas alimentícias não-cozidas e dos biscoitos tipo água e sal e maria foi concedida recentemente – 26/09/2005 – e está disciplinada nos artigos 122 e 123 do Anexo I do RICMS-SP.

34. A isenção do leite pasteurizado está regulamentada pelo artigo 43 do Anexo I (Isenções) do RICMS-SP.

35. Como foi dito, outros produtos são beneficiados por reduções da base de cálculo, que implicam a redução das alíquotas para 7% e 12%. Em alguns casos os benefícios se restringem às operações interestaduais e em outros ao consumidor final. Dentre os primeiros encontram-se os calçados, o vinho, os perfumes, os produtos de higiene pessoal, as autopeças e os brinquedos. No segundo grupo, cabe destacar o gás liquefeito de petróleo (GLP), a TV por assinatura, o acesso à internet e os pneus. Para maiores detalhes ver o Anexo II do RICMS-SP.

III.2.4. Renda *versus* Gastos

Quando se está debatendo a progressividade ou regressividade da tributação, o que está, de fato, em jogo é o tratamento dado a questões como a equidade e o bem-estar, critérios centrais na construção dos sistemas tributários. Agora o problema é definir o ser equânime em termos de tributação ou, em outras palavras, como definir aquela “justa parte” que deve caber a cada um para que a equidade seja alcançada. Duas são as correntes de pensamentos no tratamento dessa problemática.

De um lado, estão os que advogam que a equidade da tributação deve se refletir nos serviços públicos oferecidos aos contribuintes, o que se denomina princípio do benefício. A métrica da equidade é dada pela consonância entre o montante dos impostos pagos e os serviços recebidos, o que implica dizer que ela não depende somente da estrutura tributária, mas de sua associação à estrutura dos gastos governamentais.³⁶ A outra corrente tem por preceito a capacidade de pagamento, restringindo a discussão da equidade da tributação a essa capacidade *stricto sensu*, isto é, desvinculada da política de gastos.³⁷

Na primeira abordagem não se outorga aos tributos característica redistributiva, dado que para serem equânimes, eles devem financiar a provisão de serviços de igual valor ao pago pelo contribuinte. Ou, nessa concepção, como bem diz Vianna (2000, p. 30): “(...) na prática não há como separar tributos destinados a financiar serviços públicos em geral daqueles serviços destinados às necessidades específicas dos contribuintes beneficiários.”

Pode-se dar outro tratamento à questão da equidade na tributação e de sua conexão com os gastos governamentais, especialmente os sociais. A melhoria na distribuição da renda, ou seja, a busca por mais equidade seria uma finalidade da tributação e das políticas públicas.³⁸ De toda sorte, no caso da tributação, a segunda concepção é a mais adequada aos objetivos da tese, uma vez que os aspectos redistributivos são por ela considerados. Há, nesse caso, uma discussão a ser desenvolvida que diz respeito aos parâmetros de mensuração da capacidade de pagamento: se a renda ou o consumo? Parece evidente que tal discussão se relaciona, em parte, à modalidade de tributação, se a direta ou a indireta. Nesse sentido, a visão convencional sustenta uma divisão de objetivos entre as duas modalidades de tributação, cabendo aos tributos diretos a função distributiva – ou da equidade – e aos indiretos a função de ampliar receitas governamentais sem incorrer em perdas alocativas – ou de eficiência.

Para que os tributos diretos tenham efeitos distributivos eles devem ser necessariamente progressivos, ou seja, as alíquotas devem crescer com a renda – que é base de incidência tributária. Ora, isso significa dizer que a tributação progressiva está em conformidade com a noção de capacidade de pagamento. Já na tributação indireta essa relação não é factível, uma vez

36. Hobbes, Locke e Adam Smith são os precursores dessa abordagem, que repousa no chamado princípio do benefício.

37. Essa abordagem tem suas origens em Rousseau e Stuart Mill.

38. Um dos pressupostos para tanto seria a busca em equalizar as oportunidades consubstanciadas no poder de compra das famílias, ou seja, dar tratamento desigual aos desiguais para se alcançar uma sociedade mais justa em termos de distribuição da riqueza. No limite, seria atender a célebre frase de Marx no *Programa de Gotha*: “(...) de cada qual, segundo sua capacidade; a cada qual, segundo suas necessidades”.

que não se consegue pessoalizar – associar o tributo às características socioeconômicas do contribuinte – dado ser sua base de incidência o consumo ou as vendas em geral, aplicando-se alíquotas uniformes sobre as mercadorias. Resta somente a possibilidade de associação entre a renda das famílias e os determinados perfis de consumo, ou seja, alguns grupos de produtos têm um peso maior no orçamento, a depender do nível de renda.

Além disso, é fato que, enquanto nas famílias pobres, ou situadas nos estratos inferiores de renda, as despesas em consumo perfazem a quase totalidade do orçamento, no caso das mais ricas, parcela dos rendimentos se destina à poupança, o que implica regressividade na tributação sobre o consumo. Isso se considerarmos a renda como o parâmetro da capacidade de pagamento e não as despesas de consumo. E é quanto a essa escolha que se assiste ao debate em que uns defendem os gastos de consumo como o parâmetro da capacidade do pagamento para os tributos incidentes sobre o consumo, e outros acreditam que se deve preservar a renda como tal parâmetro.

O argumento da escolha dos gastos de consumo como base de análise da incidência da tributação indireta é de que eles refletem mais apropriadamente o padrão de vida das famílias do que a renda, em razão de serem mais estáveis ao longo do ciclo de vida. Essa estabilidade está fundada na hipótese de que os consumidores nivelam tais dispêndios no decorrer do tempo empregando para isso a poupança ou o endividamento, evitando as variações na renda. Disso resulta que os gastos são mais adequados como parâmetro da capacidade de pagamento, pois refletem melhor aquilo que se denomina renda permanente, ou seja, as oportunidades de consumo no longo prazo.

Assim, a regressividade dos tributos não é dada *a priori*, se observando tão somente quando as alíquotas do imposto indireto em questão forem superiores para aqueles produtos cuja participação nos gastos em consumo for sistematicamente maior quanto menores forem os gastos em consumo.

Existem dois tipos de crítica ao uso dos gastos como parâmetro na mensuração da regressividade ou progressividade da tributação. A primeira, de caráter mais teórico, e apontada acima, é que seu emprego implica inibir objetivos redistributivos na montagem dos sistemas tributários. Ora, para que a tributação tenha efeitos distributivos há que empregar aquela variável que melhor representa a riqueza, cuja distribuição é o que se deseja. A nosso ver, não resta dúvida de que esse papel cabe à renda. E, como bem diz Vianna (2000, p. 62): “(...) a idéia de se preservar a poupança, implícita na abordagem do consumo como parâmetro de incidência da tributação indireta, perde sentido ou torna-se estranha, uma vez que a decisão de poupar implica necessariamente a acumulação de riqueza.”

Existem, ademais, objeções empíricas ao uso dos gastos. A primeira se relaciona às dificuldades em definir os expurgos no desembolso global para se chegar aos gastos em consumo que efetivamente se caracterizam pela estabilidade ao longo do tempo. Efetivamente, além dos gastos com impostos e dos destinados ao aumento dos ativos e à diminuição dos passivos, devem ser desconsiderados ou não os gastos com aquisição de bens duráveis, com a manutenção do lar e aqueles de menor frequência? A outra objeção é que na grande maioria dos estudos sobre desigualdade as medidas empregadas se referem à renda, empregada, também, para se estimar pobreza e indigência.

Essa objeção é ainda maior quando se tem no escopo da avaliação proposta a tributação direta, que, como dito, incide efetivamente sobre a renda, e os benefícios monetários governamentais, cuja concessão tem relação com a renda – ou melhor, com o trabalho e/ou com a insuficiência desta.

Nessa discussão sobre que parâmetro empregar para a avaliação da incidência tributária é importante verificar que nas POFs é comum a presença de déficits orçamentários nas famílias situadas nos estratos inferiores e médios de renda. Em outros termos, a renda reportada por essas famílias é inferior ao desembolso global, sendo que para aquelas famílias situadas na base da distribuição o descompasso se observa, inclusive, com as despesas de consumo. Esse quadro, que não se observa para as famílias dos estratos superiores de renda, se reflete de duas maneiras no que concerne à discussão sobre que parâmetro empregar na avaliação da incidência dos tributos e da desigualdade: *a)* a regressividade fica manifesta – chegando a ser bastante pronunciada – quando se utiliza a renda como medida de avaliação; e *b)* a desigualdade na distribuição dos gastos é inferior à que se observa no caso da renda.

Os dados da POF de 2002-2003 são ilustrativos disso, como se pode observar nas informações constantes da tabela 8. Os déficits entre renda e gasto são bastante pronunciados nos estratos mais pobres, ficando ao redor de 50% nos 20% mais pobres, quando se consideram somente os recebimentos e os gastos monetários. Déficit que se reduz quando se consideram os gastos e os recebimentos em sua totalidade e a metade mais pobre da população. Nesse subconjunto as diferenças no déficit no desembolso frente ao observado para as despesas de consumo são tênues, dado o fato de a quase totalidade dos orçamentos das famílias pobres se destinar às despesas de consumo. Já para a metade mais rica o quadro é diferente, com o déficit estando presente quando se trata do desembolso global até o 90º percentil, não se fazendo presente no caso das despesas de consumo. Verificam-se, inclusive, quando se trata das despesas de consumo, superávits bem expressivos nos 10% mais ricos e, em menor grau, nos 20% imediatamente inferiores. Vale notar, também, que diferentemente do que se observa nos estratos mais pobres, não se notam alterações de envergadura quanto se consideram todas as despesas e rendas e não somente as monetárias, uma vez que os gastos e os recebimentos não monetários têm uma contribuição menor nesse conjunto populacional.

TABELA 8
Valores do Desembolso Global, Despesas em Consumo e Renda Mensais Familiares
***per capita* Totais e Monetários, segundo Estratos Seleccionados de Renda Monetária, e**
Índices de Gini.

Indicadores	Média	20% mais pobres	50% mais pobres	entre mediana e 70° percentil	entre 70° e 90° percentis	10% mais ricos	Índice de Gini	Razão 10+/40-
Desembolso mensal familiar								
<i>per capita</i>								
Total	490,74	121,10	175,93	366,50	678,07	1.937,82	0,559	13
Monetário	412,69	87,67	134,96	296,48	574,52	1.709,38	0,589	15
Despesas em consumo mensal								
<i>familiar per capita</i>								
Totais	375,34	113,06	159,20	312,91	527,79	1.275,55	0,509	9
Monetárias	302,67	80,60	119,54	245,70	431,52	1.074,20	0,540	10
Renda mensal familiar <i>per capita</i>								
Total	500,62	72,55	133,15	333,69	666,27	2.339,72	0,591	21
Monetária	428,59	40,40	94,59	269,71	573,16	2.126,53	0,623	28
Déficit-Superávit								
Renda - Desembolso								
Total	2	-40	-24	-9	-2	21		
Monetário	4	-54	-30	-9	0	24		
Renda - Consumo								
Total	33	-36	-16	7	26	83		
Monetário	42	-50	-21	10	33	98		

Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

Esse quadro, da presença de elevados déficits orçamentários nos estratos mais pobres, déficits que diminuem à medida que aumenta a renda, chegando a transformar-se em superávits nos estratos mais ricos, ou seja, a existência de uma correlação negativa entre renda e déficits orçamentários, implica menores graus de desigualdade na distribuição dos gastos totais e de consumo *vis-à-vis* ao que se observa na renda. Os indicadores de concentração presentes na tabela 8 ilustram isso, com o índice de Gini da renda familiar mensal *per capita* superando os relativos ao desembolso global e às despesas em consumo em 6% e 16%, respectivamente. Situação similar se observa no indicador da razão 10+/40⁻³⁹, pois enquanto para a renda monetária essa razão é de 28 vezes, no caso das despesas em consumo totais ela se reduz para 9 vezes.

Parece-nos claro que tais déficits não são sustentáveis ao longo do tempo, podendo-se creditar parte deles à subdeclaração dos rendimentos, mais especificamente dos chamados bicos – ou seja, de rendas do trabalho –, de transferências entre famílias, de doações – ou melhor, das rendas não-monetárias originárias das redes privadas de proteção social e da não-captação de

39. Razão entre a renda média dos 10% mais ricos e a renda média dos 40% mais pobres.

canais informais de crédito. Assim, pode-se afirmar que para as famílias situadas nos estratos inferiores e medianos de renda conta-se com uma medida de correção da subdeclaração dos rendimentos que são os orçamentos ou as despesas de consumo. Fica pendente de ajuste a subdeclaração de rendimentos nos estratos médios e superiores de renda, cuja presença e importância é maior que nas famílias de menor renda.

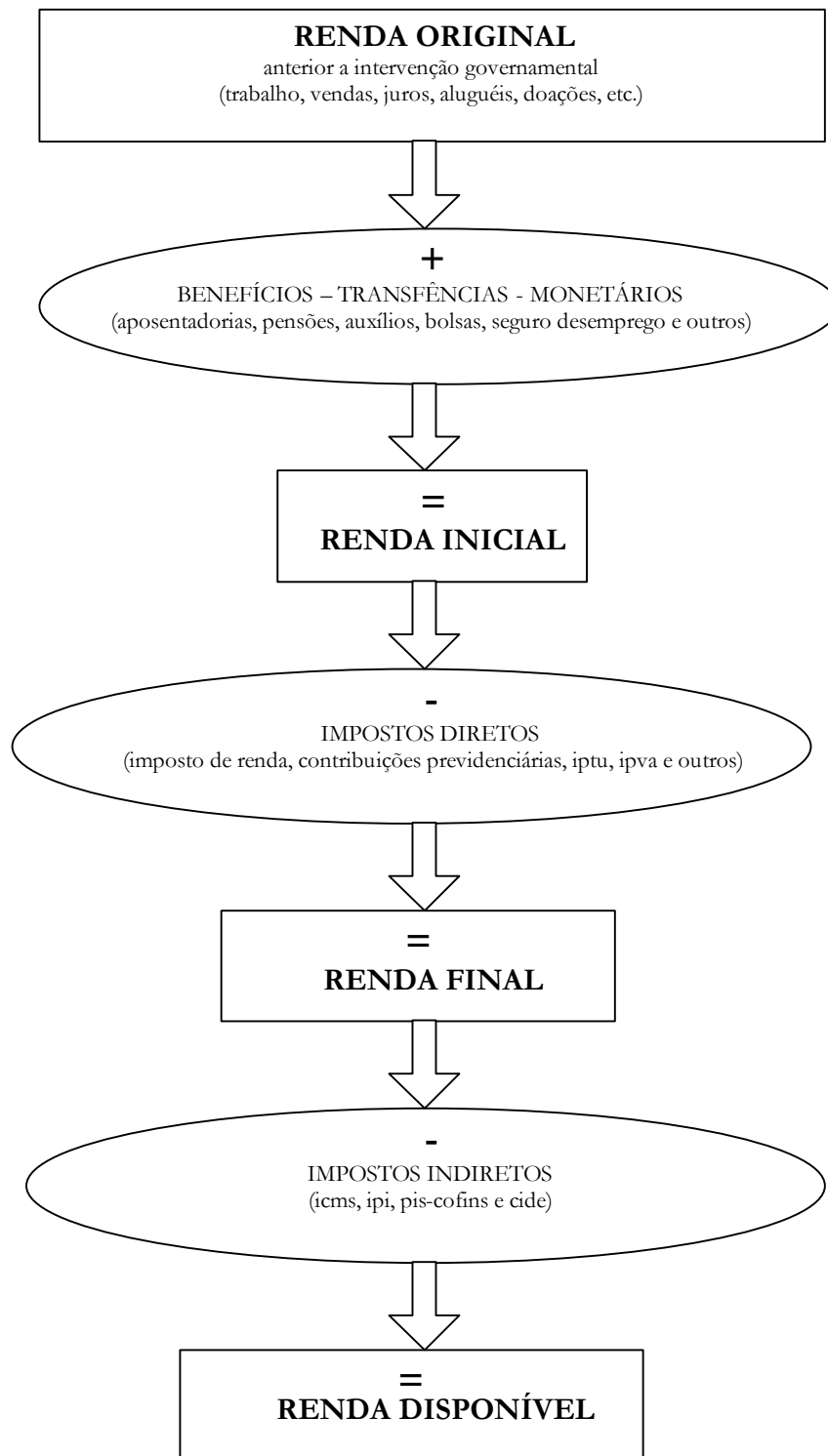
Assim, decidiu-se empregar a renda como parâmetro de avaliação dos impactos distributivos das transferências monetárias previdenciárias e assistenciais e das tributações direta e indireta. Com base no que se discutiu acima, pode-se estar superestimando o grau de regressividade da tributação indireta e, conseqüentemente, seus efeitos concentradores na distribuição da renda. De toda sorte, o emprego das despesas de consumo como parâmetro, além de ser incongruente para os casos das transferências e da tributação direta, implicaria, de imediato, outro cenário quanto à concentração de renda, com a expressiva queda de 0,08 no índice de Gini.

III.2.5. “Decompondo” a Renda: Benefícios e Tributos

A avaliação dos impactos distributivos dos diferentes tipos de transferências e de impostos sobre a renda das famílias é realizada por meio dos indicadores usuais de concentração da renda, considerando-se tais indicadores para as rendas anteriores e posteriores à concessão dos benefícios e à incidência dos tributos. Os impactos distributivos, ou seja, a mudança nos índices de concentração resulta de dois componentes: o primeiro, relativo ao grau de progressividade ou regressividade do benefício ou tributo, e o segundo, concernente aos rearranjos que tais intervenções provocam no ordenamento das famílias pela renda. Emprega-se, então, um esquema de estágios de renda, com a primeira, denominada renda original, constituindo-se dos rendimentos de caráter privado. Ou seja, todos aqueles rendimentos auferidos pelos membros das famílias antes da adição dos benefícios ou da dedução dos impostos. Em um segundo momento adicionam-se à renda original os benefícios monetários concedidos pelo Estado, sejam de caráter previdenciário, sejam assistenciais, obtendo-se a chamada renda inicial. Deduzindo-se desta os impostos sobre a renda, as contribuições previdenciárias e os impostos sobre patrimônio – imóveis e veículos – chega-se à renda final. Subtraindo-se os impostos indiretos resulta a renda disponível ou a renda após a tributação. Tal esquema está descrito na figura 1.

Vale sublinhar que se pode, em uma última etapa, aqui não realizada, somar a essa renda os benefícios públicos em espécie – notadamente os serviços públicos educacionais e de saúde – o que resultaria na renda efetiva, ou seja, contabilizados todos os benefícios e tributos.

FIGURA 1
Estágios de Redistribuição da Renda



III.2.6. Decomposição do Índice de Gini e Progressividade de Transferências e Tributos⁴⁰

Nesta subseção buscamos apresentar as principais abordagens de avaliação dos impactos distributivos da concessão de benefícios e da incidência tributária. A primeira tem por base a decomposição das medidas de desigualdade, que, na maior parte dos casos, é empregada para se avaliar a contribuição das principais fontes de renda na desigualdade. Assim, as transferências monetárias governamentais são uma das fontes de renda avaliadas, dentre as quais sobressai a previdência social. O principal componente da renda é o composto das rendas originárias do mercado de trabalho, que se busca analisar discriminando-as pelos ramos de atividade, posição na ocupação e formalização das relações de trabalho. Por fim, tem-se as rendas provenientes das transferências privadas, das vendas e aluguéis e das aplicações de capital.

A avaliação das contribuições para a desigualdade da renda dos tributos diretos e indiretos e das transferências governamentais, por meio da decomposição do índice de Gini, é uma das “metodologias” empregadas na tese.

A identificação do grau de progressividade ou regressividade dos benefícios e tributos e seus efeitos no ordenamento das famílias pela renda é a outra abordagem aqui empregada. A distinção aqui feita é de caráter instrutivo, dado que em ambas se empregam as mesmas medidas de concentração, ou seja, os coeficientes de concentração, e da importância dessas fontes – parcelas – na renda.

Na decomposição a avaliação tem por base a renda resultante, ou seja, só se pode avaliar a contribuição das diferentes parcelas (no caso, as transferências e tributos), quando a concessão ou incidência já se efetivou. No caso da decomposição dos impactos distributivos em efeitos de progressividade e efeitos de rearranjo podem ser consideradas como base de avaliação tanto a renda *ex ante* como a *ex post*.

Defendo ser mais consistente a avaliação dos efeitos com base na renda *ex post*, visto que a avaliação de possíveis mudanças nas políticas previdenciárias, assistenciais, de concessão de benefícios e tributária só cabe com base no quadro existente. Ou seja, é mais interessante responder à pergunta sobre o efeito de um novo real transferido ou retirado do que sobre o impacto do primeiro real concedido ou recolhido em determinado tipo de transferência ou tributo.

Vamos considerar que a renda x_i – posterior ao benefício ou ao tributo, ou mais amplamente a renda *ex post* – está ordenada de maneira que:⁴¹

$$x_1 \leq x_2 \leq \dots \leq x_n$$

40. Este tópico se baseia nos trabalhos de Lambert (2001), Hoffmann (2007) e Lerman e Yitzhaki (1994, 1995).

41. A apresentação a seguir está baseada em Hoffmann (2007).

O índice de Gini dessa distribuição pode ser calculado por meio da expressão

$$G_x = \frac{2}{n^2 \mu} \sum_{i=1}^n ix_i - \left(1 + \frac{1}{n}\right) \quad (1)$$

ou

$$G_x = \frac{2}{n\mu} \text{cov}(i, x_i), \quad (2)$$

com $\mu = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i$

Admite-se que a renda x_i é formada por k parcelas:

$$x_i = \sum_{h=1}^k x_{hi} \quad (3)$$

A média da h -ésima parcela é

$$\mu_h = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_{hi} \quad (4)$$

e a respectiva participação na renda total é

$$\varphi_h = \frac{\mu_h}{\mu} = \frac{\sum_{i=1}^n x_{hi}}{\sum_{i=1}^n x_i} \quad (5)$$

Substituindo (3) em (2), se obtém

$$G_x = \frac{2}{n\mu} \sum_{h=1}^k \text{cov}(i, x_{hi})$$

ou

$$G_x = \frac{2}{n} \sum_{h=1}^k \varphi_h \frac{1}{\mu_h} \text{cov}(i, x_{hi}) \quad (6)$$

De modo semelhante a (2), pode-se definir a razão de concentração da h -ésima parcela como

$$C_h = \frac{2}{n\mu_h} \text{cov}(i, x_{hi}) = \frac{2}{n} \text{cov}\left(i, \frac{x_{hi}}{\mu_h}\right) \quad (7)$$

Deve-se ter presente, como dito, que as razões de concentração são definidas com base na ordenação pela renda final.

Como resultado de (6) e (7), tem-se que

$$G_x = \sum_{h=1}^k \varphi_h C_h \quad (8)$$

Como se pode deprender, a razão de concentração é proporcional à covariância entre as posições de ordem i e as rendas relativas x_{hi}/μ_h . Assim, a razão de concentração não é afetada pela troca de sinal da parcela, uma vez que as rendas relativas permanecerão as mesmas. Pode-se verificar que

$$-1 + \frac{1}{n} \leq C_h \leq 1 - \frac{1}{n} \quad (9)$$

a) O índice de progressividade de Kakwani⁴²

Sendo z_i a renda inicial e t_i o tributo, a taxa média de tributação é

$$g = \frac{\sum_{i=1}^n t_i}{\sum_{i=1}^n z_i} = \frac{\mu_t}{\mu_z}, \quad (10)$$

onde μ_z é a média da renda inicial e μ_t é a média do tributo.

Neste item vamos admitir que as pessoas estão ordenadas conforme os valores da renda inicial, isto é,

$$z_1 \leq z_2 \leq \dots \leq z_n$$

Então o índice de Gini da renda *ex ante* é

$$G_z = \frac{2}{n\mu_z} \text{cov}(i, z_i)$$

42. Para maiores detalhes, ver Lambert (2001).

e a razão de concentração do tributo é

$$C_t = \frac{2}{n\mu_t} \text{cov}(i, t_i)$$

Seja C_{z-t} a razão de concentração da renda após a cobrança do tributo e seja G_{z-t} o respectivo índice de Gini.

O índice de progressividade de Kakwani é definido como

$$\Pi_K = C_t - G_z \quad (11)$$

e pode-se demonstrar que

$$G_z - G_{z-t} = \frac{g}{1-g} \Pi_K - (G_{z-t} - C_{z-t}), \quad (12)$$

Se o tributo não causar reordenação das renda, temos $G_{z-t} = C_{z-t}$ e a mudança no índice de Gini ($G_z - G_{z-t}$) é proporcional ao índice de progressividade Π_K . Logicamente, o efeito sobre a desigualdade será tanto maior quanto maior for a taxa média g .

No caso mais geral, como mostra a expressão (12), poderá haver um efeito da reordenação, que nunca será positivo, pois $G_{z-t} \geq C_{z-t}$ (o índice de Gini de uma distribuição não pode ser menor do que a razão de concentração para uma ordenação distinta daquela da própria variável).

Consideremos, a seguir, que a renda *ex post* é obtida adicionando um benefício (b_i) à renda inicial (z_i). Temos

$$\beta = \frac{\sum_{i=1}^n b_i}{\sum_{i=1}^n z_i} = \frac{\mu_b}{\mu_z}, \quad (13)$$

com μ_b sendo o valor médio do benefício. Ainda adotando a ordenação conforme valores crescentes da renda inicial, a razão de concentração do benefício é

$$C_b = \frac{2}{n\mu_b} \text{cov}(i, b_i).$$

Seja C_{z+b} a razão de concentração da renda após o benefício e seja G_{z+b} o respectivo índice de Gini. O índice de progressividade de Kakwani é definido como⁴³

$$\rho_K = G_z - C_b \quad (14)$$

e pode-se demonstrar que a alteração no índice de Gini devida ao benefício é

$$G_z - G_{z+b} = \frac{\beta}{1+\beta} \rho_K - (G_{z+b} - C_{z+b}), \quad (15)$$

As expressões (14) e (15) mostram que a mudança na desigualdade decorre da progressividade do tributo ou benefício, ponderado pela participação deles na renda posterior,⁴⁴ e de alterações no ordenamento das famílias.

O segundo termo no 2º membro das expressões (12) e (15) é sempre negativo, indicando que, na avaliação dos impactos distributivos, com base na renda anterior, os efeitos de reordenamento podem causar apenas arrefecimento dos ganhos distributivos decorrentes da progressividade.

b) Progressividade e reordenamento: avaliação com base na ordenação *ex post*

Depreende-se, do anterior, que a avaliação dos efeitos na desigualdade da concessão de benefícios ou da incidência de tributos depende de qual é a renda que se usa para o ordenamento das famílias. E, a principal razão é que a contribuição do reordenamento se altera conforme a renda que se utiliza como base na avaliação.⁴⁵

Acredito que para atender ao objetivo de se compreender o que determina a desigualdade da renda posterior à concessão dos benefícios ou à incidência de tributos — inicial ($z+b$), final ($z+b-d$) e disponível ($z+b-t$)⁴⁶ — deve-se iniciar com expressões para G_{z+b} , G_{z+b-d} , G_{z+b-t} , o que significa priorizar a ordenação conforme os valores da renda *ex post* a intervenção governamental.

43. Hoffmann (2007) sustenta o uso do termo “progressivo” para aqueles benefícios que contribuam para a queda da desigualdade, diversamente de Lambert (2001). Argumenta que “os termos ‘progressivo’ e ‘regressivo’ estão diretamente associados à idéia de menor e maior desigualdade”. Lembra, ademais, que “um benefício corresponde a um imposto negativo”, sendo, portanto, razoável por analogia com a definição de imposto progressivo $\frac{d}{dz}\left(\frac{t}{z}\right) \geq 0$,

“considerar que um benefício é *progressivo* se $\frac{d}{dz}\left(\frac{-b}{z}\right) \geq 0$ ou $\frac{d}{dz}\left(\frac{b}{z}\right) \leq 0$ para todo z ”.

44. O índice de Kakwani ponderado pela participação da parcela (tributo ou benefício) na renda posterior foi denominado por Lambert (2001, p. 207) índice de Reynolds e Smolensky.

45 “In particular, estimates of global effects of a tax or transfer will depend on the order in which the source is entered. For example, the inequality impact of the social security tax will differ depending on whether one deducts social security taxes from gross income or from income net of personal income taxes. A major reason is that the rankings differ with each income concept” (LERMAN; YITZHAKI, 1995, p. 45-46).

46. Definiu-se d como os tributos diretos e t como o total dos tributos – diretos e indiretos.

Deduz-se que,

$$G_{z+b} - G_{z+b-t} = g(C_t - G_{z+b-t}) + (G_{z+b} - C_{z+b}), \quad (16)^{47}$$

com as razões de concentração obtidos pela ordenação da renda disponível.

Decidiu-se nomear $(C_t - G_{z+b-t})$ como o índice de progressividade de Lerman e Yitzhaki para tributos II_{LY} , dado que esses autores apontaram os problemas da análise baseada no ordenamento pela renda *ex ante*, sustentando o uso do ordenamento pela renda *ex post*.⁴⁸

Segue, então que,

$$G_{z+b} - G_{z+b-t} = gII_{LY} + (G_{z+b} - C_{z+b}) \quad (17)$$

Essa expressão mostra que, analogamente ao apontado no tópico anterior, a mudança no índice de Gini se compõe de um termo associado a uma medida de progressividade do imposto e um efeito puro de reordenação.

De modo semelhante aos tributos, a interpretação da desigualdade de renda posterior à concessão do benefício $(z+b)$ deve se basear na ordenação conforme os valores de $z+b$. As razões de concentração se referem à ordenação de $z+b$.

Deduz-se que,

$$C_z - G_{z+b} = \beta(G_{z+b} - C_b) + (G_z - C_z) \quad (18)$$

O índice de progressividade dos benefícios de Lerman e Yitzhaki é definido como

$$\rho_{LY} = G_{z+b} - C_b$$

Substituindo em (18), segue-se que

$$G_z - G_{z+b} = \beta\rho_{LY} + (G_z - C_z) \quad (19)$$

Essa expressão mostra, mais uma vez, como a mudança no índice de Gini depende de uma medida de progressividade e de um efeito de reordenação.

Como afirmam Lerman e Yitzhaki (1995, p. 51),

47. O C_t é a razão de concentração dos tributos, com as famílias ordenadas pela renda posterior.

48. “We favor the use of equation 4 [similar a 16], partly because we think that the after-tax ranking is the appropriate ranking for calculating progressivity” (LERMAN; YITZHAKI, 1995, p. 51).

In the case of tax-induced changes in Ginis, the first term in equation [16 e 19] is greater, equal, or smaller than zero depending on whether the tax, on average, is progressive, a constant share of income, or regressive. (...) The major difference between this index and Kakwani's measure of progressivity is that Kakwani weights the income changes by before-tax rankings while the progressivity index implied in equation 4 weights by after-tax rankings.

c) Efeitos marginais das transferências e tributos na desigualdade de renda

A avaliação de alterações no índice de Gini devido a alterações muito pequenas no valor dos benefícios ou dos tributos indica os verdadeiros efeitos dessas intervenções, dado que, nesse caso, não ocorrem reordenamentos das famílias. Ou seja, busca-se identificar as contribuições marginais dos benefícios e tributos na desigualdade. Nas palavras de Lerman e Yitzhaki (1995, p. 47),

(...) estimates of marginal inequality effects of income sources reveal the pure impact of narrowing income gaps, since ranks do not change as a result of marginal changes in a particular income source. As noted above, the global or before-after estimates are subject to uncertainty because of rankings.

A seguir, será mostrado que a progressividade dos tributos e benefícios, medida pelos índices de Lerman e Yitzhaki ρ_{LY} e Π_{LY} , é proporcional ao nível de variação no índice de Gini em decorrência de um aumento marginal no valor do benefício ou do tributo.

Seja b o benefício e seja x a renda *ex post*. Então, a relação entre o valor dos benefícios e o valor da renda inicial é

$$\beta = \frac{\sum b}{\sum(x-b)} \quad (20)$$

e o índice de Gini da renda *ex post* é

$$G_x = \frac{1}{1+\beta} C_{x-b} + \frac{\beta}{1+\beta} C_b \quad (21)$$

Supondo-se uma alteração proporcional no valor dos benefícios o novo valor pode ser descrito como

$$b_d = \theta b \quad (22)$$

com $\theta = 1 + \delta$, em que δ é positivo e arbitrariamente pequeno, a ponto de não causar a reordenação das rendas *ex post*, o que implica as razões de concentração C_{x-b} e C_b continuarem as mesmas.

O novo valor de β é

$$\beta_D = \theta \beta \quad (23)$$

Assim, o novo índice de Gini da renda *ex post* é

$$\frac{1}{1+\theta\beta}C_{x-b} + \frac{\theta\beta}{1+\theta\beta}C_b$$

e, lembrando (21), a variação de G_x é

$$\Delta G_x = \left(\frac{1}{1+\theta\beta} - \frac{1}{1+\beta} \right) C_{x-b} + \left(\frac{\theta\beta}{1+\theta\beta} - \frac{\beta}{1+\beta} \right) C_b \quad (24)$$

Após alguma manipulação algébrica, usando (21), obtemos

$$\frac{\Delta G_x}{\theta-1} = \frac{\Delta G_x}{\delta} = \frac{\beta}{1+\theta\beta} (C_b - G_x) \quad (25)$$

Pode-se definir o nível de variação do índice de Gini advindo do incremento marginal do benefício como

$$\lim_{\delta \rightarrow 0} \frac{\Delta G_x}{\delta} = \frac{\beta}{1+\beta} (C_b - G_x) \quad (26)$$

ou, lembrando a expressão do índice de progressividade de Lerman e Yitzhaki,

$$\lim_{\delta \rightarrow 0} \frac{\Delta G_x}{\delta} = \frac{-\beta}{1+\beta} \rho_{LY} \quad (27)$$

Fica, portanto, explicitado que o índice ρ_{LY} serve para avaliar o efeito, sobre o índice de Gini, de um pequeno aumento proporcional no valor do benefício ou transferência do governo. O efeito é proporcional a esse índice de progressividade, com sinal contrário.

Retomando a apresentação inicial da seção, relativa à decomposição do índice de Gini, onde foi visto que, quando a renda final x_i é formada por k parcelas — expressão (3), o índice de Gini pode ser decomposto em k parcelas — expressão (8) —, que pode ser expressa do seguinte modo:

$$\sum_{h=1}^k \varphi_h (C_h - G_x) = 0 \quad (28)$$

Assim como em (26), a intensidade da variação de G_x decorrente de um pequeno aumento proporcional na parcela x_{hi} é dada por $\varphi_h (C_h - G_x)$, sintetizando o potencial de cada parcela — no caso dos benefícios — em colaborar na alteração da desigualdade.

Uma definição geral do índice de progressividade de Lerman e Yitzaki, válida tanto para benefícios como para tributos, considerando que tributos são parcelas negativas da renda final x , é

$$II_h = (\text{sinal de } \varphi_h)(G_x - C_h) \quad (29)$$

Note-se que as definições de II_{LK} e ρ_{LK} , dadas anteriormente, são casos particulares de (29).

De (28) e (29) segue-se que

$$\sum_{h=1}^k |\varphi_h| II_h = 0$$

Essa expressão mostra que, havendo parcelas progressivas ($II_h > 0$), necessariamente outras parcelas serão regressivas, de tal maneira que a soma ponderada das medidas de progressividade seja nula.

IV. A RENDA E CONSUMO: QUADRO ATUAL E EVOLUÇÃO

IV.1. A Radiografia da POF de 2002-2003

O objetivo deste tópico é analisar os perfis do recebimento e do dispêndio das famílias brasileiras, especialmente os associados às classes de renda e à situação domiciliar (urbano não-metropolitano, rural, metropolitano).

Um primeiro aspecto que chama a atenção é o elevado grau de urbanização da sociedade brasileira, com 83% da população residente nas cidades. Tal resultado, porém, é bastante controverso, pois o conceito de urbano é considerado muito elástico, abrangendo desde núcleos escassamente povoados até as grandes metrópoles. Nelas, inclusive, encontra-se, segundo os dados da POF, cerca de 1/3 da população brasileira, participação bem mais modesta. Pode-se afirmar que a envergadura do urbano não-metropolitano e sua heterogeneidade ofuscam as diferenças entre as realidades urbanas e rurais. Todavia, os dados para o meio rural apontam para a existência de claros diferenciais nos rendimentos e nos dispêndios das famílias aí residentes. O que se pode sustentar é que a população de perfil rural mostrado nas tabelas a seguir é mais numerosa.

No conjunto das diferenças entre o rural e o urbano cabe demarcar, em primeiro lugar, o tamanho da família, que no meio rural é bem superior ao das cidades e das metrópoles. Nestas, os tamanhos são bastante próximos (tabela 9). Nessa direção, observa-se que as famílias metropolitanas e urbanas têm perfis relativamente semelhantes, salvo na participação das despesas de consumo no orçamento e nos valores absolutos dos recebimentos e gastos. Efetivamente, o recebimento mensal familiar *per capita* metropolitano é 59% superior ao do urbano não-metropolitano, que, por sua vez, supera em 111% o dos domicílios rurais. Esses diferenciais se preservam no caso dos orçamentos, com o gasto mensal familiar *per capita* metropolitano superando em 57% o urbano não-metropolitano, e este sendo maior que o rural em medida similar à observada para o caso da renda.

A importância da parcela não-monetária da renda é outra diferença marcante entre o Brasil urbano (metropolitano e não) e o rural. Enquanto nas áreas urbanas essa participação fica em torno de 14%, nas áreas rurais atinge 23% da renda. Nas áreas urbanas e metropolitanas, o predomínio na renda não-monetária é o aluguel imputado às moradias próprias ou cedidas, diferentemente do que se observa no meio rural, onde a essa fonte se soma a produção para autoconsumo.

TABELA 9

Brasil: População – Famílias e Pessoas –, Gasto Mensal Familiar *per capita*, Recebimento Mensal Familiar *per capita* e Composição da Renda e das Despesas, segundo a Situação do Domicílio – 2002-2003

Indicadores	Total – média	Metropolitana	Urbana não metropolitana	Rural
Famílias	48.534.638	15.653.706	25.479.496	7.401.436
Pessoas	175.845.964	54.155.490	91.690.313	30.000.161
Tamanho médio da família	3,6	3,5	3,6	4,1
Participação na população				
Famílias	100,0	32	52	15
Pessoas	100,0	31	52	17
Recebimento mensal familiar <i>per capita</i>	500,62	729,31	458,28	217,18
% não monetário	14	13	14	23
Gasto mensal familiar <i>per capita</i>	490,73	708,81	452,46	214,01
% não monetária	16	15	15	24
% despesas consumo	82	80	83	90

Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

Considerando-se a composição dos gastos não-monetários, as despesas com habitação – que, *grossa modo*, se referem quase exclusivamente ao aluguel estimado –, representam 12% e 13% dos orçamentos urbanos e rurais, respectivamente.²⁴ A diferença de importância da parcela não-monetária nos orçamentos das famílias rurais se encontra nos gastos alimentares, nos quais se destacam a produção para autoconsumo e a troca de mercadorias entre produtores, revelando que as atividades de subsistência ainda são de grande importância na geração de renda no meio rural. Assim, se no meio urbano a moradia própria é uma fonte importante de renda, no meio rural é o fato de a moradia estar também associada ao trabalho, pois parte dos alimentos consumidos no meio rural é produzida no “quintal” de casa.

As diferenças de participação das despesas de consumo no orçamento, ainda que pareçam de pequena monta, são importantes, pois indicam o grau de comprometimento com impostos, contribuições trabalhistas, serviços bancários e transferências interfamiliares, de um lado, e o nível de poupança – investimento – das famílias (despesas com aquisição e reforma de imóveis, com aplicações financeiras, com pagamento de empréstimos e com prestações do imóvel) de outro. Se nas famílias metropolitanas 20% do orçamento se destina a essas duas rubricas, tal parcela diminui para 17% e 10% nas famílias urbanas não-metropolitanas e nas rurais, respectivamente. Isso resulta do fato de as cidades e, em especial, as metrópoles apresentarem, de um lado, um maior grau de formalização da vida econômica e, de outro, maiores custos de habitação.

A tabela 10 apresenta o gasto e a renda médios, a composição da renda, segundo as principais fontes, e a participação da população de cada situação do domicílio (urbano não-

24. Para mais detalhes, ver tabela A.1 do anexo.

metropolitano, metropolitano e rural) para estratos selecionados de renda.⁴⁹ Alguns aspectos chamam a atenção. O primeiro diz respeito à sobrepresença da população rural nos 20% e na metade mais pobre, pois se no universo populacional a contribuição do meio rural, como dito, é de somente 17%, nesses dois estratos de renda atingem 35% e 25%, respectivamente. No outro extremo, chama a atenção a presença mais expressiva da população metropolitana nos 10% mais ricos, uma vez que na população geral menos de 1/3 é metropolitana, frente a mais da metade nesse estrato mais rico.

Em segundo lugar, destaca-se o quão desigual é a distribuição de renda e do consumo, com o rendimento mensal familiar *per capita* dos 10% mais ricos sendo 17,6 vezes o rendimento da metade mais pobre. Ainda que a desigualdade diminua quando se trata do consumo, ainda se mostra bastante expressiva, com a razão entre o gasto mensal familiar *per capita* dos 10% mais ricos e o dos 50% mais pobres atingindo 11 vezes. Essa diferença se deve a outro aspecto bem marcante dos perfis orçamentários, segundo estratos de renda, qual seja: a presença de déficits orçamentários, ou melhor, a diferença entre renda e gasto, nas populações pobres e nos estratos médios. Tal déficit diminui à medida que se aumenta a renda ou o gasto. Assim, nos 20% mais pobres, o orçamento é 67% superior ao rendimento reportado, passando a 32%, para a metade mais pobre, e a 10% nas famílias situadas entre a mediana e o 70° percentil de renda monetária mensal familiar *per capita*. Déficit que, grosso modo, inexistente nas famílias localizadas entre o 70° e o 90° percentil de renda monetária e que se torna superávit nos 10% mais ricos.

A composição do rendimento é outra característica diferenciadora entre pobres e ricos. Em primeiro lugar, destaca-se, entre os pobres, a significativa participação da parcela não-monetária da renda, especialmente entre os 20% mais pobres, em que ela atinge quase metade da renda. Considerando-se somente a parcela monetária da renda, observa-se o crescimento da parcela originária do trabalho à medida que se aumenta o rendimento monetário familiar *per capita*, decaindo, todavia, nos 10% mais ricos. E nesse crescimento o que se destaca é o rendimento do empregado, sendo que há uma diminuição pronunciada do rendimento de conta-própria. Concretamente, nos 20% mais pobres, o rendimento do trabalho representa 3/4 do rendimento monetário, subindo para 77% na metade mais pobre da população, e atingindo 78% nos estratos situados entre a mediana e o 70° percentil, e entre esse percentil e o 90°. E, nos 10% mais ricos, decai para pouco mais de 2/3. O movimento, em termos de participação do rendimento do empregado, é 46%, 54%, 58% para, respectivamente, os 20% mais pobres, os 50% mais pobres e a população situada entre a mediana e o 70° percentil, diminuindo, a seguir, para 56% e 45% nos localizados entre o 70° e o 90° percentil e nos 10% mais ricos. Já a participação dos rendimentos do trabalho por conta própria, que é de 29% nos 20% mais pobres, diminui constantemente, passando para 23%, 17%, 16% e 11% nos estratos de renda seguintes (50⁻, entre a mediana e o 70° percentil, entre o 70° e o 90° percentil e os 10⁺). Considerando-se esses dados e o fato – apontado anteriormente – de a parcela não-monetária na renda ter maior significado nos estratos inferiores de renda, pode-se concluir que parte expressiva da população se encontra à margem do mercado formal de trabalho, pois tanto os rendimentos não-monetários como os

49.. Decidiu-se empregar a renda monetária familiar *per capita* como a variável de ordenamento da população na definição dos estratos de renda, sendo que, ademais, considerou-se todo o universo populacional. Não foram, portanto, excluídos os empregados domésticos e seus familiares nem tampouco os agregados. Assim, os 50% mais pobres referem-se à metade mais pobre em termos monetários. O recorte escolhido para a estratificação segue proposta de Pinto (2000) – artigo publicado originalmente em 1976. Sustenta-se que esse recorte se mostra adequado a ilustrar o grau de desigualdade da renda e do consumo

originários do trabalho por conta própria são, nesses estratos de renda, fontes de renda próprias do trabalho dito precário. Efetivamente, nos 20% mais pobres e nos 50% mais pobres, essas duas fontes de renda respondem por 60% e 45% do total dos recebimentos, respectivamente.

Em relação às transferências, vale destacar dois aspectos: o primeiro é a neutralidade da previdência pública frente à distribuição da renda monetária, ou seja, sua participação na renda monetária é bastante similar em todos os estratos de renda considerados, situando-se ao redor de 13%; em segundo, os outros componentes das transferências, em que se destacam as chamadas bolsas – programas de transferência de renda –, têm um peso maior nos estratos mais pobres, resultando em um perfil progressivo para o total das transferências na renda monetária. Observa-se, também, uma contribuição mais expressiva das transferências que não a previdência pública nos 10% mais ricos, o que, no caso, se deve às pensões alimentícias, às bolsas de estudos e às aposentadorias e pensões da previdência privada.

As fontes de renda oriundas de aluguéis e do agregado outros, composto por vendas, empréstimos e aplicações de capital, são importantes nos 10% mais ricos e nos 20% imediatamente inferiores, respondendo por 14% e 7%, respectivamente. Nos outros estratos a contribuição dessas fontes de renda se situa ao redor de 3%.

TABELA 10

Brasil: População – Famílias e Pessoas –, Gasto Mensal Familiar *per capita*, Recebimento Mensal Familiar *per capita* e Composição dos Rendimentos, segundo Estratos Seleccionados de Renda – 2002-2003.

Indicadores	Brasil	20% mais pobres	50% mais pobres	20% seguintes aos 50-	20% abaixo aos 10 +	10% mais ricos
Famílias	48.534.638	7.249.060	20.284.979	10.760.444	11.077.381	6.411.834
Pessoas	175.845.964	35.076.686	87.918.348	35.148.295	35.192.580	17.586.741
Gasto mensal familiar <i>per capita</i> ⁽¹⁾	490,73	121,10	175,93	366,50	678,07	1.937,82
Recebimento mensal familiar <i>per capita</i>	500,62	72,55	133,15	333,69	666,27	2.339,72
Composição rendimentos (%)						
Rendimentos do trabalho	63	42	55	63	67	62
Empregado	43	26	38	47	48	41
Empregador	7	0	1	2	6	11
Conta-própria	12	16	16	14	14	10
Transferências	15	12	14	15	13	16
Previdência pública	11	7	10	12	10	11
Aluguéis	2	0	0	1	2	3
Outros	6	1	2	2	4	10
Não monetário	14	44	29	19	14	9
Participação na pop. famílias do estrato						
Metropolitana	31	16	21	32	41	53
Urbana não-metropolitana	52	49	54	55	53	44
Rural	17	35	25	13	6	3

Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

Nota: ⁽¹⁾ Em R\$ de janeiro de 2003.

A tabela 11 apresenta a estrutura orçamentária segundo os estratos de renda selecionados, nos quais ficam bem definidas as diferenças de composição dos orçamentos. Enquanto os 20% mais pobres despendem 35% de orçamento com alimentação, os 10% mais ricos gastam apenas 10%, valor este que declina de forma acentuada principalmente entre os 30% mais ricos da população. Por outro lado, o gasto com transporte é mais alto quanto mais rica se torna a população.⁵⁰ A renda mais alta também influencia os gastos com saúde, educação, outras despesas e despesas com aumento do ativo.

No caso dos 20% mais pobres, em média 70% das despesas de consumo é com alimentação e habitação. Se somarmos a essas duas rubricas os gastos com vestuário e transporte, chega-se a 84% dos gastos com apenas quatro grandes grupos de despesa. Considerando-se a média para os 50% mais pobres da população, os mesmos quatro grupos de despesa respondem por 81% de todos os gastos.

Para a metade mais rica da população, a distribuição das despesas com algumas rubricas perde importância relativa, diminuindo a participação dos gastos com alimentação, habitação e vestuário. Por outro lado, à medida que a renda aumenta, crescem de importância os gastos com transporte, educação, recreação e cultura, saúde, outras despesas correntes, aumento do ativo e diminuição do passivo.

É importante destacar também a participação das despesas de consumo em relação aos gastos totais. À medida que a renda cresce, diminui a participação das despesas de consumo em relação aos gastos totais e aumenta a dos gastos com aumento do ativo e diminuição do passivo.

A primeira rubrica, a de aumento do ativo, se relaciona com a aquisição e a reforma de imóveis e com outros investimentos, o que indica que as famílias de maior poder aquisitivo despendem parte de sua renda na preservação e no crescimento de seu patrimônio, enquanto as famílias de menor poder aquisitivo destinam a esse tipo de gasto parcela bastante inferior – menos da metade. Já na rubrica diminuição do passivo, em que se inserem o pagamento de dívidas, de carnês e outras modalidades de empréstimo, as diferenças são menores, apontando, ainda assim, para uma capacidade maior de se contrair dívidas nas camadas de maior renda.

50. Parte dessa maior presença dos gastos em transporte nos estratos superiores de renda se deve ao fato de se haver preservado nesse item o plano tabular do IBGE, que, em 2002-2003, considerou as despesas com aquisição de veículos na rubrica transporte.

TABELA 11

Brasil: Gasto Mensal Familiar *per capita* e Estrutura Orçamentária, segundo Estratos Seleccionados de Renda – 2002-2003.

Indicadores	Total - média	20% mais pobres	50% mais pobres	20% seguintes aos 50-	20% abaixo aos 10 +	10% mais ricos
Gasto mensal familiar <i>per capita</i> (1)	490,73	121,10	175,93	366,50	678,07	1.937,82
% não monetária	16	28	23	19	15	12
% despesas consumo	82	95	93	89	84	74
Composição despesas (%)						
Alimentação	17	35	30	22	16	10
Habitação	29	35	35	34	30	25
Vestuário	5	6	6	6	5	3
Transporte	15	8	10	13	17	17
Higiene e cuidados pessoais	2	2	2	2	2	1
Assistência à saúde	5	4	4	5	6	6
Educação	3	1	1	2	4	5
Recreação e cultura	2	1	1	2	2	2
Fumo	1	1	1	1	1	0
Serviços pessoais	1	1	1	1	1	1
Despesas diversas	2	1	2	2	2	3
Outras despesas correntes	11	2	3	6	9	17
Aumento do ativo	5	3	3	3	4	7
Diminuição do passivo	2	1	1	1	2	2

Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

Nota: (1) Em R\$ de janeiro de 2003.

Na tabela 12 se busca sintetizar a desigualdade observada na distribuição de renda e de gastos, segundo a situação dos domicílios. Apresenta os principais indicadores de desigualdade nos rendimentos e nos dispêndios e aponta, de um lado, para a enorme concentração de renda presente no país, seja ela medida pelos recebimentos, seja pelos dispêndios; por outro lado, fica claro o fato de a desigualdade no meio rural ser bem inferior à observada nos meios metropolitano e urbano. Essa distribuição menos desigual, contudo, faz-se acompanhar de rendas e dispêndios significativamente menores no meio rural, o que aponta para a maior presença de populações com rendas baixas no meio rural.

É interessante notar que a concentração de renda diminui de modo expressivo quando se passa da renda estritamente monetária para a renda total e quando se consideram os gastos ao invés dos recebimentos. Efetivamente, para o conjunto da população, o índice de Gini da renda monetária familiar *per capita* atinge 0,623, frente a 0,591 para a renda total familiar *per capita*. E desse, para um valor de 0,559 quando se considera a despesa total familiar *per capita*. Não há dúvida de que a diferença entre a renda e a despesa nos estratos de renda inferiores parece indicar o grau de ajuste para a subdeclaração dos rendimentos, indicador ausente quando se trata da subdeclaração dos estratos superiores de renda. Seria lícito, ademais, defender que a despesa é um indicador melhor para a análise, uma vez que se aproxima do conceito de renda permanente. Há, no entanto, que se ter presente que essa escolha significaria diminuir o grau de concentração da renda de modo bastante expressivo, com o Gini caindo entre 0,031 e 0,047, a depender da situação de domicílio e de se considerar somente a parcela monetária ou não.

TABELA 12
Renda e Despesa: Índices de Desigualdade segundo a Situação do Domicílio

Situação do domicílio	Tipo de renda/gasto mensal familiar <i>per capita</i>	T de Theil	Gini	Média ⁽¹⁾	Mediana ⁽¹⁾	% Pobres ⁽¹⁾	Participação na renda total (%)	
							50%-	10+
Total	Renda total	0,7150	0,5912	500,62	250,72	6	13	47
	Renda monetária	0,7950	0,6229	428,59	199,13	13	11	50
	Despesa total	0,6069	0,5589	490,73	265,82	4	14	44
	Despesa monetária	0,6748	0,5886	412,68	208,49	10	13	46
Rural	Renda total	0,6059	0,5336	217,18	127,63	15	16	42
	Renda monetária	0,7624	0,5918	166,91	88,27	31	13	47
	Despesa total	0,4666	0,4921	214,01	135,49	12	18	38
	Despesa monetária	0,5823	0,5453	162,62	93,85	27	15	41
Urbano não metropolitano	Renda total	0,6663	0,5700	458,28	243,56	5	14	45
	Renda monetária	0,7198	0,5955	392,61	196,60	11	12	47
	Despesa total	0,5515	0,5357	452,46	259,07	4	15	41
	Despesa monetária	0,6049	0,5614	383,24	208,15	8	14	43
Metropolitano	Renda total	0,6402	0,5688	729,31	380,00	2	14	45
	Renda monetária	0,7154	0,5990	634,46	308,72	6	12	47
	Despesa total	0,5491	0,5379	708,81	394,04	1	16	42
	Despesa monetária	0,6076	0,5650	601,07	317,89	3	14	44

Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

Nota: ⁽¹⁾ Valores em reais de 15 de janeiro de 2003, deflacionados pelo INPC-IBGE. Considerou-se como linha de pobreza o valor de 1/4 de SM da data de referência.

IV.2. Evolução da Renda e do Consumo

Para a comparação da evolução do consumo e da renda nos últimos 20 anos só foram considerados os gastos e os recebimentos monetários, comuns às três POFs. Da mesma maneira, a comparação inclui apenas as RMs, o município de Goiânia e o Distrito Federal.

Dos microdados da POF de 2002-2003, foram selecionados aqueles relativos aos domicílios das nove RMs mais os urbanos do Distrito Federal e os localizados na capital do Estado de Goiás (Goiânia). Resultou disso um universo similar ao das POFs de 1987-1988 e 1995-1996, havendo, como já assinalado, um descompasso em termos de tamanho amostral.

Para a apresentação dos dados por estratos de renda, decidiu-se dividir a população em cada uma das POFs segundo a renda monetária familiar mensal *per capita*, empregando-se como deflator o INPC-IBGE, e como divisão, adotou-se aquela proposta por Pinto (2000 [1976]). Vale sublinhar que os limites (percentis) de renda dos estratos são próprios a cada uma das POFs.

A análise da tabela 13 permite apontar, primeiramente, para uma relativa estabilidade nos valores médios mensais do desembolso global e, em menor grau, do recebimento, medidos em termos familiares *per capita*. Em realidade, o recebimento cresce quase 9% entre 1987-1988 e 1995-1996, diminuindo, no período seguinte, quase 10%. Como as taxas de inflação quando da realização da primeira POF e nos anos subseqüentes eram elevadíssimas, o cotejamento com seus valores deflacionados deve ser visto com bastante cuidado. No que concerne à desigualdade, assiste-se a movimentos distintos no caso do desembolso e da renda, o que se deve, em grande medida, ao comportamento da “poupança” ou do “endividamento” das famílias, considerados como a diferença entre renda e desembolso. Efetivamente, enquanto no desembolso a desigualdade aumenta para, no segundo momento, diminuir, no caso do rendimento o incremento em sua concentração entre 1987-1988 e 1995-1996 se preserva, tendo, inclusive, aumentado um pouco no período seguinte. Isso porque o rendimento dos mais pobres diminuiu entre as POFs, ao passo que nos mais ricos ocorreu, no primeiro período, um crescimento, para depois diminuir de modo menos pronunciado do que entre os pobres.

TABELA 13

Desembolso e Recebimento Mensal Familiar *per capita*: Evolução dos Valores Médios e por Estratos Seleccionados de Renda e dos Indicadores de Concentração

(Em R\$ de janeiro de 2003)

Variáveis	1987	1996	2003
Desembolso global			
Média	n.d.	n.d.	708,81
Média monetária	600,27	598,79	601,07
20% mais pobres	131,0	120,71	142,59
50 % mais pobres	200,90	193,86	209,86
20% seguintes aos 50-	452,21	436,08	448,80
20% abaixo aos 10 +	872,94	846,71	829,15
10% mais ricos	2.347,10	2.452,16	2.403,18
Gini monetário	0,560	0,579	0,565
Gini total	n.d.	n.d.	0,538
T-Theil(monetário)	0,611	0,658	0,608
Recebimento			
Média	n.d.	n.d.	729,30
Média monetária	648,20	702,22	634,50
20% mais pobres	92,35	88,55	72,45
50 % mais pobres	174,44	174,36	155,55
20% seguintes aos 50-	445,86	459,28	412,53
20% abaixo aos 10 +	891,68	959,90	873,95
10% mais ricos	2.933,75	3.310,85	2.990,75
Gini monetário	0,575	0,596	0,599
Gini total	n.d.	n.d.	0,569
T-Theil (monetário)	0,668	0,715	0,715

Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

Obs.: Valores em reais de 15 de janeiro de 2003, deflacionados pelo INPC-IBGE.

n.d. = não-disponível.

A queda na desigualdade do desembolso global entre a POF de 1995-1996 e a de 2002-2003 se deve ao crescimento nos orçamentos dos 20% e 50% mais pobres – de 18,1% e 8,3%, respectivamente – frente a uma queda no desembolso dos 30% mais ricos – da ordem de -2,0%. A diferença entre os valores dos recebimentos e o dos desembolsos aponta para uma diminuição dos déficits orçamentários, nos estratos mais pobres, e o surgimento ou o crescimento dos superávits, nas faixas de maior renda, no primeiro período, entre 1987-1988 e 1995-1996. No segundo período assiste-se a um movimento inverso e de maior envergadura, ou seja, os déficits se aprofundam e os superávits tornam-se menores do que na primeira POF. Esse comportamento resulta nas evoluções distintas da desigualdade no recebimento e no desembolso.

Como apontado, a evolução da renda foi errática, dado que cresce entre 1987-1988 e 1995-1996 e cai no período subsequente, ou seja, em 2002-2003, o que se pode creditar ao desempenho da renda originária do trabalho por conta própria, dos aluguéis e, no primeiro período, das transferências, notadamente da previdência pública. Os valores das parcelas relativas à renda do trabalho por conta própria e à renda dos aluguéis

crecem de modo expressivo entre as duas primeiras POFs,⁵¹ diminuindo no período seguinte, enquanto as transferências crescem no primeiro momento, estabilizando-se em seguida.

Os dados da tabela 14, que mostram a evolução da composição da renda, indicam um aumento expressivo da participação das transferências, que, entre 1987-1988 e 1995-1996, cresce quase 4 pontos percentuais (p.p.), chegando a representar cerca de 15% da renda das famílias. No período subsequente, o crescimento na contribuição das transferências é de 1,5 p.p., com um desempenho mais expressivo para as outras transferências que não a previdência pública.

De modo sumário, verificou-se que a participação da renda do trabalho na renda total permaneceu relativamente estável, situando-se ao redor de 75%. As alterações ocorreram na composição interna dessa fonte de renda e no crescimento de participação das transferências, contrabalançado por perdas nos ganhos oriundos de aluguéis e de outras fontes.

TABELA 14
Rendimento Médio e Decomposição da Renda, segundo as Principais Fontes - 1987/1988, 1995-1996 e 2002-2003

Rubrica de rendimento	(R\$ de janeiro de 2003)		
	1987/1988	1995/1996	2002/2003 ^(*)
Rendimento médio <i>per capita</i>	648,20	702,21	634,46
Composição da renda			
Renda do trabalho	76,6	73,9	75,0
Empregado	52,5	49,7	55,5
Empregador	9,5	6,3	7,4
Conta-própria	14,6	17,9	12,1
Transferências	10,8	14,6	16,1
Previdência pública	8,0	10,4	11,2
Aluguéis	2,5	3,1	1,8
Outros	10,2	8,4	7,2
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados). Elaboração própria.

(*): Valores em reais de 15 de janeiro de 2003, deflacionados pelo INPC-IBGE.

Nos gráficos a seguir, analisam-se a evolução das cestas de consumo, segundo estratos de renda monetária, e a forma como estão repartidos os “mercados” relativos aos principais grupos de despesa. Pretende-se com isso avaliar, de um lado, como as alterações na economia – preços e renda – afetaram a composição dos gastos das famílias, verificando se tais alterações tiveram efeitos distintos, a depender do nível de renda. De outra parte, interessa avaliar se houve movimentos de desconcentração nos diversos mercados, isto é, se os movimentos na desigualdade da renda e do consumo alteraram a partição nos mercados. Essa questão se dirige mais ao mercado de bens duráveis – eletroeletrônicos, casas, automóveis e artigos de mobiliário –, pois a ampliação e a

51. Um dos efeitos da estabilização dos preços pelo Plano Real foi o aumento dos preços dos serviços pessoais, em que se encontra parcela significativa dos trabalhadores por conta própria.

desconcentração nesse mercado poderiam sugerir mudanças no estilo de desenvolvimento, na concepção formulada por Pinto (2000 [1976], 1982) e Furtado (1961, 1966).

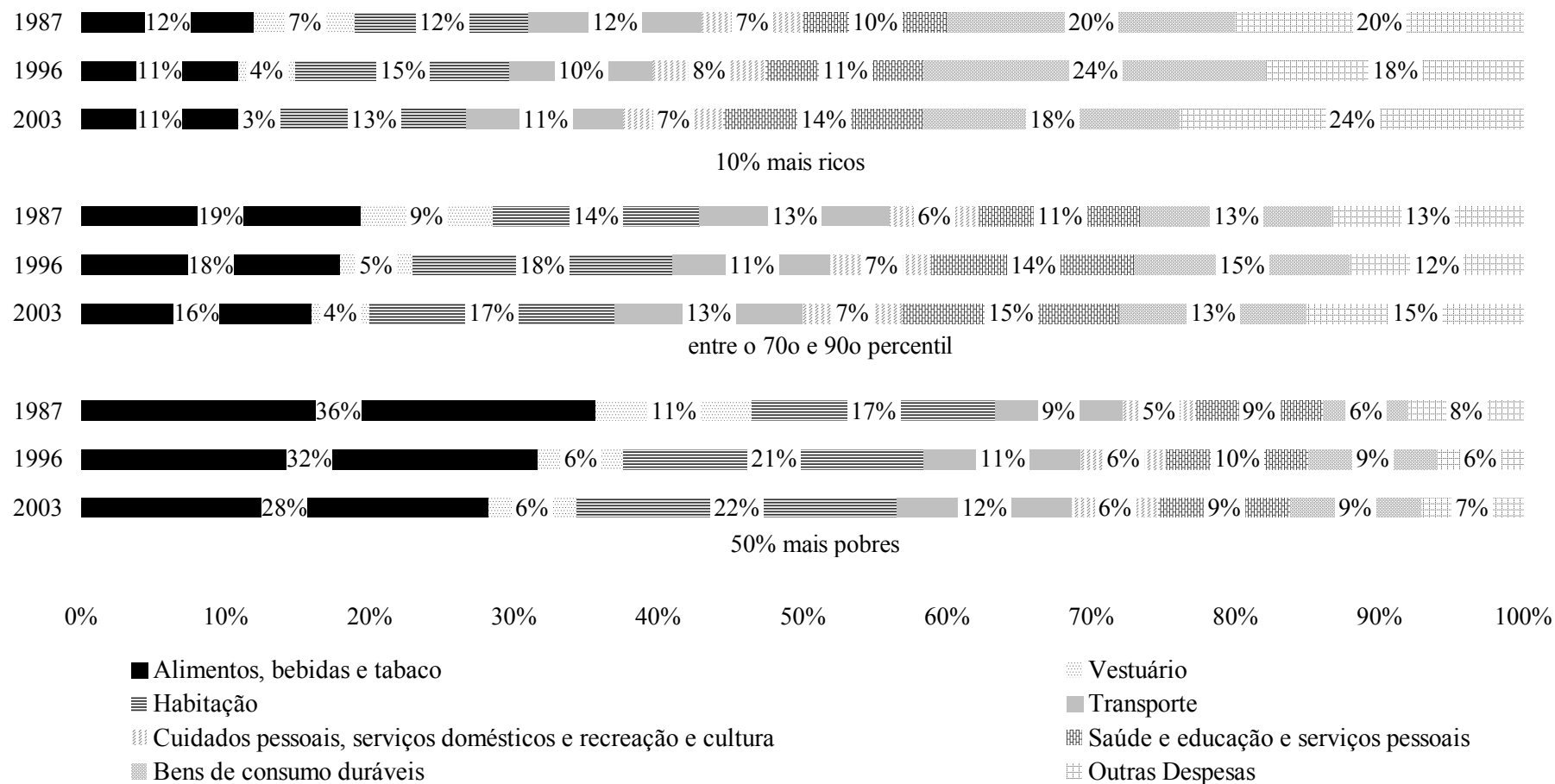
Mais uma vez lançou-se mão de proposta desenvolvida por Pinto (2000 [1976]), tanto no que se refere aos grupos de renda quanto no agrupamento dos tipos de despesa. Em sua proposta há a preocupação em associar os tipos e grupos de despesa à estrutura de oferta, ou melhor, aos ramos industriais e de serviços. Isso porque o autor buscava, em seu trabalho, analisar as interconexões entre a heterogeneidade nas estruturas de consumo e os perfis de oferta e estilos de desenvolvimento. Aqui, nossa análise se concentra em identificar a presença de heterogeneidade no consumo e avaliar em que medida ela se preservou durante os últimos 20 anos, apesar das diferenças de cenário econômico presentes em cada uma das POFs.

Na figura 2 encontram-se os dados relativos às performances das composições dos desembolsos monetários de três grupos populacionais selecionados: a metade mais pobre, as pessoas situadas entre o 70º e o 90º percentil e os 10% mais ricos. Verifica-se que, para todos os grupos, houve diminuição das participações das despesas com alimentação e vestuário nos orçamentos globais, sendo de envergadura maior a queda observada na metade mais pobre e, no caso do vestuário, a ocorrida entre 1987-1988 e 1995-1996. Essa diminuição foi contrabalançada, no caso dos 50% mais pobres, por um aumento do peso dos gastos em habitação, transporte e bens de consumo duráveis. Interessante notar que, inclusive, os gastos em transporte, que eram claramente progressivos, passaram a ser neutros, ou seja, pressionam igualmente os orçamentos de pobres e ricos.⁵²

52.. Cabe destacar que nesse item foram feitas as adequações necessárias ao mesmo plano tabular, isto é, os produtos que compõem cada uma das rubricas são os mesmos para as três POFs.

FIGURA 2

Evolução da Composição do Desembolso Global Monetário, segundo Estratos Seleccionados de Renda Monetária Familiar *per capita* –1987-1998, 1995-1996 e 2002-2003



Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

Já nos estratos superiores de renda, assistiu-se a um crescimento da participação no orçamento dos gastos em habitação, entre as duas primeiras POFs, e das outras despesas, onde sobressaem os impostos, entre a última POF e a de 1995-1996. Existem diferenças nas mudanças de participação nos orçamentos entre os 10% mais ricos e os 20% imediatamente inferiores, com as despesas em saúde e educação pressionando o orçamento das famílias localizadas entre o 70° e o 90° percentil, o que, para os 10% mais ricos, só se manifestou no último período. Nesse estrato, a alteração que se distinguiu foi o incremento na participação dos gastos em bens duráveis ocorrida entre as duas primeiras POFs.

De modo resumido, observou-se, naquilo que se denomina “classe média” – ou mais apropriadamente os relativamente ricos –, o aumento de participação no seu orçamento dos gastos em saúde e educação, os relativos à habitação – com destaque para os serviços públicos – e os voltados ao pagamento de impostos. Já nos 10% mais ricos a principal pressão no orçamento se localiza nos impostos, o que se pode considerar positivo, pois resultou em uma queda na desigualdade do desembolso global.

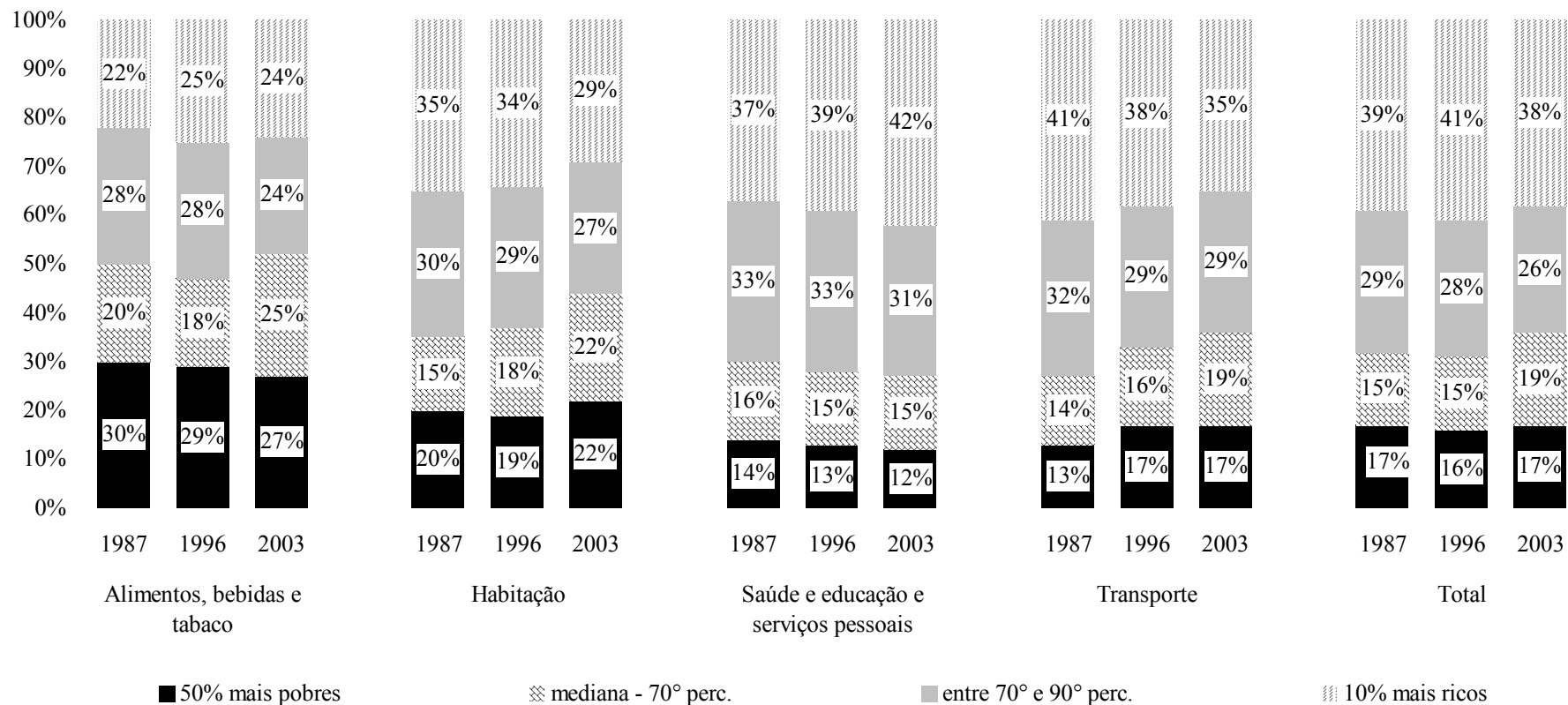
E como se comportaram as repartições entre os grupos de renda nos principais mercados de bens e serviços – as rubricas de gasto – é o objeto das figuras 3, 4 e 5, com o primeiro abarcando, além da estrutura de participação para o total das despesas, as despesas com alimentos, bebidas e tabaco; habitação; saúde, educação e serviços pessoais; e transporte. As outras duas figuras ilustram a divisão dos gastos com bens duráveis como um todo (figura 4) e para os bens que os compõem: eletroeletrônicos, imóveis, automóveis e artigos de mobiliário (figura 5).

Verifica-se, como já apontado na análise da tabela 7, um movimento de concentração das despesas monetárias entre as duas primeiras POFs, desfeito no período subsequente, quando se retorna ao perfil distributivo inicial. De fato, assiste-se a um crescimento da participação no total das despesas monetárias do estrato situado entre a mediana e o 70° percentil de renda monetária familiar *per capita*, tendo por contrapartida uma perda de espaço dos 20% imediatamente superiores a esse estrato.

Nas despesas com alimentação, bebidas e tabaco, não se observam alterações na estrutura de participação pelos diferentes grupos de renda, enquanto nas despesas com habitação e transporte verifica-se um acréscimo de participação dos estratos inferiores e medianos de renda. Efetivamente, os 70% mais pobres, que tinham participação de 35% e 27% no total das despesas monetárias em habitação e transporte em 1987-1988, passam a responder, em 2002-2003, por 44% e 36%, respectivamente. Já para os gastos em saúde, educação e serviços pessoais observa-se um movimento concentrador, com a participação dos 30% mais ricos passando de 60% para 73%, entre 1987-1988 e 2002-2003.

FIGURA 3

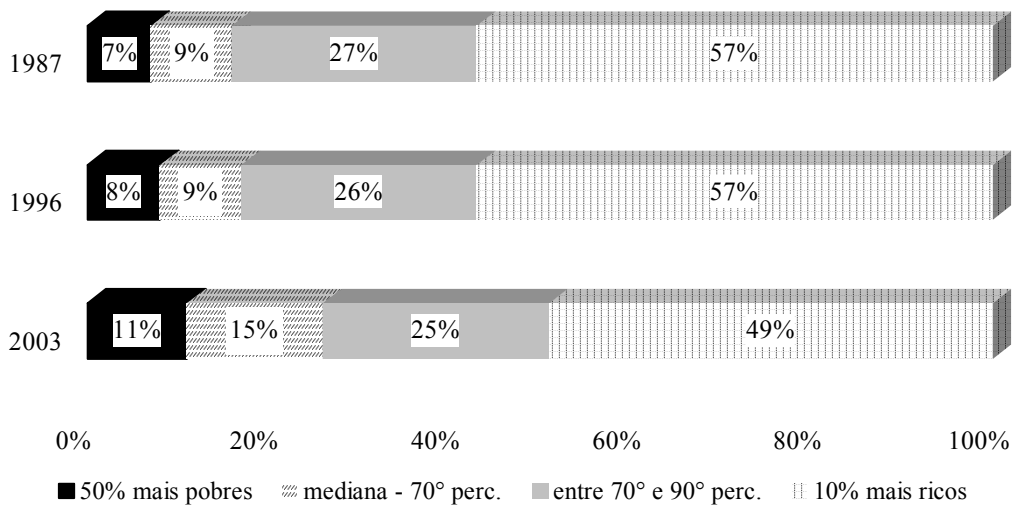
Evolução da Estrutura de Participação de Estratos Seleccionados de Renda Monetária Familiar *per capita* nos Principais Grupos de Despesa – 1987-1998, 1995-1996 e 2002-2003



Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

De todo modo, os dados indicam haver uma rigidez nas estruturas de participação dos gastos, com uma elevada concentração das despesas, salvo nas despesas com alimentos, bebidas e tabaco. Esse quadro é ainda mais agudo no mercado de bens duráveis, no qual os 10% mais ricos respondem por metade de todas as despesas. Somando-se a essa participação a dos 20% imediatamente abaixo, chega-se a uma participação dos 30% mais ricos no mercado de duráveis de cerca de 3/4, considerando a situação em 2002-2003 – quadro esse mais desconcentrado, uma vez que essa parcela da população era responsável, em 1987-1988, por 84% das despesas com bens duráveis (figura 4).

FIGURA 4
Estrutura de Participação do Mercado de Bens Duráveis – 1987-1998, 1995-1996 e 2002-2003



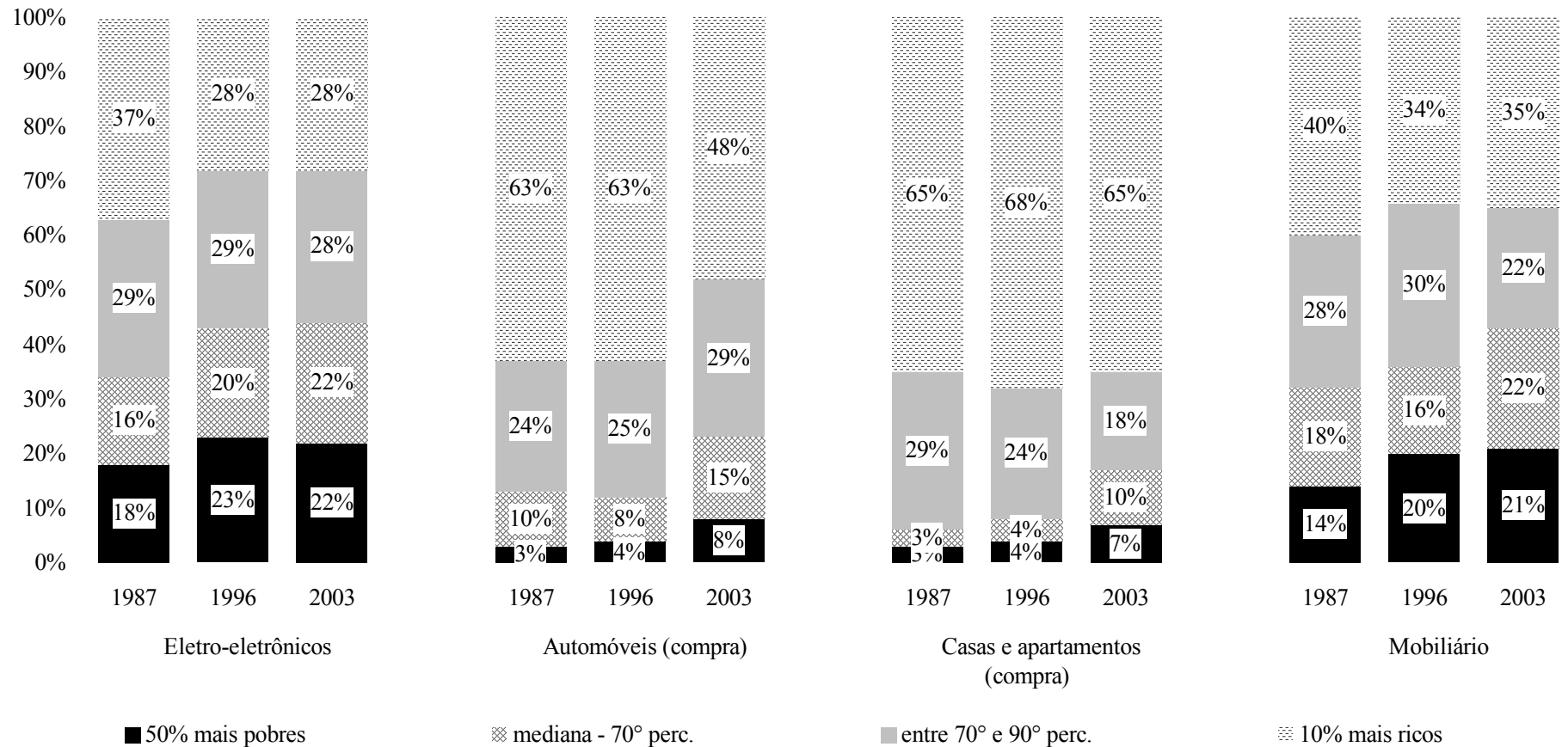
Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

Vale notar que esse tênue movimento de espraiamento das despesas com bens duráveis ocorreu entre 1995-1996 e 2002-2003, resultado principalmente do crescimento da participação do estrato de renda entre a mediana e o 70º percentil, associado à queda na contribuição dos 10% mais ricos. A figura 5, que discrimina em que subgrupos de duráveis ocorreram tais movimentos, indica que a desconcentração não foi uniforme, afetando ora uns ora outros grupos de renda, a depender do tipo de bem e do período.

O que de positivo se verificou foi o crescimento de participação no total dos gastos com eletroeletrônicos pelos 50% mais pobres e pelos 20% seguintes, tendo por contrapartida a perda de espaço dos 10% mais ricos. Tal processo se observou entre as duas primeiras POFs e, infelizmente, não teve continuidade. Todos os outros movimentos de desconcentração não decorreram de perdas nos 10% mais ricos contrabalançadas por ganhos na metade mais pobre, o que parece apontar para a existência de limites na constituição de mercados de massa de maior homogeneidade.

FIGURA 5

Estrutura de Participação dos Mercados de Aparelhos Eletroeletrônicos, Automóveis, Casas e Artigos de Mobiliários – 1987-1998, 1995-1996 e 2002-2003



Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

Nas despesas com aquisição de automóveis e de imóveis ocorreu, nos períodos 1995-1996 e 2002-2003, uma perda de participação dos 10% mais ricos, sem, contudo, ter resultado em uma melhora substancial na desigualdade, pois a parcela de responsabilidade dos 50% e 70% mais pobres continuou muito pouco expressiva, particularmente no caso das aquisições de imóveis. Nesse mercado o que se verificou foi uma perda de importância dos estratos relativamente ricos (entre o 70° e o 90° percentil), compensada por ganhos nos 70% mais pobres, especialmente do estrato entre a mediana e o 70° percentil.

No caso dos automóveis, em que a queda de participação dos 10% mais ricos foi significativa, o espaço foi ocupado pelos estratos medianos e médios de renda, que passaram de uma participação de 34%, em 1987-1988, para 44%, em 2002-2003.

Em relação ao mercado de artigos de mobiliário, houve um aumento substancial da participação da metade mais pobre, particularmente entre 1987-1988 e 1995-1996, à custa de perdas de participação tanto nos 10% mais ricos como no estrato entre a mediana e o 70° percentil. Esse movimento se altera no período seguinte, quando a desconcentração ocorre devido a perdas de participação no estrato dos relativamente ricos, contrabalançadas por ganhos no estrato de renda entre a mediana e o percentil 70°.

V. COMPARANDO COM DADOS ADMINISTRATIVOS

A radiografia da situação da renda e do consumo das famílias brasileiras e como elas evoluíram nos últimos vinte anos foi o objeto da seção anterior, onde se mostrou, de um lado, o incremento na participação das transferências governamentais na renda e, de outro, o aumento do comprometimento orçamentário com os tributos diretos. No que se relaciona à base de incidência da tributação indireta, verificou-se uma pequena queda nas despesas de consumo. Queda que não se refletiu na diminuição do desembolso global e sim no crescimento dos gastos denominados como ‘outras despesas correntes’ – notadamente os tributos diretos. Além disso, assistiu-se, também, a diminuição da parcela destinada aos “investimentos” familiares, ou seja, as despesas com o aumento dos ativos e a diminuição dos passivos.

É importante, então, analisar os registros administrativos da previdência e assistência social e as informações sobre arrecadação tributária para avaliar a confiabilidade dos dados da POF de 2002-2003. Avaliar, também, os dados de desempenho das políticas com base na evolução descrita pela POF, buscando-se verificar, entre outras coisas, como se refletiu o aumento, nos últimos anos, da carga tributária na renda das famílias.

Sinteticamente, então, neste tópico, serão apresentados os dados administrativos da previdência social, da receita federal e do Tesouro Nacional comparando-os com as informações colhidas pelas POFs, bem como pelas Pnads. Assim, será possível avaliar o grau de aderência e confiabilidade dessas pesquisas ou – em outras palavras – as sub-avaliações que ocorrem nas investigações domiciliares, indicando-se as correções e/ou os ajustes que se fizerem necessários. O cotejamento com os dados administrativos é de fundamental importância, pois aponta quais “reais” são as estimativas, indicando, assim, em que políticas há potenciais erros ou vieses no dimensionamento dos impactos.

Um dos principais resultados desse esforço de comparação foi possibilidade de se discriminar os beneficiários segundo o regime previdenciário – RGPS ou RPPSs. Ou seja, foram separados, na POF, os aposentados do setor privado dos servidores públicos inativos, tornando possível uma melhor avaliação dos impactos distributivos da previdência social e qual a contribuição de cada regime.

Pode-se, de antemão, indicar que há um grau de aderência entre o coletado pelas pesquisas e o que efetivamente ocorre, ou seja, o que mostram os dados administrativos, especialmente para aquelas políticas e programas de maior envergadura e de maior cobertura. Isso porque, no caso de políticas mais pontuais e destinadas a segmentos específicos da população, as amostras da Pnad e, particularmente, da POF são insuficientes em refletir (abarcando) a realidade de tais políticas. Já para o conjunto da previdência e dos principais tributos que incidem sobre as famílias, os dados se mostram bastante próximos.

V.1. Base de Dados da Previdência Social

Os dados divulgados na base de dados da previdência social, relativos aos benefícios previdenciários e assistenciais do INSS, estão discriminados pelo tipo de benefício, pela clientela – rural e urbana, por faixas de valor e por UFs. Cabe destacar que essas informações, salvo

aquelas discriminadas mensalmente, se referem à posição de dezembro de cada ano e, em poucos casos, ao acumulado do ano.

Inicialmente, na tabela 15, serão apresentados os dados de quantidade e valor dos benefícios do RGPS pagos em setembro e dezembro de 2005. A escolha dos meses de setembro e dezembro se deve, de um lado, ao fato de ser o primeiro o mês de referência da Pnad e, de outro, ao fato de que os dados discriminados por faixa de valor na base da previdência social referem-se à posição de dezembro de cada ano.

Em dezembro de 2005 o INSS emitiu créditos para o pagamento de cerca de 24 milhões de benefícios, o que correspondeu a um desembolso de R\$ 11,3 bilhões. Encontravam-se entre esses benefícios os previdenciários, os acidentários e os assistenciais, com os dois primeiros se constituindo benefícios ligados à previdência social, ou seja, são garantias de renda para as situações de risco social clássico, que impedem a atividade laboral e, portanto, a aferição da renda daí decorrente – idade, doença, invalidez, maternidade e acidentes de trabalho. As aposentadorias e pensões, em sua totalidade, respondiam por 79% dos benefícios e 82% do volume de recursos, enquanto os outros benefícios do RGPS e os assistenciais eram responsáveis, respectivamente, por 9% e 12% dos benefícios e 10% e 7% do montante pago pelo INSS, em dezembro de 2005.

TABELA 15

Quantidade e Valor Totais dos Benefícios Emitidos do INSS, segundo Classes e Grupos – Setembro e Dezembro de 2005.

Classe/Grupos de espécies	Valores (R\$ milhões)		Quantidade (milhares)	
	Setembro	Dezembro	Setembro	Dezembro
TOTAL	11.309	11.341	23.655	23.951
Benefícios do RGPS	10.479	10.495	20.918	21.158
<i>Previdenciários</i>	10.135	10.158	20.160	20.402
Aposentadorias	6.750	6.792	12.901	13.054
Tempo de contribuição	3.421	3.432	3.680	3.703
Idade	2.214	2.220	6.599	6.677
Invalidez	1.115	1.140	2.622	2.674
Pensões por morte	2.433	2.443	5.736	5.783
Auxílios	940	912	1.486	1.522
Doença	929	901	1.459	1.493
Reclusão	8	8	2	2
Acidente	3	3	11	11
Salário-maternidade	10	11	33	41
Outros	1	1	3	3
Salário-família	0	0	0	0
Abono de permanência	1	1	3	2
Vantagem do servidor	0	0	0	0
<i>Acidentários</i>	344	337	758	756
Aposentadoria por invalidez	85	86	142	140
Pensão por morte	71	71	130	130
Auxílios	188	180	486	482
Doença	99	91	129	125
Acidente	80	80	267	268
Suplementar	9	9	90	9
Benefícios assistenciais	830	846	2.737	2.793
Amparos assistenciais	666	686	2.208	2.277
Portador de deficiência	358	365	1.185	1.212
Idoso	308	321	1.023	1.066
Pensões mensais vitalícias	10	10	17	17
Rendas mensais vitalícias (RMVs)	154	150	512	499
RMV invalidez	105	102	348	341
RMV idade	49	48	16	16

Fonte: Base de Dados Históricos do Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS Infologo – <http://creme.dataprev.gov.br/infologo/>

A distribuição dos benefícios, segundo faixas de SMs, apresentada na tabela 16, mostra que 2/3 do total de benefícios concedidos pelo INSS, em 2005, eram iguais ou inferiores a 1 SM, respondendo por cerca de 40% do valor total. Se considerarmos os benefícios do INSS até 2 e até 3 SMs a participação deles no total dos benefícios chega a 79% e a 86%, respectivamente, respondendo, em termos de valor, por cerca da metade e por quase 2/3.

TABELA 16

Quantidade e Valor Totais dos Benefícios Emitidos do INSS, para os Principais Grupos de Benefícios e por Faixas de Salário Mínimo – Posição em Dezembro de 2005.

Faixas de salário mínimo	Total de benefícios		Benefícios do RGPS		Benefícios assistenciais		Selecionados ⁽¹⁾	
	Número (1.000)	Valor (R\$ milhões)	Número (1.000)	Valor (R\$ milhões)	Número (1.000)	Valor (R\$ milhões)	Número (1.000)	Valor (R\$ milhões)
Abaixo de 1	517	77,7	5	77,4	3	0,2	234	74,5
Igual a 1	15.218	4.565,3	12.444	3.733,3	2.774	682,6	14.699	4.400,7
Acima de 1 Até 2	3.093	1.348,9	3.076	1.338,9	17	0,0	2.502	1.115,6
Acima de 2 Até 3	1.750	1.291,5	1.750	1.291,4	0	-	1.454	1.099,6
Acima de 3 Até 4	1.190	1.241,3	1.190	1.241,3	0	-	1.041	1.096,8
Acima de 4 Até 5	1.042	1.390,3	1.042	1.390,1	0	-	958	1.280,3
Acima de 5 Até 6	651	1.068,6	651	1.068,5	0	-	596	976,0
Acima de 6 Até 7	423	812,2	423	812,2	0	-	362	698,6
Acima de 7 Até 8	47	103,7	47	103,7	0	-	38	83,5
Acima de 8 Até 9	1	22,3	1	22,3	-	-	8	21,0
Acima de 9 Até 10	4	10,3	4	10,3	-	-	4	10,0
Acima de 10 Até 20	7	28,7	7	28,7	-	-	7	28,3
Acima de 20 Até 50	1	10,5	1	10,5	-	-	1	10,4
Acima de 50	0	4,2	0	4,2	-	-	0	4,2
Total	23.951	11.975,5	21.158	11.132,8	2.793	682,8	21.904	10.899,6

Fonte: Aeps Infologo – <http://creme.dataprev.gov.br/infologo/>

Nota: ⁽¹⁾ Decidiu-se selecionar aqueles benefícios que se referem às rubricas aposentadorias e pensões investigadas pelas pesquisas domiciliares. Assim, foram considerados, de um lado, todos os benefícios assistenciais, e, de outro, para os benefícios do RGPS, selecionaram-se as aposentadorias e as pensões por mortes, entre os previdenciários, e as aposentadorias por invalidez e pensões por morte, nos acidentários.

Como se pode notar, os benefícios assistenciais são quase exclusivamente no valor de 1 SM. São, na grande maioria, os chamados BPCs – que, normatizados pela Loas, são concedidos no valor de 1 SM aos idosos com mais de 65 anos ou aos portadores de deficiência cuja renda familiar *per capita* é inferior a 1/4 do SM. É corrente entre os pesquisadores considerá-los como não fazendo parte da previdência social, seja por não apresentarem caráter contributivo seja por não estarem implicitamente relacionados aos riscos sociais clássicos, pois para sua elegibilidade associa-se à incapacidade laboral a situação de pobreza.

A nosso ver esses benefícios são considerados, pelas pessoas contempladas, como aposentadoria, cabendo destacar que na Pnad de 2004, quando se investigou a presença de programas de transferência de renda nos domicílios, determinou-se aos entrevistadores que fosse reportado nos “outros rendimentos” tanto esse benefício como as diversas modalidades de transferência de renda. Essa orientação se refletiu no incremento da frequência dos valores iguais a 1 SM nessa rubrica de renda, o que, por outro lado, parece indicar que, anteriormente, os entrevistados reportavam o BPC na rubrica relativa às aposentadorias. A tabela 17 é ilustrativa desse fato, pois enquanto nos anos de 2002 e 2003, anteriores à coleta de dados sobre os programas de transferência de renda, a frequência de valores iguais ao SM foi de 380 mil e de 290 mil, respectivamente, nos dois anos seguintes houve um crescimento para 920 mil e 1,2

milhão. A evolução dos benefícios assistenciais, presentes na tabela 18, aponta para um crescimento, entre 2002 e 2005, da ordem de 500 mil, passando de 2,25 milhões para 2,79 milhões. Quando cotejados com os dados da Pnad, relativos ao número de remunerações igual a 1 SM, no quesito “outros rendimentos”, a “cobertura” dessa passa de 17% para 43%.

TABELA 17
Evolução da Frequência de Valores Reportados na Variável “Outros Rendimentos” da Pnad (v1273)

Valores ⁽¹⁾	2002	2003	2004	2005
1	169.721	125.682	70.316	74.883
2	109.406	70.789	62.857	45.669
3	69.744	51.452	52.033	45.748
5	101.198	86.052	75.636	71.867
7	73.221	170.548	1.408.377	466.897
10	145.734	112.179	95.844	102.750
15	1.482.897	2.784.869	1.155.827	936.908
20	83.842	74.095	76.124	91.685
22	67.138	152.240	411.147	80.470
25	150.259	149.369	132.665	145.815
30	719.295	1.024.587	871.377	626.360
37	50.520	79.825	235.236	44.780
40	81.279	71.774	124.309	112.196
45	461.791	515.020	517.216	306.437
50	136.348	195.513	469.981	563.540
52	28.039	30.998	107.880	14.583
60	186.545	179.885	274.559	196.448
65	24.074	90.360	496.640	743.647
80	49.307	71.608	585.557	844.413
95	3.240	24.643	587.819	860.446
100	153.561	115.794	149.977	144.605
Salário mínimo ⁽²⁾	376.975	288.364	923.495	1.197.722
Outros	1.170.929	1.249.285	1.875.308	1.743.788
Total	5.895.063	7.714.931	10.760.180	9.461.657

Fonte: IBGE/Pnad (microdados).

Notas: ⁽¹⁾ Consideraram-se aqueles valores cuja participação superou 1% em algum dos anos.

⁽²⁾ Os SMs eram de R\$ 200, R\$ 240, R\$ 260 e R\$ 300, respectivamente.

Outra comparação importante é entre o total de respostas iguais a 1 SM na Pnad para os quesitos valor de aposentadoria de instituto de previdência oficial (v1252), valor de pensão de instituto de previdência oficial (v1255) e valor dos outros rendimentos (v1273) e o que os dados administrativos fornecem para os benefícios selecionados nesse mesmo valor. Fica patente a aderência dos dados, pois essa totalização, na Pnad de 2004, atinge 13,1 milhões de benefícios frente a 14,0 milhões pagos pelo INSS, em setembro do mesmo ano. Deve-se, todavia, ter presente que não foram considerados os aposentados e pensionistas nos regimes próprios que percebem benefícios nesse valor, inexistentes no caso do governo federal, segundo os dados do Ministério do Planejamento.

Retomando os dados da tabela 17, chama a atenção a frequência expressiva de determinados valores: R\$ 15,00, R\$ 30,00, R\$ 45,00, R\$ 50,00, R\$ 65,00, R\$ 80,00 e R\$ 90,00. Esses são os valores dos benefícios dos programas de transferência de renda federal, notadamente do Bolsa Família. Interessante notar que se, em 2002 e 2003, destacavam-se os valor de R\$ 15,00 e de R\$ 30,00, valores dos benefícios dos programas bolsa escola e bolsa alimentação, nos anos seguintes tornam-se mais recorrentes valores mais elevados, próprios do bolsa famílias. De todo modo, os sete valores elencados acima representam entre 50% e 60% dos valores reportados na variável outros rendimentos.

Adiante será contemplada uma comparação mais abrangente, ficando claro que a Pnad conta com um grau de confiabilidade bem expressivo, com seus números se mostrando bastante próximos à soma dos beneficiários do RGPS, dos BPCs-Loas e das estimativas para os RPPSs. No caso da POF, tal aderência é menor, permitindo, ainda assim, uma avaliação consistente dos impactos distributivos das aposentadorias e pensões.

A tabela 18, onde consta a evolução dos benefícios do INSS nos últimos oito anos, mostra quão expressivo foi o crescimento, notadamente do valor total pago. Efetivamente, entre 1998 e 2005, o total mensal de benefícios pagos passou de 18,1 milhões para 23,9 milhões, ou seja, um crescimento de 32%, ao passo que em valor o aumento foi de 160%, o que representou quase dobrar o valor médio mensal do benefício. E o que mais sobressaiu foi o desempenho dos benefícios assistenciais, que tiveram aumentos de 1,5 e 3,5 vezes no total mensal de benefícios e no montante global, respectivamente.

TABELA 18
Evolução Recente dos Benefícios – Quantidade e Valores Mensais de Dezembro e Valor Anual – pela Previdência Social - 1998 a 2005

Indicador	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Quantidade mensal (1.000) ⁽¹⁾								
Total	18.183	18.835	19.573	20.033	21.126	21.852	23.147	23.951
Benefícios RGPS	16.356	16.897	17.531	17.928	18.873	19.521	20.517	21.158
Benefícios assistenciais	1.827	1.937	2.042	2.105	2.253	2.330	2.630	2.793
Selecionados ⁽²⁾	17.212	17.902	18.503	18.902	19.649	20.204	21.198	21.904
Índice ⁽³⁾	100	104	108	110	114	117	123	127
Valor mensal (bilhões de R\$) ⁽¹⁾								
Total	4,4	4,8	5,4	6,2	7,3	9,1	10,4	11,3
Benefícios RGPS	4,1	4,5	5,1	5,8	6,9	8,5	9,7	10,5
Benefícios assistenciais	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	0,8
Selecionados ⁽²⁾	4,1	4,5	5,1	5,8	6,8	8,3	9,4	10,2
Índice ⁽³⁾	100	109	122	141	163	201	227	247
Valor anual (bilhões de R\$)								
Total	53,8	59,4	66,5	76,7	88,8	108,8	126,7	142,4
Benefícios RGPS	51,1	56,3	62,9	72,3	83,7	102,4	119,1	133,0
Benefícios assistenciais	2,7	3,1	3,6	4,4	5,2	6,4	7,7	9,4
Selecionados ⁽²⁾	51,2	56,6	63,0	72,4	82,8	100,2	115,4	128,5
Índice ⁽³⁾	100	111	123	141	162	196	225	251

Fonte: Aeps Infologo – <http://creme.dataprev.gov.br/infologo/>

- Notas: ⁽¹⁾ Referentes aos dados de dezembro de cada ano.
⁽²⁾ Decidiu-se selecionar aqueles benefícios que se referem às rubricas aposentadorias e pensões investigadas pelas pesquisas domiciliares. Assim, foram considerados, de um lado, todos os benefícios assistenciais, e, de outro, entre os benefícios do RGPS, escolheram-se as aposentadorias e as pensões por mortes, nos previdenciários; e as aposentadorias por invalidez e pensões por morte, nos acidentários;
⁽³⁾ O índice se refere ao desempenho dos benefícios selecionados.

Assim, no que concerne aos benefícios geridos pelo INSS e aqui selecionados por serem, em nosso entendimento, aqueles que as famílias tratam como aposentadorias e pensões, o desembolso anual passou de cerca de R\$ 54 bilhões, em 1998, para pouco mais de R\$ 142 bilhões, em 2005. Esse comportamento se deveu, de um lado, ao incremento no valor pago, decorrente das políticas de valorização do SM e, de outro, ao aumento na concessão dos benefícios, de modo particular os assistenciais. Verdade que sua importância no desembolso global é ainda pequena, pois, em 2005, era de 6,6% frente ao montante total dos benefícios e 7,3% quando se consideram os selecionados como aposentadorias e pensões. Os dados da Pnad apontam esse crescimento de importância das aposentadorias e pensões oficiais⁵³ que, no mesmo período, passou de uma contribuição sobre o total da renda familiar de 15,5% para 18,2%. Há que se ter presente que na Pnad, como já sublinhado, devem estar contabilizadas também as aposentadorias e pensões originárias dos regimes dos funcionários públicos dos três poderes e das esferas administrativas.

É a evolução do total pago pela União e estados com esses benefícios que se encontra na tabela 19, onde se pode notar que o crescimento foi, também, bem expressivo, passando de R\$ 35 bilhões anuais, em 1997, para quase R\$ 80 bilhões, em 2005. Desempenho bem menos expressivo do que aquele observado para os benefícios selecionados do INSS, dado que, entre 1998 e 2005, o valor anual com aposentadorias e pensões da União e de estados aumentou em 108%, ao passo que os do INSS tiveram um incremento de 165%.⁵⁴ Cabe, ainda, observar que a evolução no desembolso da União frente ao dos estados foi bastante próxima.

TABELA 19
Evolução dos Gastos com Aposentadoria e Pensões dos Servidores Públicos da União e dos Estados – 1997 a 2003

(valores correntes, em R\$ bilhões)

Anos - esfera administrativa	Total	União	Estados
1997	35,3	19,5	15,8
1998	38,2	20,5	17,7
1999	41,0	23,1	17,9
2000	48,3	24,5	23,8
2001	52,7	28,1	24,6
2002	62,1	31,7	30,4
2003	67,8	36,2	31,6
2004	74,0	39,8	34,2
2005	79,5	42,4	37,1

Fonte: Aeps Infologo – <http://creme.dataprev.gov.br/infologo/>

53. Não se consideraram os valores iguais a 1 SM no quesito “outros rendimentos” (v1273), tendo sido considerados somente os valores das aposentadorias e pensões de institutos de previdência oficial – v1252 e v1253.

54. A inflação entre dezembro de 1998 e dezembro de 2005, medida pelo INPC-IBGE, foi de 77,1%, indicando aumentos reais tanto nos desembolsos do RGPS como nos dos RPPS da União e estados.

Na base de dados da previdência social encontram-se informações relativas às receitas previdenciárias, discriminadas segundo suas fontes, tendo interesse, para o estudo, as contribuições recolhidas pelas famílias, ou seja, aquelas relativas à parcela a cargo dos empregados – inclusive os domésticos – e as recolhidas pelos trabalhadores autônomos, os produtores rurais pessoas físicas, os denominados segurados especiais – agricultores em regime de economia familiar – e os segurados facultativos – pessoas que se filiam voluntariamente à previdência social mediante o pagamento de contribuição. Essas contribuições respondem por 1/4 da receita total com contribuições e por 1/6 da receita total do Fundo de Previdência e Assistência Social – do INSS. Essa participação é reflexo das regras de contribuição à previdência relativas às diferentes categorias de contribuintes ou, em outros termos, de tipo de trabalho.

Incidem sob os empregados, domésticos ou não, alíquotas de contribuição entre 7,65% e 11,00% a depender da remuneração, cabendo aos empregadores o recolhimento à previdência de 20% da folha salarial e, no caso dos empregadores domésticos, a contribuição é de 12% do salário do empregado. Já para os contribuintes individuais as alíquotas de contribuição são de 20%, no caso dos trabalhadores autônomos ou conta-próprias, e de 11%, para os prestadores de serviços a empresas ou eventuais, devendo essas recolher à previdência 20% da remuneração a eles paga. A alíquota de contribuição dos segurados facultativos é de 20% do valor declarado como “salário de contribuição”. Os segurados especiais e produtores rurais pessoas físicas recolhem 2% do valor comercializado, cabendo o recolhimento ao adquirente, salvo nos casos de venda direta no varejo ou de produto por eles industrializado.

A análise das receitas da previdência mostra que a razão entre a receita das contribuições dos segurados e dos contribuintes individuais e a receita das contribuições das empresas situa-se em patamar semelhante à relação entre as alíquotas de empregados e de empregadores. O desempenho das receitas originárias das contribuições, para os períodos 1999-2005 e 2003-2005, é menos expressivo que os desembolsos com benefícios previdenciários e assistenciais, situando-se, todavia, em patamar bem superior ao da inflação. Efetivamente, para esses dois períodos as receitas de contribuições cresceram de 114% e 35%, respectivamente, contra variações do INPC de 63% e 11%.

TABELA 20

Receitas do Fundo de Previdência e Assistência Social, segundo Rubricas Seleccionadas⁽¹⁾ – 2003 a 2005

(valores correntes, em R\$ bilhões)

Rubrica de Receita	2003	2004	2005
Receita total	117.855	137.573	160.970
Receita de contribuições	78.929	92.754	106.168
Contribuições de segurados	14.220	16.392	20.005
Contribuição do empregado doméstico – segurado obrigatório	937	1.069	1.200
Contribuição individual de segurados	2.456	2.111	2.177
Contribuição do segurado facultativo	340	464	550
Contribuição do segurado especial	3	4	6
Contribuição de produtor rural	1.434	1.678	1.699
Total das contribuições incidentes sobre as "famílias"	19.390	21.718	25.637
% da receita de contribuições	25	23	24
% da receita total	16	16	16

Fonte: Aeps Infologo – <http://creme.dataprev.gov.br/infologo/>

Nota: ⁽¹⁾ Foram seleccionadas as rubricas (contribuições) que incidem sobre as pessoas (famílias), visando à comparação com os dados coletados e/ou estimados pelas investigações domiciliares.

V.2. Previdência do Setor Público: Aposentados e Pensionistas da União

O *Boletim Estatístico de Pessoal* do Ministério do Planejamento apresenta determinadas informações sobre a concessão de aposentadorias e pensões para os poderes da União, que podem ser bastante úteis no esforço de discernir os impactos distributivos dos diferentes regimes da previdência. Nesse particular, o boletim contém os dados de quantidade e de valor médio dos benefícios, segundo faixas de valor, concedidos aos servidores aposentados e pensionistas do Poder Executivo, mais especificamente os civis. Essa discriminação não existe para os regimes próprios de previdência social dos estados e municípios, bem como para o Legislativo, Judiciário, ministério público e militares. Cabe lembrar, todavia, que, de um lado, pode-se contar com os dados globais – quantidade de aposentados e pensionistas e valor médio – para os outros servidores federais e, de outro, há informações quanto ao gasto dos estados e municípios com aposentadorias e pensões. Essas últimas informações são organizadas e publicadas pela Secretaria do Tesouro, sendo que, no caso dos estados e União, conta-se com os dados gerais na base de dados da previdência. Dados esses muito próximos, no que se refere à União, dos apresentados no boletim do Ministério do Planejamento.

Em setembro de 2005, a União contava com cerca de 1 milhão de aposentados e pensionistas, que receberam, em média, R\$ 3.243, sendo ao redor de 2/3 civis e o restante militares. Os aposentados do Banco Central, do ministério público da União (MPU) e dos poderes Legislativo e Judiciário federais têm importância marginal, representando 4,0% dos inativos da União, tendo, por outro lado, um peso maior no total dos gastos – da ordem de 12% – em razão de as remunerações serem bem superiores à dos aposentados e pensionistas da administração direta, das autarquias, das fundações e dos militares. A distribuição de aposentados e pensionistas é bem diferente entre civis e militares, sendo que entre os últimos predominam os pensionistas, quadro oposto ao observado entre os civis. Efetivamente, a participação dos pensionistas entre os inativos militares é de 58% contra 38% entre os civis.

TABELA 21

Quantitativo e Despesa Mensais dos Servidores Federais Aposentados e Pensionistas da União, segundo a Vinculação Institucional – 2005.

Poderes da União	Quantidade de servidores ⁽¹⁾			Valor médio mensal ⁽²⁾		
	Aposentados	Instituto de Pensão	Total	Aposentados	Instituto de Pensão	Total
Executivo ⁽³⁾	515.868	419.122	934.990	3.606	2.261	3.003
Civil ⁽⁴⁾	378.694	236.373	615.067	3.187	2.027	2.741
- Administração direta	223.659	182.784	406.443	3.102	2.122	2.661
- Autarquias	119.559	39.324	158.883	3.563	3.398	3.522
- Fundações	35.476	14.265	49.741	2.810	1.989	2.575
Banco Central	3.330	309	3.639	8.817	4.929	8.487
MPU	1.481	660	2.141	12.260	8.294	11.037
Militares	132.363	181.780	314.143	4.576	2.538	3.397
Legislativo	7.242	3.620	10.862	12.131	7.039	10.434
Judiciário	16.377	5.824	22.201	10.760	7.261	9.842
Total	539.487	428.566	968.053	3.937	2.369	3.243

Fonte: Ministério do Planejamento (2005).

Notas: ⁽¹⁾ Situação em setembro de 2005.

⁽²⁾ Corresponde à média dos últimos 12 meses – outubro/2004 a setembro/2005.

⁽³⁾ Constitui-se dos servidores civis, dos funcionários do Banco Central e do MPU e dos servidores militares.

⁽⁴⁾ Representam os servidores da administração direta, das autarquias e das fundações.

Em termos de remuneração, os pensionistas recebem, na maior parte dos casos, cerca de 60% do valor dos aposentados, e entre as categorias analisadas, as menores remunerações são as dos pensionistas das fundações e as maiores cabem aos aposentados do ministério público. Para o total dos inativos da União – Executivo, Legislativo e Judiciário – a remuneração média atingiu a quase 11 SMs da época, o que ilustra bem a discrepância entre os aposentados e pensionistas do setor público federal e os amparados pelo RGPS. No RGPS, a remuneração média para aposentadorias e pensões – desconsiderando os BPCs assistenciais do Loas – atinge a 1,6 SM. Quadro que não se altera quando se incorporam os BPCs-Loas, cabendo sublinhar que as remunerações das aposentadorias por tempo de contribuição e as por invalidez apresentam valores médios mais elevados de 3,1 e 2, SMs, respectivamente (ver tabela 15).

A tabela 22, onde constam as informações da distribuição das aposentadorias do Poder Executivo Federal, segundo faixas de remuneração, aponta para a inexistência de benefícios previdenciários no Regime Próprio do Funcionalismo Federal inferiores a 2 SMs. Ademais, os aposentados com remunerações entre 2 e 4 SMs representam tão-somente 15% do total, com o estrato mediano sendo o de aposentadorias entre R\$ 1.501 e R\$ 2.000 (em SMs de 2005, entre 5,0 e 6,7), que é, também, o estrato modal.

TABELA 22

Distribuição dos Servidores Civis ⁽¹⁾ Aposentados Poder Executivo, segundo Faixas de Remuneração – Setembro de 2004 e de 2005.

Faixas de remuneração (R\$ correntes)	Participação (%)	
	2004	2005
Até 600	-	0,1
601 a 700	0,1	-
701 a 800	0,4	0,1
801 a 900	3,1	0,2
901 a 1.000	5,4	2,3
1.001 a 1.100	4,2	6,6
1.101 a 1.200	4,3	4,8
1.201 a 1.300	5,8	5,8
1.301 a 1.400	6,7	6,3
1.401 a 1500	6,6	6,0
1.501 a 2.000	24,2	23,4
2.001 a 2.500	10,6	12,4
2.501 a 3.000	5,5	6,8
3.001 a 3.500	3,6	4,0
3.501 a 4.500	5,1	5,9
4.501 a 5.500	2,4	2,7
5.501 a 6.500	2,3	2,4
6.501 a 7.500	2,6	2,6
7.501 a 8.500	1,4	1,2
Acima de 8.500	5,7	6,5

Fonte: Ministério do Planejamento (2004).

Nota: ⁽¹⁾ Representam os servidores da administração direta, das autarquias e das fundações.

Conta-se com a distribuição das aposentadorias e pensões por faixas de valor para o RGPS (tabela 16) e para os servidores civis aposentados do Poder Executivo (tabela 22), sendo que, no primeiro caso, os estratos são definidos em número de SMs e, no segundo, em reais, não havendo discriminação por faixas de valor para os benefícios dos servidores militares aposentados e pensionistas, assim como para o MPU, o Legislativo e o Judiciário, no nível federal, e para o conjunto os inativos dos regimes próprios de estados e municípios. Para esses últimos, o M PAS disponibiliza algumas informações sobre os regimes próprios de estados e de municípios que contam com institutos previdenciários.⁵⁵ Observou-se, em levantamento rápido, que as remunerações médias dos aposentados e pensionistas de estados e municípios situam-se ao redor de 9 e 5 SMs, respectivamente. Para a discriminação dos dois regimes, decidiu-se empregar a distribuição, em dezembro de 2002, dos benefícios previdenciários – aposentadorias e pensões – relativas aos servidores civis aposentados⁵⁶. No caso do RGPS, empregou-se a distribuição por

55. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/sps/app/dempre/default.asp>>.

56. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estadistico/bol_estadistico_03/Bol81_jan2003.pdf>.

faixas de SMs para o mesmo mês, ou seja, dezembro de 2002, selecionando-se entre os benefícios aqueles que, como apontado, se relacionam a aposentadorias e pensões.⁵⁷

V.3. Secretaria da Receita Federal

A Receita Federal disponibiliza os dados da arrecadação dos tributos (impostos, taxas e contribuições) que administra, bem como dos tributos geridos por outros órgãos do governo federal e entes da federação. Entre eles encontram-se todos os impostos, as taxas e contribuições investigados pela POF e os estimados com base nos gastos de consumo.

A tabela 23 traz informações do desempenho da arrecadação dos tributos de competência da receita federal,⁵⁸ destacando-se aqueles que incidem diretamente sobre a renda, o consumo, o patrimônio e as movimentações financeiras das famílias. Como se pode perceber, entre 1996 e 2006, a arrecadação das receitas federais teve um incremento real de 59,7%, sobressaindo-se os desempenhos da CPMF e da Cofins, bem como a criação da Cide. Descontada essa última contribuição e a CPMF – que, em verdade, passou a ter expressão em 1997 – o crescimento real das receitas federais se reduz para 42,9%, desempenho ainda menor – da ordem de 30% – quando não se considera a Cofins.

O valor real arrecadado com os impostos ou contribuições que, considerados no estudo, incidem indiretamente sobre a renda das famílias – IPI, Cofins, Cide-Combustíveis e PIS/Pasep, aumentou, entre 1996 e 2006, 44,3%, devido, como já apontado, à Cofins, que teve duplicado o montante arrecadado. No outro extremo encontra-se o IPI, que teve reduzida em 29,4% sua arrecadação, perda concentrada no período 1996-2002. Já no que concerne a tributação direta, aqui restrita ao IR, assistiu-se a uma queda de importância na participação no IR da parcela sob encargo das famílias – pessoa física e o retido nas fontes “rendimento do trabalho” e “outros rendimentos” – no total do IR. Concretamente, enquanto o total arrecadado com IR cresceu, entre 1996 e 2006, 57,9%, a parcela das famílias aumentou de 38,9%, o que implicou uma queda na contribuição do IR das famílias de 43,4% para 38,2%. O comportamento do único tributo sobre patrimônio de responsabilidade federal, o ITR, foi bastante negativo, dado que, nesses últimos 11 anos, sua arrecadação caiu pela metade, queda bem superior ao do outro tributo – o IPI – que teve queda real de arrecadação.

Assim, a institucionalização da CPMF e da Cide-Combustíveis e o aumento das alíquotas da Cofins e, em menor medida, o desempenho do IR responderam pelo expressivo aumento da arrecadação federal, o que contribuiu para o crescimento da carga tributária. Essa, entre 1997 e 2006, a despeito das divergências entre os analistas quanto aos números mais exatos, passou de pouco menos de 30% do Produto Interno Bruto (PIB), em 1997-1998, para quase 40%, no ano passado⁵⁹ (tabela 24).

57. Maiores detalhes do procedimento de discriminação dos regimes previdenciários na POF encontram-se na seção V.6.

58. Cabe destacar que a partir do corrente ano – 2007 – a receita federal incorporou a suas responsabilidades a arrecadação e a fiscalização das contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de salários – parcela dos empregadores – e sobre as remunerações dos trabalhadores – parcela dos empregados e autônomos. Assim, é por essa razão que não constam nos dados da tabela essas contribuições.

59. As alterações na mensuração do PIB divulgadas recentemente implicaram mudanças significativas nas participações da carga tributária no PIB, da ordem de 4 p.p.

TABELA 23

Arrecadação das Receitas Federais, segundo Tributos Selecionados – 1996 a 2006.

(em R\$ milhões de agosto de 2007)

Período	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
IR	91.537	91.813	110.992	112.298	107.924	112.423	131.584	115.646	117.183	133.427	144.525
Imposto de renda da pessoa física (IRPF)	6.763	7.172	7.339	7.121	7.037	7.064	6.961	6.342	6.999	7.832	9.030
Imposto de renda retido na fonte (IRRF)	49.619	52.452	73.361	75.177	67.002	75.885	71.916	67.207	65.652	70.749	76.397
Rendimento do trabalho	29.475	31.426	35.477	33.128	34.838	37.312	34.107	32.840	35.731	38.297	41.186
Outros rendimentos	3.493	4.147	4.202	4.609	5.397	4.448	4.967	3.695	3.900	4.494	4.983
IR – famílias ⁽¹⁾	39.731	42.746	47.018	44.859	47.273	48.824	46.035	42.878	46.631	50.623	55.198
% IR total	43	47	42	40	44	43	35	37	40	38	38
ITR	703	664	544	583	504	388	363	360	326	349	360
CPMF	2	17.330	19.665	16.855	27.854	29.742	31.079	28.663	30.017	31.364	33.809
IPI	42.049	42.342	39.501	35.832	35.966	33.735	30.231	24.447	25.986	28.300	29.681
Cofins	48.552	48.100	45.412	69.595	76.187	80.352	79.596	74.040	89.920	94.167	96.404
PIS/Pasep	20.058	19.088	18.282	21.523	19.198	19.750	19.602	21.559	22.727	23.632	25.404
Cide-Combustíveis							11.109	9.320	8.732	8.239	8.240
Total das receitas federais	258.239	283.344	322.554	340.262	336.408	340.823	371.445	339.859	366.491	389.048	412.487

Fonte: Ipeadata (SRF) – deflator: Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI).

Notas: ⁽¹⁾ Refere-se ao IRPF e as parcelas do IR retidas na fonte relativas ao rendimento do trabalho e aos outros rendimentos.

Identificam-se entre aqueles tributos responsáveis pelo crescimento da carga tributária, além dos acima apontados, pela análise da arrecadação da receita federal, as contribuições à previdência social dos servidores públicos e, em menor grau, a –CSLL.⁶⁰ As contribuições para a previdência dos servidores públicos apresentaram crescimento real, entre 1997 e 2006, de 132%, 136% e 319% para, respectivamente, servidores federais, estaduais e municipais, resultado das alterações nas regras de contribuição definidas pela Reforma da Previdência de 2003.

Em relação ao desempenho da contribuição para a previdência social (RGPS), o crescimento real situa-se em patamar inferior (40%) ao da carga tributária (58%), mas superior ao crescimento do PIB (24%), refletindo o comportamento do mercado de trabalho. Em realidade, assiste-se, desde 1999, a um crescimento bem positivo da formalização no mercado de trabalho, o que tem sido responsável por esse desempenho da arrecadação previdenciária, pois o crescimento do rendimento médio tem, *grosso modo*, acompanhado o desempenho da economia. Esse quadro se verifica também na arrecadação do FGTS, outro ‘tributo’ que possui relação direta com o mercado de trabalho formal.

Dos tributos incidentes sobre o consumo – ICMS, IPI, PIS, Cofins – incluídos em nossas estimativas, o destaque positivo fica por conta da Cofins e o negativo cabe ao IPI, como apontado anteriormente. No caso do ICMS, seu desempenho é um pouco inferior ao da carga tributária global (45% e 58%, respectivamente). Considerada a soma desses tributos indiretos, observou-se, entre 1997 e 2006, um aumento real de sua arrecadação de 58,8%, ou seja, semelhante ao da carga tributária total. Isso indica ter havido, entre as duas últimas POFs, um crescimento expressivo da carga tributária indireta sobre as famílias, o que, com se verá, foi corroborado pelas estimativas.

Em relação à carga tributária direta – IR, ISS, ITR, IPTU, IPVA e às contribuições previdenciárias – assistiu-se a um crescimento real, para o mesmo período, de 62,0%. Retirando-se o IR, uma vez que a parcela das pessoas jurídicas, como visto, teve um aumento mais expressivo que a sob encargo das famílias, o crescimento desse conjunto de tributos diretos atinge a 52,5%. Comportamento que, também, se reflete nas estimativas realizadas e na avaliação da evolução dos perfis de consumo com base nas POFs.

60. Vale destacar que foram empregados diferentes deflatores para as tabelas 23 e 24, requerendo-se, portanto, atenção na comparação entre os desempenhos dos tributos comuns às duas tabelas. Decidiu-se utilizar o deflator implícito do PIB para a carga tributária, dado que a participação no PIB é um dos indicadores analisados.

TABELA 24

Carga Tributária Bruta, segundo os Principais Tributos⁽¹⁾ – 2002 a 2004.

(Em R\$ milhões de dezembro de 2006)

Tributo	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ICMS	118.648	116.331	119.567	136.488	143.504	145.117	145.577	154.967	161.447	171.669
IR	77.026	91.183	97.251	99.391	106.754	111.778	111.273	113.410	129.803	136.840
Contribuição para Previdência Social	87.924	89.114	83.530	92.422	92.953	97.431	97.720	104.908	112.717	123.520
Cofins	36.496	33.750	54.381	64.209	69.276	70.357	70.493	87.010	90.559	90.585
FGTSS	25.741	32.064	30.661	31.035	32.081	30.875	30.217	31.682	33.629	36.505
CPMF	13.762	15.501	14.001	23.879	26.118	28.002	27.862	29.546	30.396	32.058
IPI	33.070	30.756	28.665	31.019	29.423	27.601	21.702	24.714	26.278	28.224
CSLL	14.367	12.499	11.919	14.515	13.725	17.623	19.232	21.044	24.897	25.841
PIS ⁽²⁾	14.467	13.608	16.717	13.833	15.222	15.603	15.997	19.190	19.383	20.016
Previdência Estadual	7.088	7.222	7.089	7.337	7.823	11.605	12.810	14.841	15.204	16.725
ISS	10.091	10.136	10.358	10.129	10.451	10.859	11.054	12.153	13.444	15.327
Cide-Combustíveis						10.441	10.178	8.754	8.012	7.822
Imposto Comércio Exterior	10.173	12.427	13.844	14.009	13.864	10.916	9.872	10.298	9.319	9.935
IPVA	7.650	8.504	7.892	8.782	9.571	9.662	9.371	9.985	10.947	12.419
IPTU	7.877	7.952	7.346	7.496	7.943	8.952	9.351	9.640	9.644	9.943
Contribuição Seguridade Social Servidor Público	5.168	4.744	5.550	6.003	5.805	6.092	5.392	8.045	10.880	11.997
Previdência Municipal	735	1.479	1.453	1.664	1.710	2.810	3.207	2.919	2.953	3.079
Pasep				2.176	1.778	1.777	2.461	2.580	2.985	3.579
ITR	482	394	428	388	300	287	306	290	300	302
Subtotal	470.765	487.664	510.652	564.776	588.302	617.790	614.076	665.975	712.797	756.384
Total	503.497	519.419	544.376	594.552	620.601	648.324	647.470	701.097	747.671	795.011
% PIB	29,0	29,7	31,7	32,6	34,0	35,6	34,9	35,9	37,4	38,3

Fonte: SRF – (www.receita.fazenda.gov.br).Nota: ⁽¹⁾ Valores corrigidos pelo deflator implícito do PIB (Ipeadata).⁽²⁾ Abrange, também, o Pasep no período 1997 a 1999.

V.4. Secretaria do Tesouro Nacional

Dentre as informações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) selecionaram-se as contribuições previdenciárias, dado que se encontram discriminadas as parcelas recolhidas pelos empregados, sejam do setor privado, isto é, para o RGPS (empregados, trabalhadores autônomos, segurados especiais e empregados domésticos) sejam os servidores públicos civis federais, estaduais e municipais e militares, isto é, para os diversos RPPS. Observa-se que, entre 2002 e 2006, o volume de contribuições das diversas categorias de empregados passou de R\$ 26,2 bilhões para R\$ 35,0 bilhões, em valores de dezembro de 2006. Crescimento que se deveu, de modo especial, ao comportamento das contribuições dos servidores públicos, que tiveram um aumento real, no período, de quase 400%. Vale notar que o desempenho das contribuições dos entes públicos foi, também, bastante expressivo, chegando a duplicar nesses últimos quatro anos.

TABELA 25

Receitas das Contribuições Previdenciárias: Orçamentos de 2002 a 2006

(Em R\$ milhões de dezembro de 2006)

Contribuições Selecionadas \ Anos	2002	2003	2004	2005	2006
Contribuições do segurado - assalariado (A)	20.003	16.722	17.230	20.733	24.150
Segurados - autônomos (B)	4.979	2.888	2.219	2.256	2.554
Contribuição previd. do segurado especial (C)		403	492	576	649
Contribuição previd. do seg. obrig.-emp.domést (D)		1.102	1.124	1.244	1.424
Contribuição sobre produção rural (E)	1.324	1.686	1.764	1.761	1.874
Contribuição de servidor ativo civil (F)		2.454	2.610	3.315	3.667
Contr. do servidor p/plano seg social - inat.(G)			347	797	929
Contr. p/plano seg. social serv. – pensionista (H)			19	229	311
Contrib. para custeio das pensões militares (I)	1.251	1.137	1.068	1.100	1.276
Contribuição plano seguridade social servidor (J)	5.495				
Contribuição patronal – ativo civil (L)		2.619	4.221	102	
Contr. patr.p/ plano seg. social serv. –inat.(M)			62		
Contr. patr. p/plano seg social - pensionista (N)					
Contrib. prev. dos órgãos do poder público (O)		3.555	3.641	8.654	10.249
Subtotal 1 (A+B+C+D)	24.982	21.116	21.065	24.810	28.777
Subtotal 2 (F+G+H+I)	1.251	3.591	4.044	5.441	6.183
Subtotal 3 (subtotal 1+subtotal 2+E)	27.558	26.393	26.872	32.012	36.834
Total (A+...+O)	33.052	32.567	34.797	40.767	47.083

Fontes: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) – STN/Coordenação Geral de Contabilidade (CCONT)/Gerência de Indústria do Comércio Exterior (Geinc).

Nota: Valores corrigidos pelo IGP-DI.

Na tabela 26 são apresentadas receitas e despesas de estados e municípios que fazem parte do escopo da investigação dos impactos distributivos, com a maior parte das informações já tendo sido apresentadas nas seções anteriores. Chama a atenção a comparação entre o desempenho das contribuições frente ao das aposentadorias e pensões, mostrando que houve, nesse período, ajustes nos regimes previdenciários de estados e municípios. No que se refere aos impostos sobre

patrimônio, a evolução do IPVA superou em muito a do IPTU, como se verificou nos dados da receita federal.

TABELA 26

Receitas e Despesas Seleccionadas de Estados e Municípios: Execuções orçamentárias de 2002, 2003 e 2004.

(Em R\$ milhões de dezembro de 2006)

Receita e despesas seleccionadas – anos	2002	2003	2004	2005
Receitas				
Estados				
IPVA	8.734	8.989	9.264	10.766
IPTU	211	215	219	245
Contribuições sociais	10.599	12.442	13.919	15.111
ICMS	129.477	137.746	143.565	157.916
Municípios				
IPTU	8.480	9.187	9.042	9.585
Contribuições sociais	2.592	3.148	3.341	3.078
Despesas (aposentadorias e pensões)				
Estados	38.684	39.414	37.938	41.269
Municípios	6.452	6.915	6.629	6.865
Receitas e Despesas (aposentadorias e pensões) totais				
IPTU total	8.692	9.402	9.261	9.829
IPVA	8.734	8.989	9.264	10.766
Total das contribuições	13.191	15.590	17.260	18.189
Estimativa da parcela dos servidores (30% do total)	3.958	4.677	5.178	5.457
Aposentadorias e pensões totais	45.136	46.328	44.566	48.134

Fonte: STN.

Obs.: Valores corrigidos pelo IGP-DI.

V.5. Pesquisas Domiciliares *versus* Dados Administrativos

Depois de apresentar a variada gama de registros administrativos sobre previdência e assistência sociais e tributação direta e indireta, chegamos ao momento de cotejá-los com os coletados ou estimados com base nas pesquisas domiciliares. Com isso teremos um parâmetro da consistência, em termos de abrangência, das estimativas dos impactos distributivos das políticas tributária, previdenciária e assistencial. Em um primeiro momento, comparam-se os registros administrativos do RGPS e as estimativas oficiais dos RPPSs, de 2002 a 2005, com as Pnads desses mesmos anos e com a POF de 2002-2003. Buscaram-se, inclusive, dados do mês de setembro, tanto para o RGPS como para os RPPSs, para a compatibilização com o mês de referência das Pnads. No que concerne à POF de 2002-2003, acreditamos que o mês para a comparação é o de início da pesquisa – julho de 2002, pois são investigadas as rendas recebidas nos últimos 12 meses, ou seja, o período de coleta das rendas – entre as quais as transferências – se estende de agosto de 2001 a junho de 2003. No entanto, todos os valores foram deflacionados

para 15 de janeiro de 2003, o que significa que a renda média mensal total e de cada uma das fontes é relativa ao mês de julho de 2002, em valores de janeiro de 2003. Ainda assim, decidiu-se preservar a comparação com os valores dos registros administrativos de setembro, preferencialmente de 2002.

Na comparação entre registros administrativos e Pnad chama a atenção, em primeiro lugar, a maior convergência entre os valores a cada novo ano. Se, em 2002, o total de benefícios previdenciários e assistenciais (BPC-Loas) captados pela Pnad representava 83% da soma dos montantes do RGPS e dos RPPSs, essa cobertura chega, em 2005, a 89%, sendo que tal ganho se verifica, também, quando se consideram somente os benefícios previdenciários.

TABELA 27
Valor Mensal⁽¹⁾ Total das Aposentadorias e Pensões segundo os Dados Administrativos e as Pesquisas Domiciliares do IBGE – 2002 a 2005

	(Em R\$ milhões correntes)			
Variáveis	2002	2003	2004	2005
RGPS	6.633	8.220	9.198	10.169
Aposentadoria e pensões ⁽²⁾	6.185	7.659	8.523	9.339
Assistenciais	449	561	675	830
RPPS ⁽³⁾				
União	2.437	2.788	3.065	3.263
Estados	2.134	2.773	3.353	3.192
Municípios	2.338	2.431	2.631	2.854
Municípios	2.366	2.578	2.776	3.063
Municípios	395	452	485	510
Total A ⁽⁴⁾	11.805	13.888	15.375	16.794
Total B ⁽⁴⁾	11.199	13.461	14.641	16.051
Pnad	9.799	11.819	13.107	14.922
Aposentadorias e pensões	9.724	11.750	12.868	14.563
Outros iguais a 1 SM. ⁽⁵⁾	75	69	240	359
POF				
Aposentadorias e pensões		8.884		

Fontes: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados) e Pnads de 2002, 2003, 2004 e 2005 (microdados); Aeps Infologo – <http://creme.dataprev.gov.br/infologo/>; STN; e Ministério do Planejamento (outubro de 2002, 2003, 2004 e 2005).

Notas: ⁽¹⁾ Valores de setembro, mês de referência das Pnads, sendo que, para municípios e estados, refere-se à média mensal.

⁽²⁾ Compõem-se das aposentadorias por tempo de contribuição, por idade e por invalidez e as pensões por morte.

⁽³⁾ As primeiras linhas dos dados da União e dos estados têm por fonte a Base de Dados da Previdência Social, com os valores mensais se referindo a 1/13 do total anual. Para a União, os dados da segunda linha provêm do *Boletim Estatístico de Pessoal*. No caso dos estados, esses se originam da Secretaria do Tesouro, fonte, também, dos dados municipais.

⁽⁴⁾ Total A é a soma do total do RGPS, das primeiras linhas da União e estados, e do dado municipal. Total B se compõe da soma das aposentadorias e pensões do RGPS; das segundas linhas da União e estados, e do dado municipal.

(5) Valor total referente aos rendimentos iguais a 1 SM na rubrica “outros rendimentos” (V1273), onde devem ser reportados os benefícios BPC-Loas.

Em relação à POF, tem-se uma sub-avaliação um pouco superior na avaliação com os dados de 2002, ficando entre 75% e 80%, a depender da totalização realizada com os registros administrativos. Quando se compara com os registros administrativos de 2003, a diferença se alarga de maneira expressiva – cerca de 2/3 –, mostrando, no meu entender, o erro na comparação entre dados de renda da POF com registros administrativos e com outras investigações relativas a 2003. Na tabela 28, a comparação entre os registros administrativos dos tributos, benefícios, contribuições, auxílios e programas de transferência com as informações coletadas ou estimadas com a POF foi realizada, em termos anuais, tanto para 2002 como para a média 2002-2003.

No caso das aposentadorias e pensões, aí inseridos os benefícios da Loas (BPC), os valores anuais da POF de 2002-2003 representam entre 71% e 77% frente aos montantes reportados pelos registros administrativos de 2002 e da média do biênio 2002/2003, respectivamente. Se esse nível de cobertura pode ser considerado bem significativo, o mesmo não se observa para os auxílios previdenciários – doença, acidente, salário-família, abono de permanência – e para o seguro-desemprego, pois os montantes anuais captados na POF respondem, no melhor cenário, por cerca de 1/5 do total efetivamente concedido. Em nosso entender, parte dessa sub-avaliação pode se dever à captação desses auxílios na rubrica de rendimentos do trabalho, uma vez que parcela dos auxílios – notadamente doença e reclusão – substituem o rendimento normalmente auferido.

TABELA 28
Comparação entre os Valores das Transferências e dos Tributos na POF de 2002-2003 e os Registros Administrativos

(em R\$ milhões correntes)

Benefícios e tributos	POF de 2002-2003 (A)	Dados administrativos			“Cobertura” (%)	
		2002 (B)	2003	Média (C)	(A/B)	(A/C)
Transferências						
Aposentadorias e pensões	115.493	149.983	173.892	161.938	77	71
RGPS		82.755	100.162	91.459		
União e estados		62.098	67.850	64.974		
Municípios		5.130	5.880	5.505		
Auxílios previdenciários	1.114	6.078	8.590	7.334	18	15
Seguro-desemprego	977	5.678	6.617	6.147	17	16
Bolsas de estudo	3.609	Sem estimativa				
Programas de transferência de renda	2.234	2.257	3.207	2.732	99	82
Total das transferências	123.428	163.996	192.306	178.151	75	69
Tributos diretos						
Previdência pública	27.228	28.934	27.522	28.228	94	96
RGPS		20.917	19.390	20.154		
União		3.150	3.054	3.102		
Estados		4.187	4.195	4.191		
Municípios		680	883	781		
IR pessoas	18.497	30.177	34.532	32.355	61	57
ISS		8.428	10.580	9.504		
Outras deduções	9.426					
Deduções outros recebimentos	9.257					
Total dos tributos diretos sobre a renda	64.408	67.539	72.633	70.086	95	92
IPTU	12.887	6.710	7.976	7.343	192	175
IPVA	5.377	7.017	7.740	7.378	77	73
CPMF	1.692	20.336	23.011	21.673	8	8
Tributos indiretos						
ICMS	83.591	105.386	120.233	112.810	79	74
IPI	24.683	20.045	17.924	18.984	123	130
PIS/Cofins	42.072	63.716	73.465	68.590	66	61
Cide-Combustíveis	4.885	7.583	8.406	7.994	64	61
Total dos tributos indiretos	155.231	196.730	220.027	208.379	79	74

Fontes: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados); AEPS Infologo – <http://creme.dataprev.gov.br/infologo/> (aposentadorias e pensões do RGPS e da União e estados, auxílios previdenciários e contribuições à previdência do RGPS e da União e estados); MDS (programas de transferência de renda); MTE (seguro-desemprego); STN (aposentadorias e pensões e contribuições previdenciárias dos municípios); SRF (IR, ISS, IPTU, IPVA, CPMF, ICMS, IPI, PIS-Cofins e Cide-Combustíveis).

A expressiva cobertura dos programas de transferência deve ser vista com cuidado, pois só foram considerados os dados dos programas federais – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação,

auxílio-gás, cartão alimentação e o Bolsa Família⁶¹ –, sendo que as iniciativas de estados e municípios são de grande importância, especialmente naquele momento – 2002-2003 – quando o governo federal ainda não havia unificado e ampliado seus programas de transferência.⁶² Para o conjunto das transferências monetárias abarcadas no estudo a cobertura da POF de 2002-2003 situa-se ao redor de 70%, devido, principalmente, à boa enumeração dos benefícios previdenciários e assistenciais, que representam 93% das transferências.

Observam-se, no caso dos tributos diretos, vários graus de compatibilidade entre a POF e os registros administrativos, sobressaindo-se as contribuições previdenciárias, pois as duas fontes quase que se equivalem. Vale notar que, nesse caso, as contribuições dos servidores públicos – federais, estaduais e municipais – não estão discriminadas nos registros administrativos, considerando que 1/3 do total das contribuições refere-se à parcela dos funcionários. Em situação bastante diversa, encontra-se o IR, cuja cobertura pela POF é da ordem de 2/3, que deve ser menos expressivo, dado que parte do IR na POF é reportado na rubrica “deduções de outros recebimentos”. Assim, sustento ter mais validade a comparação entre o total das deduções sobre os rendimentos reportados na POF com a soma das contribuições previdenciárias, o IR sobre famílias – pessoas físicas e os retidos para as fontes “rendimento do trabalho” e “outros rendimentos” – e o ISS. Assim feito, os dados se mostram muito próximos, com a POF abrangendo 95% desses tributos diretos no ano de 2002.

Para os tributos sobre patrimônio – IPTU e IPVA – há dois quadros bem distintos, uma vez que na POF o total pago com IPTU é quase duas vezes superior ao do registro administrativo, enquanto para o IPVA a cobertura é da ordem de 3/4, participação que se observa, também, para aposentadorias e pensões e no principal tributo indireto, o ICMS. Quanto à CPMF, como já previsto, a sub-avaliação é bem expressiva, com o reportado pelas famílias na POF representando tão-somente 8% do registrado pela Receita Federal. É fato que parte substancial da CPMF é paga pelas empresas, não abarcando, contudo, toda a diferença POF-Registro Administrativo.

Como antecipado, a estimativa da carga tributária do ICMS com base na POF representa cerca de 3/4 do apurado pela Receita Federal. Parte da subestimativa está relacionada ao emprego de São Paulo como parâmetro de aplicação das normas de incidência do tributo, pois nesse estado os benefícios tributários são em maior volume. Pode-se creditar essa sub-avaliação à hipótese de funcionamento “perfeito” do tributo, uma vez que são desconsiderados os efeitos cumulativos do imposto em razão de “quebras” na cadeia de recolhimento seja pela elisão fiscal seja por benefícios concedidos a elos da cadeia produtiva. Mas, como analisado, a hipótese de perfeito funcionamento – em que se inscreve a inexistência de elisão fiscal – implica superestimar a carga fiscal, requerendo outras hipóteses para o descompasso entre POF e registros administrativos.

61. Conta-se com dados do Bolsa Família a partir de 2003, ainda que sua criação date de 9 de janeiro de 2004 por meio da Lei 10.836.

62. Levantamento superficial aponta para a existência de programas de transferência de renda, com verbas estaduais e municipais, em Goiás, Distrito Federal, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Acre, Amazonas, Roraima, Amapá e Pará, e ainda nos municípios paulistas de Santo André, Campinas, Ribeirão Preto e na capital – com 300 mil famílias atendidas – e em grande parte das capitais do país. O que vem ocorrendo são parcerias dos governos estaduais e municipais com o governo federal – Bolsa Família – com o objetivo de aumentar o benefício.

Em relação aos outros indiretos, observam-se duas situações: para o PIS-Cofins e a Cide-Combustíveis as estimativas realizadas com a POF representam cerca de 2/3 do total recolhido pela Receita Federal, o que, para a primeira contribuição, pode ser creditado, em parte, a parcela paga pelo segmento financeiro e pelo setor público – cerca de 10% do total do PIS/Pasep/Cofins. Já para a Cide-Combustíveis, deve-se considerar a frota de automóveis, cuja propriedade e/ou utilização não é das famílias, apontando para uma cobertura expressiva da pesquisa para essa contribuição. A outra situação é a do IPI, em que o valor estimado com a POF é 1,23 vezes maior do que o montante reportado pela Receita. Aqui a hipótese de inexistência de elisão fiscal deve ser a responsável pela superestimativa.

V.6. Discriminando os Regimes Previdenciários na POF de 2002-03

Nesta subseção são apresentados os procedimentos empregados para a separação dos beneficiários por regimes de previdência, ou seja, se filiados do RGPS ou aos RPPSs, nos dados da POF de 2002-2003. O primeiro passo foi estimar a quantidade de servidores públicos estaduais e municipais aposentados, uma vez que os registros administrativos – MPS e STN do Ministério da Fazenda – fornecem tão-somente os valores anuais gastos com aposentadorias e pensões. Arbitramos, com base em pesquisa junto aos demonstrativos previdenciários dos Regimes Próprios de Estados e Municípios⁶³ –, R\$ 1.800 e R\$ 1.000 como as remunerações médias mensais de aposentados e pensionistas nos estados e municípios, respectivamente. Somando-se a esses benefícios estimados os do RGPS, disponíveis na Base de Dados da Previdência Social, e os do governo federal, divulgados no Boletim Estatístico de Pessoal do MPS, chega-se à quantidade mensal de aposentadorias e pensões, que, em 2002, foi de 22,3 milhões. Quantidade 1,29 vezes superior à captada pela POF de 2002-2003. Aplicou-se, então, fator de ajuste – 0,776 – às quantidades de aposentadorias e pensões presentes nos registros administrativos dos dois regimes – RGPS e RPPSs – a fim de adequá-las à POF (tabela 29).

O passo seguinte foi compatibilizar os estratos de remuneração da estrutura de distribuição de aposentadorias do RGPS com a aplicada aos servidores civis aposentados do Poder Executivo Federal, essa última empregada como uma proxy da totalidade dos RPPSs (tabela 30). A adoção de faixas de SMs se deve ao seu emprego no RGPS. Foi possível fazer o mesmo para os estratos dos servidores aposentados porque esses estratos são compostos de intervalos de múltiplos de R\$ 100 e, em 2002, o SM era de R\$ 200. Assim, estimou-se a participação dos benefícios de cada regime pelas faixas compatíveis de remuneração (ver na tabela 30).

Por fim realizou-se um sorteio aleatório dos beneficiários por faixas de rendimento, respeitando-se a distribuição dos benefícios por regime e pela faixa anteriormente estimada. O resultado desse exercício se mostra bem consistente, cabendo, todavia, alertar para alguns vieses na distribuição segundo os montantes globais. Nesse caso, observa-se um superdimensionamento da participação do RGPS, passando a representar 60% frente aos 55% apontado pelos registros administrativos. E, no caso da estrutura de participação no valor total do RGPS, segundo faixas de SMs, observa-se uma queda na parcela apropriada pelas faixas intermediárias e incrementos nas faixas extremas.

63. Disponíveis em: <<http://www.previdencia.gov.br/sps/app/dempre/default.asp>>.

TABELA 29

Quantidade e Valor das Aposentadorias e Pensões, segundo os Regimes de Previdência, e Comparação com os Dados Coletados pela POF de 2002-2003

Regimes	Benefícios		Valores	
	Mensais (1.000) (2)	Total em 2002 (R\$ milhões) (3)	Médios Mensais R\$	
RGPS				
<i>Aposentadorias, pensões e benefícios assistenciais</i>	19.649	82.755	323,97	
RPPS				
<i>Federal</i>				
Ministério do Planejamento	943	31.629	2.580,83	
MPS		31.680	2.585,07	
<i>Estados</i>				
STN	1.314	30.759	1.800	
MPS	1.300	30.418	1.800	
<i>Municípios (STN)</i>	395	5.130	1.000	
Estimativa total (A) (1)	22.286	149.982	517,68	
Pesquisa de Orçamentos Familiares (B)	17.289	115.493	513,84	
Cobertura POF (B/A) (%)	77,6	77,0	99,3	

Fontes: IBGE/POF (microdados), base de dados da Previdência Social, – Ministério do Planejamento (vários números) e STN.

Notas: (1) Nos benefícios dos RPPSs, foram considerados os dados do Ministério do Planejamento, MPS e STN para os níveis federal, estadual e municipal, respectivamente. Já para os valores, a diferença foi o emprego dos dados do MPS no âmbito federal.

(2) O número de beneficiários de estados e municípios foi calculado com base nos valores médios mensais arbitrados (em itálico). Posição em dezembro de 2002.

(3) Para o cálculo dos valores médios mensais considerou-se o pagamento de 13 parcelas.

TABELA 30

Estrutura de Distribuição dos Benefícios, segundo Faixas de Salários Mínimos, por Regimes de Previdência Social.

Estratos de Valor Compatíveis	(Em %)		
	RGPS	RPPSs	Participação no total
até 3 SM.	99,4	0,6	80,4
3 a 4 SM.	88,8	11,2	4,7
4 a 5 SM.	84,3	15,7	3,9
5 a 6 SM.	69,9	30,1	3,1
6 a 7 SM	59,8	40,2	1,7
7 a 10 SM	35,8	64,2	2,5
Acima de 10 SM	2,9	97,1	3,7

Fontes: IBGE/POF (microdados), Base de Dados da Previdência Social, Boletim do Servidor – Ministério do Planejamento.

VI. RESULTADOS

VI.1. Previdência e Assistência: Participação na Renda e Estrutura de Repartição ⁶⁴

Na avaliação dos impactos distributivos da previdência social deve-se ter presente, como já apontado, a presença de duas modalidades bastante distintas em nosso sistema público previdenciário: o RGPS e os RPPSs ou previdência do funcionalismo público. Os registros administrativos relativos a esses regimes explicitaram as diferenças de perfis distributivos, o que reflete, *grosso modo*, o arcabouço legal e as normas de cada um deles. Em ambos os casos, são sistemas de repartição, ou seja, baseados na solidariedade entre gerações, sendo financiados, de um lado, pelas contribuições dos trabalhadores e dos empregadores e, de outro, por recursos fiscais do tesouro, ou melhor, por contribuições – tributos indiretos – pagas por toda a sociedade. As regras de concessão dos benefícios no que concerne aos prazos de contribuição e de idade não se apresentam muito díspares, concentrando-se as diferenças nas regras de cálculo das remunerações, pois os servidores públicos têm, *grosso modo*, direitos a benefícios iguais aos recebidos quando na ativa (integralidade) e aos mesmos reajustes concedidos aos servidores (proporcionalidade). Para os aposentados e pensionistas do RGPS, ou seja, os trabalhadores contribuintes do setor privado, existem limites tanto para as remunerações como para os reajustes. Verdade que ambos os sistemas tem caráter contributivo, ou seja, são espécies de seguro social, no sentido de que seu benefício guarda relação com as contribuições realizadas. Isso explica, em grande medida, parte das diferenças nos perfis distributivos, dado que as contribuições são proporcionais aos ganhos e os limites de remuneração para os benefícios valem, também, para os salários de contribuição.⁶⁵

Nessa direção, as diferenças nos perfis distributivos entre os dois regimes refletem as particularidades de cada um dos “mercados de trabalho”. Vaz e Hoffmann (2007) analisam, com base nos dados da Pnad, as diferenças salariais entre os funcionários públicos e os empregados com carteira do setor privado, ocupados no setor terciário, concluindo que o hiato de rendimento se deve, em grande medida, às diferenças nas características produtivas, notadamente escolaridade e idade: “Os empregados do setor privado cca (com carteira assinada) ganham menos principalmente porque são, em média, mais jovens e menos qualificados” (p. 229). Outra razão apontada para o hiato, segundo os autores, é que nos anos 1990 assistiu-se ao crescimento dos diferenciais de salários associados a um aumento do papel da segmentação dos mercados de trabalho. Ou seja, o componente relativo aos atributos dos empregados – escolaridade, idade e localização geográfica – perdeu importância na explicação dos diferenciais de rendimentos.

É fato, todavia, que a relação entre contribuições e benefícios previdenciários não é direta, devido às mudanças nas regras dos sistemas, às alterações no mercado de trabalho e às mudanças demográficas, requerendo-se, portanto, avaliações intertemporais. Soma-se a isso a presença de

64. No manuseio dos microdados dados da POF aqui apresentados foram excluídos os pensionistas, empregados domésticos e parentes de empregados domésticos, decisão usual dos pesquisadores na tabulação dos dados de investigações domiciliares. Há que considerar que, no caso dos estudos sobre consumo alimentar, é necessário tratar o conjunto dos componentes do domicílio, inclusive esses usualmente descartados na mensuração da renda domiciliar *per capita* e de sua desigualdade.

65. “(...) o pagamento de benefícios monetários proporcionais à contribuição pretérita de cada segurado consagra a estratificação da renda” (SANTOS, 1987, p. 80).

subsídios – descompasso entre o potencial (“capitalização”) das contribuições e os valores mínimos dos benefícios – nos dois sistemas, sendo os subsídios importantes na previdência rural e nos benefícios assistenciais no âmbito do RGPS, e estando disseminados nos Regimes Próprios, particularmente nas pensões e nos benefícios dos militares.

Na tabela 31 são apresentadas informações quanto à importância das aposentadorias na renda, com base nos dados da POF de 2002-2003, discriminando-se por segmentos populacionais, entre os quais o das famílias que contam com algum componente que recebe benefício previdenciário. As aposentadorias e pensões respondiam, segundo a POF de 2002-2003, por 10,9% da renda total, participação bem distinta das observadas nas Pnads de 2002 e 2003, que foram 17,2% e 18,5%, respectivamente. Parcela dessa diferença se deve à captação pela POF dos recebimentos não-monetários, cuja participação na renda total alcançou 14,4%. Quando se considera somente a renda monetária, a participação das aposentadorias e pensões cresce para 12,8%. Outro fator responsável pela discrepância é a melhor captação pela POF das outras rendas que não as originárias do trabalho e das aposentadorias, bem como de benefícios de caráter eventual relacionados ao trabalho, como auxílios, abonos, férias, entre outros. Se na Pnad as rendas do trabalho e das aposentadorias respondem por 86,0% do recebimento total, na POF essa participação é bem inferior, atingindo 74,1% do recebimento monetário total. Quando se comparam as participações das transferências sobre o recebimento monetário total na Pnad e na POF, as discrepâncias são menos pronunciadas, uma vez que a melhor captação, pela POF, das transferências que não as aposentadorias, implica uma aproximação das participações. Efetivamente, na POF as transferências representaram 17,1% do recebimento monetário total, enquanto na Pnad as aposentadorias e pensões, oficiais e não, foram responsáveis, em 2002, por 18,7%⁶⁶ do recebimento total, que, somado à participação dos “outros rendimentos” – dado que nessa rubrica se encontram as rendas oriundas dos programas de transferência – atinge 19,9%⁶⁷.

TABELA 31
Brasil: Renda Mensal Familiar *per capita*, por Origem e Subconjuntos Populacionais – 2002-2003

	(R\$ de janeiro de 2003)			
Fonte-Tipo de Recebimento	Universo	Renda Trabalho Positiva	Renda de Transferências Positiva	Aposentadorias e Pensões Positivas
Aposentadorias e pensões	54,89	54,19	113,35	201,47
Transferências	73,49	71,11	151,74	224,54
Renda do Trabalho	314,24	320,00	232,13	236,20
Renda Monetária	429,24	432,41	429,95	520,54
Renda Total	501,48	504,10	504,55	604,18
Pessoas	175.331.797	172.174.503	84.908.491	47.772.129
Famílias	48.534.638	47.344.950	23.016.288	14.183.914

Fonte: IBGE/2002-2003 (microdados).

66. A diferença entre essa participação e a citada acima, de 17,2%, se deve à inclusão nessa última das aposentadorias e pensões relacionadas à previdência complementar e ao abono de permanência, que, junto às aposentadorias e pensões do sistema público, perfazem as rendas originárias de transferências.

67. Cabe notar que na rubrica “outros rendimentos” encontram-se, também, as rendas provenientes de juros e dividendos.

Cabe avaliar, também, outros indicadores que refletem a importância – ou, em outros termos, o “funcionamento” – da previdência: sua incidência na população e o grau de reposição dos benefícios frente à renda de atividade. Quanto à primeira questão, contabilizam-se cerca de 48 milhões de pessoas que contam com algum beneficiário de aposentadoria ou pensão, o que representa 29,2% do total de famílias. No caso da taxa de reposição, isto é, a relação entre o valor médio do benefício previdenciário e a remuneração média do trabalho, essa atinge 63,0%, tendo por parâmetros os valores médios dessas remunerações naquelas famílias em que elas não são nulas.

Fica patente, portanto, a amplitude do sistema previdenciário brasileiro e o quão substancial é a renda recebida por aposentados e pensionistas. Em relação ao primeiro indicador, cabe resgatar outro que ilustra o mesmo fato: cerca de 80% dos idosos – pessoas de idade igual e superior a 60 anos – recebem benefícios previdenciários. Já o dado de reposição da renda quando da inatividade mostra-se em patamar semelhante à de países que contam com robustos sistemas de proteção social.

E o que se pode adiantar quanto ao desempenho do sistema previdenciário em termos distributivos? Uma primeira abordagem é avaliar o peso tanto das contribuições como das aposentadorias na renda à medida que esta aumenta. Ou seja, verificar quão progressivas (regressivas) são as contribuições previdenciárias e as aposentadorias. A outra abordagem se constitui da comparação entre as participações na renda das contribuições previdenciárias e das aposentadorias e pensões, segundo níveis de renda. Tendo em conta que ambos os regimes previdenciários são de repartição e, *grosso modo*, de caráter contributivo, o modo como são repartidos os montantes das contribuições e dos benefícios entre os diversos estratos de renda é uma *proxy*” do grau de equidade do sistema.

É bastante claro o caráter progressivo das contribuições previdenciárias a cargo dos trabalhadores, dado que sua participação na renda monetária cresce continuamente entre o 1º e o 9º décimos de renda domiciliar *per capita*, diminuindo um pouco no último décimo, como mostra a tabela 32. Efetivamente, nos 30% mais pobres, a participação das contribuições previdenciárias sobre a renda situa-se entre 1% e 2%, passando nos 30% seguintes a representar entre 2,3% e 2,7% da renda. Nos 30% abaixo dos 10% mais ricos, o peso das contribuições varia entre 3,3% e 3,7%, com os 10% mais ricos contribuindo com 3,1% de sua renda para a previdência. Pode-se inferir que a progressividade das contribuições se deva à menor presença de trabalhadores formais nos primeiros décimos de renda, o que implica desproteção social. A tabela 33 vem corroborar esse problema, dado que somente 7% das famílias do 1º décimo de renda contam com algum membro contribuindo para a previdência social. Situação que melhora à medida que aumenta a renda, chegando a 30% no 3º décimo e atingindo a cerca e 2/3 nos décimos superiores de renda. E, ademais, nos 10% mais pobres predominam as famílias residentes no meio rural, cujo acesso à seguridade social está relacionado ao trabalho em regime de economia familiar, como bem ilustram os dados da mesma tabela (33) ao mostrarem que 65% das pessoas com trabalho se inserem nas categorias de conta-própria não-remunerados ou voltados à produção para autoconsumo.

TABELA 32

Brasil: Valor da Renda Domiciliar *per capita* e Participação de Aposentadorias e Pensões e de Contribuições Previdenciárias na Renda, segundo Décimos de Renda – 2002-2003

Décimos de renda monetária domiciliar <i>per capita</i>	Participação percentual na renda		Renda domiciliar monetária domiciliar <i>per capita</i> (R\$ jan. 2003)
	Aposentadorias e pensões	Contribuições Previdenciárias	
1	6,8	1,0	23,76
2	15,1	1,4	57,05
3	14,8	1,9	90,12
4	17,8	2,3	128,53
5	13,1	2,6	172,43
6	18,6	2,7	229,36
7	12,0	3,3	309,07
8	11,9	3,4	439,33
9	11,2	3,7	705,15
10	12,6	3,1	2.135,77
média	12,8	3,1	429,24

Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

Já no caso das aposentadorias, não se conta com um comportamento claro quanto a sua progressividade, pois, à exceção do 1º décimo, a participação das aposentadorias e pensões na renda encontra-se ao redor de 13%, com variações maiores no 4º e 6º décimos, onde atinge 18%. Essa maior participação nesses dois décimos de renda domiciliar *per capita*, notadamente, no 6º, se deve ao fato de apresentarem participações expressivas de famílias com aposentados e pensionistas, particularmente benefícios iguais a um salário mínimo⁶⁸. Quando se cotejam os dados para os 40% mais pobres frente aos 20% mais ricos, verifica-se uma participação de 12,2% das aposentadorias e pensões na renda monetária dos mais ricos, o que é ligeiramente inferior aos 15,5% observado nos mais pobres.

68. A participação do sexto décimo de renda domiciliar *per capita* nos domicílios com aposentadorias e pensões é de 12,8% e quando considerados somente os benefícios iguais a um salário mínimo sua participação atinge 16,9%.

TABELA 33

Brasil: Famílias com Componentes Contribuintes da Previdência e Distribuição das Pessoas segundo a Posição na Ocupação, por Décimos de Renda Monetária Domiciliar *per capita* – 2002-2003

(em %)

Décimos de renda	Participação das famílias com membros contribuintes da previdência	Distribuição das pessoas com renda do trabalho						
		Empregado privado	Empregado público	Trabalhador doméstico	Rural temporário	Empregador	Conta-própria	Não remunerado e autoconsumo (1)
1	7	12	2	7	13	0	37	29
2	19	25	4	10	10	0	33	19
3	30	32	5	10	7	1	32	14
4	38	36	5	10	6	1	31	12
5	47	40	6	11	4	1	30	8
6	43	45	7	9	3	1	27	8
7	58	47	8	7	2	2	27	6
8	63	49	11	6	1	3	25	6
9	68	49	15	3	0	6	23	5
10	70	41	20	2	0	11	22	5
média	48	39	9	7	4	3	28	10

Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

Nota: ⁽¹⁾ Constam, também, dessa posição o trabalho voluntário e o de aprendiz ou estagiário.

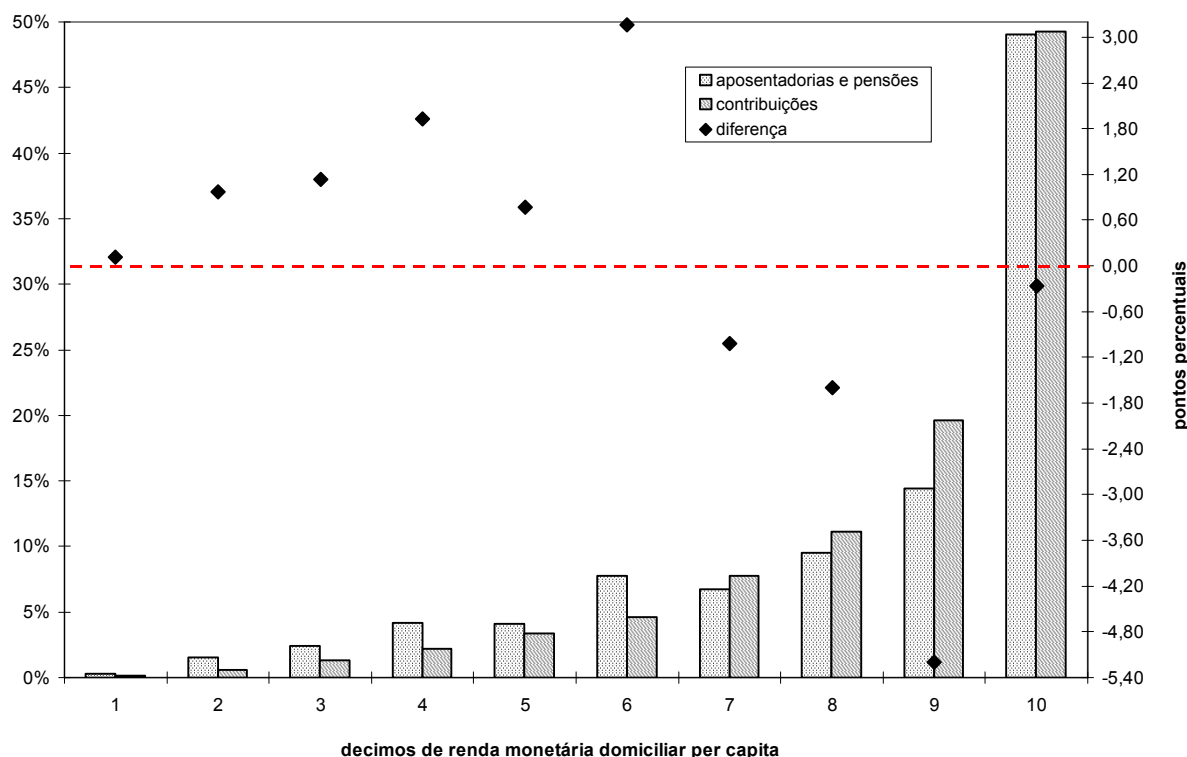
Outra forma de analisar o perfil distributivo da previdência é cotejar as composições dos montantes das contribuições previdenciárias dos trabalhadores e das aposentadorias e pensões, segundo estratos de renda. Considerando-se que a previdência social no Brasil – seja o RGPS sejam os RPPS – é de repartição, ou seja, os ativos de hoje financiam os benefícios dos atuais inativos, é válido mensurar as parcelas nos montantes contributivos e dos benefícios que cabem aos diferentes grupos populacionais segundo níveis de renda. Surge, contudo, um questionamento da comparação entre as participações das contribuições e das aposentadorias sobre renda, de 3,1% e 12,8%, respectivamente: Que sistema de repartição é esse, com tal grau de desbalanceamento atuarial? Em primeiro lugar, há que observar que a parcela dos empregadores não foi considerada, sendo ela, *grosso modo*, de 2 vezes a dos empregados. Assim, as contribuições passariam a representar 9,3% da renda. Adicionando-se a isso as subvenções a agricultores familiares, empregados domésticos e trabalhadores rurais, bem como as desonerações para pequenas empresas e entidades filantrópicas, entre outros, chega-se a um maior equilíbrio entre a parcela das contribuições no total da renda pessoal e a participação das aposentadorias e pensões nessa mesma renda.

Caso estejam sendo repartidos de maneira semelhante, a previdência social não estará, *grosso modo*, nem reforçando nem atenuando a concentração da renda pessoal. Esse é o espírito da figura 6, onde se pode notar que as diferenças entre as participações nas contribuições previdenciárias e nas aposentadorias pelos décimos de renda não são expressivas, situando-se entre -5,4 e 3,0 p.p. Na realidade, os seis primeiros décimos apropriam-se de parcela maior das aposentadorias em relação às suas participações no total das contribuições. Destaca-se o ganho no

6º décimo⁶⁹ e a quase paridade no 1º décimo. Isso é contrabalançado pela maior participação no total das contribuições que na das aposentadorias nos 40% mais ricos, com destaque para o diferencial no 9º décimo, que responde por quase 20% das contribuições contra uma participação no total das aposentadorias de menos de 15%.

É fato, todavia, que há uma grande concentração do montante das aposentadorias nos décimos mais ricos, com os 10% e os 20% mais ricos apropriando-se de 49% e 69%, respectivamente. Ainda que a distribuição das contribuições seja ainda mais concentrada, os ganhos distributivos poderiam ser de maior envergadura.

FIGURA 6
Brasil: Parcela das Aposentadorias (e Pensões) e das Contribuições Previdenciárias por Décimos de Renda Monetária Domiciliar per capita – 2002-2003



Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

O comportamento de outros componentes de renda objetos de investigação encontra-se na tabela 34, onde se verificam, de uma parte, diferenças no grau de focalização dessas transferências de renda e, de outro, o fato de terem importância marginal na renda total. Concretamente, segundo os dados da POF de 2002-2003, os auxílios, sejam os de caráter previdenciário sejam os concedidos pelos empregadores – em grande medida, resultado de acordos trabalhistas –, os programas de transferência de renda – as chamadas “bolsas” – e o seguro-desemprego representavam 0,5% da renda monetária. Ainda que se realizem ajustes,

69. A situação observada no 6º décimo está relacionada, como apontado, à presença expressiva de famílias com aposentados ou pensionistas que recebem benefícios iguais a 1 SM.

dado, como visto, serem bastante sub-avaliados os dados da POF para os auxílios previdenciários e para o seguro-desemprego, esses benefícios e transferências atingiram no máximo a 2,5% da renda monetária. Quanto à focalização, ou seja, a concentração desses benefícios nos estratos populacionais de menor renda, fica evidente a diferença entre os programas de transferência, de um lado, e os auxílios e o seguro-desemprego, de outro. Tendo em conta que esses dois últimos benefícios se efetivam em razão da inserção formal ao mercado de trabalho, sua menor importância e presença nos estratos inferiores de renda refletem a precarização das relações trabalhistas das pessoas mais pobres e, por conseguinte, a expressiva desproteção social que se tem nesses estratos populacionais. Os dados da tabela 33, como já apontado, refletem esse quadro.

Em relação aos programas de transferência de renda, os dados mostram o peso que eles assumem na renda dos 10% mais pobres, atingindo 7,8% da renda monetária, decaindo continuamente em seguida. Dado o desempenho dos programas de transferência, que, entre 2002 e 2006, tiveram um incremento de 3,5 vezes no total dos recursos, e que, hoje, atendem a cerca de 12 milhões de famílias, é de se esperar que sua importância na renda das famílias mais pobres tenha ganhado maior expressão e se estendido para além dos 10% mais pobres. Chama a atenção o grau de “vazamento” desses programas, segundo as informações da POF, pois 20% dos recursos se destinam aos 30% mais ricos, enquanto os 40% mais pobres se apropriam de 59% do total dos benefícios. Tais dados vão de encontro aos resultados de estudos que avaliam os efeitos dos programas de transferência de renda, com base nos dados da Pnad de 2004, quando foram incorporadas questões relativas a esses programas. Concretamente, segundo Soares et al. (2006), 80% da renda do Bolsa Família se dirigiram às famílias com renda inferior a 1/2 SM *per capita* na ausência do programa, o que representa 32% da população. É provável que as melhorias na gestão dos programas, mais especificamente nos processos de seleção e de cadastro dos beneficiários, bem como a maior participação dos movimentos sociais e sindicais, tenham sido responsáveis por esse avanço na focalização dos programas.

TABELA 34

Brasil: Valor Mensal Familiar *per capita*, Participação no Recebimento Monetário Total e a Estrutura de Distribuição dos Programas de Transferência de Renda, dos Auxílios e do Seguro-Desemprego, por Décimos de Renda Monetária Domiciliar *per capita* – 2002-2003

Décimos	Participação na renda monetária (%)			Estrutura de repartição (%)			Valor mensal <i>per capita</i> (R\$ janeiro de 2003)		
	Programas transferência	Auxílios	Seguro-desemprego	Programas transferência	Auxílios	Seguro-desemprego	Programas transferência	Auxílios	Seguro-desemprego
1°	7,77	0,67	0,28	17,39	1,44	0,18	1,85	0,07	0,23
2°	3,42	0,61	0,32	18,38	3,95	0,59	1,95	0,18	0,78
3°	1,54	0,27	0,23	13,05	4,41	1,28	1,39	0,20	1,70
4°	0,86	0,20	0,22	10,42	6,08	2,23	1,11	0,28	2,96
5°	0,53	0,27	0,24	8,55	9,04	3,35	0,91	0,42	4,44
6°	0,41	0,22	0,18	8,91	8,88	4,61	0,95	0,41	6,11
7°	0,11	0,26	0,22	3,14	14,53	7,77	0,33	0,67	10,30
8°	0,15	0,09	0,22	6,21	20,50	11,10	0,66	0,95	14,72
9°	0,06	0,17	0,12	4,17	18,73	19,60	0,44	0,87	26,02
10°	0,05	0,05	0,03	9,76	12,45	49,30	1,04	0,58	65,31
total	0,25	0,13	0,11	100,00	100,00	100,00	1,06	0,46	13,26

Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

VI.2. Tributação Direta: Incidência e Tipos

O objetivo deste tópico é apresentar os principais dados quanto à incidência dos tributos diretos sobre as famílias brasileiras, avaliando quão progressivos ou regressivos são os impostos diretos.

Na POF, como apontado, essa avaliação é direta, uma vez que nela são coletadas as deduções sobre os rendimentos – contribuições previdenciárias, IR e outras deduções – e os impostos incidentes sobre o patrimônio. Já nas outras investigações domiciliares podem ser realizadas estimativas da incidência dos tributos diretos, aplicando-se, para tanto, as normas de incidência dos impostos e contribuições sobre a renda e, de modo menos apurado, sobre imóveis e automóveis. A diferença é que no caso da POF conta-se com o valor declarado dos tributos e não com o montante ideal – esperado – de recolhimento.

Diferentemente do que ocorre nos países centrais, a tributação direta no Brasil, em particular, como em geral nos demais países em desenvolvimento, é bem menos expressiva, caracterizando-se, ademais, por sua maior incidência sobre as pessoas jurídicas. Efetivamente, enquanto nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) os tributos diretos – IR e contribuições previdenciárias – representaram, em 2003, 58,2% da arrecadação tributária, no Brasil, essa participação foi, em 2005, ao redor de 30%. Quanto aos tributos sobre a renda, nos países da OCDE, a parcela sob encargo das pessoas é quase 3 vezes superior à das empresas, quadro totalmente distinto do que se observa no Brasil, onde o IRPF representou, em 2005, 55% do total do IRPJ. Essa ascendência dos tributos indiretos – os que incidem sobre o consumo – nos países em desenvolvimento pode ser creditado à baixa participação dos salários na renda nacional que, associada à precariedade nas relações de trabalho e à elevada desigualdade na renda, implicam uma menor base de arrecadação. Base essa

composta por aqueles que contam com poder econômico e político para obstaculizar as tentativas de tributar mais fortemente sua renda e seu patrimônio. Além disso, a tributação sobre o consumo conta com maior potencial, haja vista as facilidades de arrecadação e fiscalização.⁷⁰

O que a POF de 2002-2003 nos mostra? Primeiramente, fica evidente a baixa progressividade da tributação direta no país, uma vez que as famílias localizadas no décimo mais pobre da população destinam 3,7% de sua renda ao pagamento e/ou recolhimento de impostos, enquanto no décimo mais rico a carga tributária é de 12,0%. E o pior é que, enquanto nas famílias do 1º décimo, o rendimento monetário mensal familiar *per capita* é de tão-somente R\$ 23,80, nas 10% mais ricas esse é de R\$ 2.126,53. Considerou-se que a progressividade da tributação direta é baixa em função de que o índice de progressividade de Kakwani atinge 0,1229, valor inferior ao observado em seis países desenvolvidos,⁷¹ onde, ademais, o peso da tributação direta na renda disponível encontra-se ao redor de 1/3, enquanto no Brasil é de tão-somente 10%. E, para os outros quatro países com progressividades menores, os tributos diretos têm participação muito mais expressiva na renda, em torno de 45%, além de serem os países com menor desigualdade na distribuição da renda pessoal. Assim, em nosso país, além da tributação direta ter um peso menos expressivo, ela ainda se mostra menos progressiva do que nos países onde os sistemas tributários e de concessão de benefícios sociais apresentam efeitos redistributivos.

Depreende-se da análise da tabela 35 que a progressividade na tributação direta se deve, notadamente, à incidência do IR, sendo que os tributos sobre patrimônio apresentam, *grosso modo*, um perfil neutro. E, no que concerne às contribuições previdenciárias, a reduzida progressividade que se observa é decorrente, como anteriormente ilustrado, do alto grau de desfiliação previdenciária dos trabalhadores mais pobres. Os outros tributos se encontram, em termos de incidência, em posição intermediária ao do IR e das contribuições previdenciárias. Em realidade, essas deduções se compõem, de um lado, de descontos sobre renda do trabalho principal, que não o IR e as contribuições previdenciárias, nos quais se destaca o ISS, e da agregação de todas as deduções incidentes sobre recebimentos que não do trabalho principal, em que sobressaem o IR e as contribuições previdenciárias.

70. No caso brasileiro, empregaram-se os dados da Receita Federal e do Tesouro, e, para a OCDE, as informações estão disponíveis em: <http://www.oecdobserver.org/news/get_file.php3/id/25/file/OECDInFigures2006-2007.pdf>.

71. De Beer *et al.* (2001). A análise dos índices de progressividade será realizada de modo mais pormenorizado em seção próxima.

TABELA 35

Brasil: Rendimento Monetário Mensal Familiar *per capita*, Participação da Tributação Direta na Renda e Composição dos Tributos Diretos, segundo Décimos de Renda Familiar *per capita* – 2002-2003

Estratos de renda	Rendimento monetário mensal familiar <i>per capita</i>		% tributação direta sobre a renda	Composição (%)				
	Médio	Limite superior ⁽¹⁾		Contribuições trabalhistas	IR	IPTU	IPVA	Outros tributos
Décimos de renda								
1º	23,80	40,89	3,7	26,5	0,1	48,7	12,6	12,1
2º	57,16	73,00	2,8	48,5	0,2	22,5	10,3	18,6
3º	90,34	109,12	4,1	46,0	0,3	26,6	5,0	22,2
4º	128,81	149,71	4,5	51,3	0,5	22,0	6,0	20,1
5º	172,83	199,13	4,9	52,1	0,6	21,8	6,3	19,2
6º	229,79	264,49	5,7	47,0	0,7	25,3	8,4	18,7
7º	309,75	364,18	6,9	48,4	1,0	20,9	7,0	22,7
8º	440,22	534,86	7,7	43,4	2,6	23,0	9,0	22,0
9º	706,03	957,96	8,8	41,8	9,1	16,8	7,6	24,7
10º	2.126,53	54.953,67	12,0	25,5	31,6	11,8	5,4	25,7
Outros estratos								
5% mais ricos	2.544,65	1.556,21	12,7	23,2	34,6	10,8	4,7	26,7
1% mais ricos	6.325,38	3.655,50	12,5	19,2	39,7	10,1	3,6	27,4
Média	428,59		9,5	32,6	21,6	15,0	6,3	24,5

Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

Nota: ⁽¹⁾No caso dos 5% mais ricos e dos 1% mais ricos os valores referem-se aos limites inferiores, uma vez que o limite superior é de R\$ 54.953,67.

A tributação direta suportada pelas famílias pode apresentar outras variações, além das relacionadas ao nível de renda, entre elas as associadas à origem do recebimento. A depender da fonte de recebimento, a incidência da tributação direta, especificamente do IR e das contribuições previdenciárias, se diferenciará. Efetivamente, uma família cuja renda é predominantemente oriunda do trabalho assalariado com carteira assinada recolhe mais tributos diretos que uma família de renda semelhante, mas cujas principais fontes são os aluguéis, o negócio próprio e as aplicações financeiras. Buscou-se, assim, discriminar a incidência da tributação direta segundo as principais fontes de rendimento. Os dados corroboram o fato de que as famílias cujas rendas são provenientes do assalariamento são aquelas que arcam com as maiores cargas tributárias relativas ao IR e ao recolhimento previdenciário, como se pode verificar na tabela 36.

Chama a atenção, também, o fato de que as famílias de maior renda – 20% mais ricos –, cujos rendimentos são predominantemente oriundos da venda de ativos e das aplicações de capital suportarem uma carga de tributos diretos semelhante e até inferior à das famílias dos estratos intermediários de renda (2º e 3º quintos de renda), cujas rendas são oriundas do trabalho

assalariado. Efetivamente, as primeiras, cujo rendimento monetário mensal familiar *per capita* é de cerca de R\$ 2,7 mil, contribuem com 4,97% dessa renda em tributos diretos, enquanto as famílias de assalariados, com rendimentos mensais familiares *per capita* médias de R\$ 110,29 e R\$ 201,05, suportam cargas de tributação direta de 5,73% e 6,55%, respectivamente.

TABELA 36

Brasil: Rendimento Monetário Mensal Familiar *per capita*, Participação da Tributação Direta Total, do Imposto de Renda e das Contribuições Previdenciárias na Renda, segundo Décimos Seleccionados de Renda Familiar *per capita* e Fonte Predominante do Rendimento – 2002-2003

Variáveis	Quintos de renda	Recebimento predominante						Média ou total
		Empregado	Empregador ⁽⁴⁾	Conta própria	Transferências ⁽²⁾	Aluguéis ⁽⁴⁾	Outros ⁽³⁾	
Rendimento monetário mensal familiar <i>per capita</i> ⁽¹⁾	1°	42,53	45,47	36,87	42,19	46,69	36,85	40,49
	2°	110,29	110,18	107,63	109,48	102,95	109,67	109,57
	3°	201,05	207,64	198,34	203,88	211,32	207,71	201,30
	4°	373,62	381,46	374,47	377,32	389,94	386,42	374,96
	5°	1.272,54	1.731,17	1.223,62	1.558,99	1.507,28	2.672,54	1.415,91
	média	407,51	1.138,59	297,32	401,20	836,73	1.283,31	428,59
% tributação direta	1°	3,67	0,84	2,44	1,79	12,33	6,27	3,07
	2°	5,73	1,99	2,76	1,68	43,97	2,76	4,35
	3°	6,55	3,63	3,20	4,06	6,66	2,77	5,39
	4°	8,61	6,03	4,87	5,78	6,63	2,79	7,37
	5°	14,19	7,99	7,21	10,63	6,76	4,97	11,21
	média	11,60	7,72	5,71	8,45	7,19	4,77	9,49
% IR	1°	0,01	-	0,00	-	-	-	0,00
	2°	0,03	-	0,01	0,00	-	-	0,02
	3°	0,05	0,10	0,02	0,00	0,01	-	0,03
	4°	0,20	0,21	0,07	0,01	-	-	0,15
	5°	4,74	2,27	1,52	0,45	0,00	1,35	3,02
	média	2,98	2,05	0,86	0,30	0,00	1,22	2,03
% contribuições previdenciárias	1°	1,92	0,08	0,34	0,05	-	0,13	1,04
	2°	3,21	0,23	0,33	0,17	0,43	0,37	1,96
	3°	3,84	1,11	0,59	0,20	0,17	0,90	2,47
	4°	4,47	0,83	0,75	0,49	0,31	0,67	3,06
	5°	4,70	1,55	1,17	0,52	0,42	1,15	2,87
	média	4,43	1,47	0,91	0,45	0,40	1,11	2,79
População	1°	16.351.776	136.966	10.768.690	7.273.987	95.116	374.524	35.168.812
	2°	20.120.372	293.350	6.892.333	7.348.356	104.957	400.716	35.160.084
	3°	21.093.398	548.057	6.462.518	6.527.457	152.525	391.613	35.175.567
	4°	22.229.604	1.504.865	5.780.193	4.687.882	250.892	696.038	35.149.474
	5°	19.718.408	3.545.552	4.648.435	5.316.151	536.348	1.427.134	35.192.028
	total	99.513.558	6.028.789	34.552.169	31.153.832	1.139.839	3.290.024	175.845.964

Fonte: Dados individualizados da POF de 2002-2003 (microdados).

Notas: ⁽¹⁾ Considerou-se somente a renda monetária, ainda que a pesquisa tenha investigado a renda não-monetária. Valor referente a 15 de janeiro de 2003, data de referência da pesquisa.

⁽²⁾ Abrange as aposentadorias da previdência pública – INSS e regime do funcionalismo público, da previdência privada, as bolsas de estudo, as transferências transitórias – programas de renda mínima, heranças, pensões alimentícias, mesadas, doações, prêmios de jogos de azar.

⁽³⁾ Abarca as vendas esporádicas de ativos, os empréstimos, as aplicações de capital e outros, entre os quais se encontram os recebimentos de lucros.

⁽⁴⁾ Há casos para esses recebimentos para os quais se conta com menos de 100 observações na amostra, o que requer cuidado na análise dos dados. São eles: os dois primeiros quintos de renda de empregador e os quatro menores quintos de renda predominante de aluguéis.

Fica evidente que o IR recai de fato naquelas famílias em que predominam os rendimentos oriundos do assalariamento e, em menor grau, nas de empregadores e de trabalhadores por conta própria. Enquanto isso, nas famílias de renda mais elevada, em que predominam as rendas não advindas do trabalho, o pagamento de IR é pouco expressivo. No caso das contribuições previdenciárias, a situação é ainda mais distorcida, pois a incidência sobre os mais pobres – quinto mais pobre – situa-se ao redor de 1%, passando a cerca de 3% nos 20% mais ricos, mostrando-se um pouco mais progressiva para o caso das famílias em que predominam as rendas originárias do trabalho.

Esse cenário de baixa incidência tributária sobre os rendimentos nos estratos mais ricos, quando os rendimentos são originários predominantemente das aplicações de capital, das vendas de ativos, dos lucros e dos empréstimos é ainda mais agudo ao se observar os 5% e 1% mais ricos. Nessas famílias os tributos diretos representam 4,5% e 5,7% das rendas, cujos valores mensais familiares *per capita* são de R\$ 4,2 mil e R\$ 7,1 mil, respectivamente. Incidência semelhante àquela que recai sobre as famílias situadas no 3º e 4º décimos, com renda predominantemente originária do trabalho assalariado.

Considerando-se que a tributação indireta continua penalizando mais as famílias dos estratos inferiores de renda, como será apontado a seguir e o foi em trabalho recente, em que se empregou a POF de 1995-1996 (SILVEIRA, 2003), o grau de progressividade da tributação direta se mostra insuficiente para contrabalançar a regressividade da tributação indireta. Efetivamente, em 1995-1996, a carga dos tributos indiretos sobre a renda das famílias metropolitanas foi de 25,7% no 1º décimo, 14,3% no 4º, passando a 10,5% no 7º e atingindo somente 6,5% no último. Adicionando-se a incidência dos tributos diretos, a carga tributária total na renda das famílias atingia 28% no 1º décimo e 23% no seguinte, caindo para cerca de 20% no 3º, 4º e 5º décimos, passando, na metade mais rica, a representar entre 14% e 16%. Ficava, portanto, patente o caráter reforçador da desigualdade da renda de nosso sistema tributário.⁷²

VI.3. Tributação Indireta: Tributos, Incidência e Carga sobre Renda e Consumo.⁷³

Foram examinadas as participações dos impostos indiretos na renda e consumo totais monetários, considerando, como apontado, o ICMS, o IPI, o PIS, a Cofins – os dois últimos agora um só – e a

72. Rocha (2002) analisou o impacto distributivo do IR, tendo avaliado, também, o comportamento das deduções e realizado simulações com outras estruturas de alíquotas. Com base nos dados das Pnads de 1981 e 1998 e aplicando as regras do IR em cada um dos anos, qualificou como pouco expressiva a queda do índice de Gini entre a renda familiar per capita antes e depois do imposto. Queda que variou entre -3,2% e -5,2%, o que não se pode considerar desprezível. Efeito que é eliminado quando se consideram as deduções, segundo o exercício feito pela autora para o ano de 1999.

73. Nessa seção, foram excluídas as famílias que contam com renda disponível – renda descontados os tributos diretos e indiretos – negativas, bem como os membros do domicílios que são pensionistas, empregados domésticos e parentes de empregados domésticos. Com isso, a amostra se reduz para 46.698 unidades de consumo, com a população atingindo a 169.600.252 pessoas.

Cide-Combustíveis. As alíquotas efetivas foram calculadas, como já descrito, segundo as regras em vigor, sendo que para o ICMS, que é de competência dos estados, decidiu-se empregar a legislação paulista. Essas escolhas têm por hipóteses que os tributos indiretos “funcionam” perfeitamente, ou seja, não incorrem em cobrança em cascata – seja pela descontinuidade dos recolhimentos e créditos, seja por interpretação das normas de desoneração⁷⁴ – e, de outro, que os tributos indiretos são parte dos preços de toda a aquisição monetária de bens em que a incidência é definida. Não são consideradas, portanto, a elisão fiscal e a eficiência do sistema de arrecadação tributária, fatos que, quando não considerados, implicam superestimar a carga tributária. O emprego da legislação paulista, por outro lado, implica queda na estimativa, dado que o estado, pela amplitude de sua base tributária, concede uma gama maior de benefícios, pois a característica do ICMS de cobrança mista destino-origem resulta em menor base nos outros estados, e confere centralidade a São Paulo na arrecadação de ICMS.⁷⁵

A tabela 37 apresenta as estimativas da carga fiscal direta e indireta sobre as famílias, evidenciando o elevado grau de regressividade da tributação indireta que, ao não ser contrabalançada pela progressividade dos tributos diretos, implica a regressividade do sistema tributário. Isso se dá quando se empregam os recebimentos como base de avaliação da carga, e mostra-se ainda mais regressivo ao se considerar somente a parcela monetária da renda. A situação é bastante diversa quando se utiliza o gasto como parâmetro de incidência. Ainda assim, os tributos indiretos se mostram regressivos, pois representam 1/5 do gasto monetário nos décimos inferiores e medianos de renda, decaindo um pouco nos décimos superiores de renda para atingir a 15% nos 10% mais ricos. Comportamento semelhante se observa para o gasto total.

74. Em Vianna *et al.* (2000) e em Magalhães *et al.* (2001), a metodologia de cálculo das alíquotas efetivas para produtos alimentares beneficiários de desoneração, notadamente a de redução da base de cálculo redundava em cobrança em cascata. A legislação, no momento, não define o percentual de redução da base de cálculo, mas a alíquota final. Assim, assistiu-se a aperfeiçoamentos na legislação paulista para os benefícios fiscais, bem como a uma ampliação do leque de produtos contemplados.

75. São Paulo foi responsável, em 2002 e 2003, por 35,3% e 33,8% do ICMS, respectivamente. No PIB nacional sua participação atingiu 32,6% e 31,8% nesses dois anos, e de 30,3% no consumo das famílias, segundo a POF.

TABELA 37

Brasil: Participação dos Tributos Diretos e Indiretos na Renda e no Gasto – 2002-2003⁽¹⁾

Décimos de renda disponível	% Indireta ⁽²⁾				% Direta		% Total Tributos			
	Renda total	Renda monetária	Gasto total	Gasto monetário	Renda total	Renda monetária	Renda total	Renda monetária	Mix gasto (indireta) e renda (direta)	
									Total	Monetário
1º	29	54	16	21	3	5	32	59	18	26
2º	24	36	16	20	3	5	28	41	19	25
3º	21	30	16	20	3	5	24	35	19	25
4º	19	26	16	20	4	5	23	31	20	25
5º	18	23	16	20	5	6	23	29	20	26
6º	18	22	16	20	5	6	23	28	21	26
7º	16	20	16	19	6	7	22	27	22	26
8º	16	19	16	19	7	8	23	27	23	27
9º	15	17	15	18	8	9	22	26	23	27
10º	11	12	13	15	10	11	21	23	24	26
Total	14	17	15	18	8	9	22	26	23	27

Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

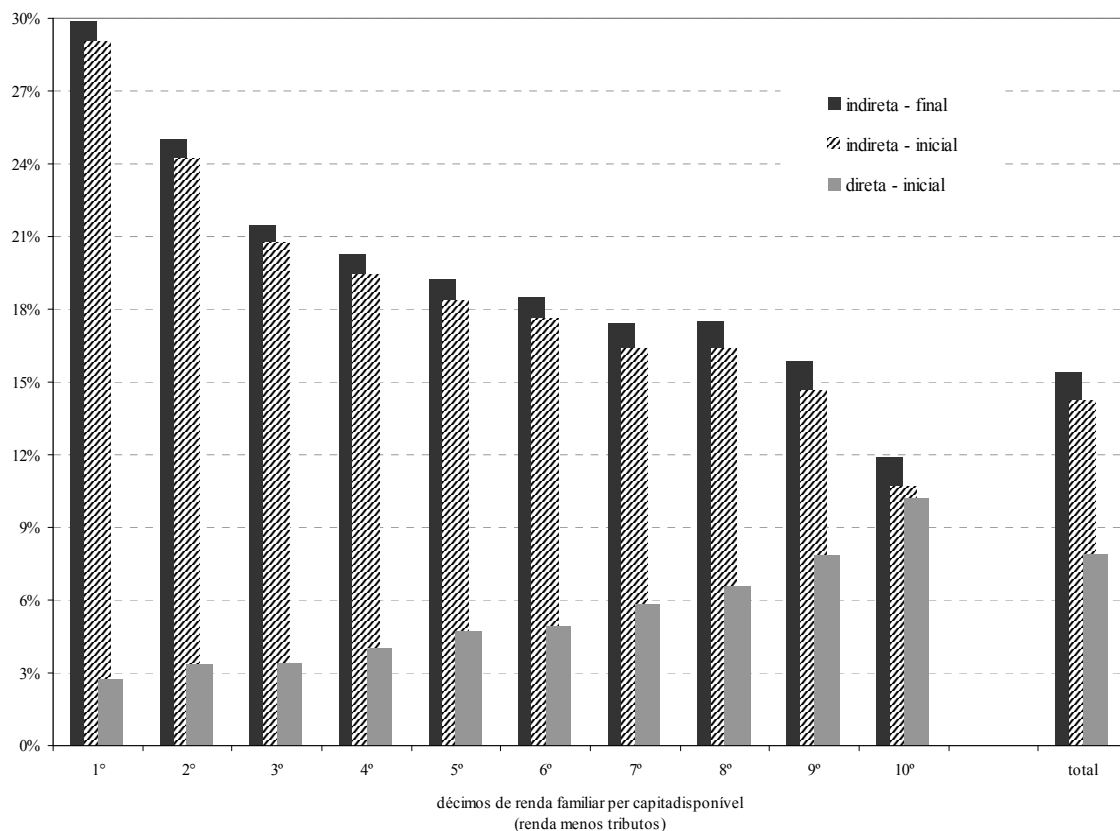
Nota: ⁽¹⁾ Foram desconsideradas as observações com renda disponível negativa.

(2) Não se adotou o princípio de avaliação da incidência da tributação indireta sobre a renda e/ou gasto líquido dos tributos diretos.

Considerando-se para o cálculo da incidência tributária o gasto monetário, no caso dos tributos indiretos, e a renda monetária, no caso dos diretos, conclui-se pela “neutralidade” dos tributos, ou seja, a incidência é semelhante para os diversos níveis de renda. Fica ao redor de 25% do *mix* renda e gasto monetários. Quadro esse que é diverso quando se consideram a renda e o gasto total, pois aí se verifica a progressividade dos tributos ao passarem de 18%-19% da renda-gasto dos estratos pobres para 23%-24% nos mais ricos.

Acredito, todavia, que a renda é o melhor parâmetro para avaliar a carga tributária, como analisado na subseção II.5.4. Em razão do expressivo déficit orçamentário nos décimos inferiores e da importância da parcela não-monetária da renda, optamos por apresentar na figura 7, em que se busca resumir a carga fiscal sobre as famílias, as estimativas com base na renda total. Além disso, para os tributos indiretos, decidimos avaliar sua participação na renda final, ou seja, descontados os tributos diretos. Assim, na figura, constam as participações dos tributos diretos e indiretos na renda total inicial, e dos tributos indiretos na renda total final.

FIGURA 7
Carga Tributária sobre Renda Total



Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

A regressividade da tributação indireta e a progressividade da tributação direta encontram-se evidenciadas na figura, cabendo notar que, como em 1995-1996, o resultado final é a regressividade da carga tributária total, dado que nos 10% mais pobres ela atinge ao redor de 32%, caindo continuamente até representar, nos 10% mais ricos, 22%. Mostrar como se compõe a tributação indireta é o objetivo da tabela 38, onde se observa, de um lado, não haver diferenças substanciais em sua composição nos diferentes decimos de renda. De outro lado, se nota o predomínio do ICMS, que responde por 55% da carga indireta avaliada, cabendo ao PIS-Cofins o segundo posto, com uma participação da ordem de 30%. *Grosso modo*, o IPI responde pelo restante, dado que a Cide-Combustíveis tem papel marginal na composição da tributação indireta.

A regressividade da tributação indireta fica mais uma vez ilustrada quando se avalia a razão entre as rendas dos mais ricos frente à dos mais pobres em comparação com o valor dessa razão para os tributos indiretos. Efetivamente, enquanto a razão 20+/40- para a renda total se situa ao redor de 13 vezes, no caso dos tributos indiretos essa relação é de 6,7 vezes. Situação que se mostra ainda mais aguda quando se cotejam as razões entre os 10% mais ricos e os 10% mais pobres, sendo de 33 vezes para a renda total, e de tão-somente 12 vezes, no caso dos tributos indiretos.

TABELA 38

Valores Mensais Familiar *per capita* dos Tributos Indiretos – ICMS, IPI, PIS-Cofins e Cide – da Renda Total e da Renda Monetária, segundo Décimos de Renda Monetária Disponível Familiar *per capita*

(Em R\$ de janeiro de 2003)

Décimos de renda disponível	ICMS	IPI	PIS-Cofins	Cide	Renda total	Renda monetária
1º	11,45	3,35	5,69	0,36	71,70	38,67
2º	13,97	3,80	6,93	0,48	104,05	69,34
3º	16,67	4,87	8,50	0,52	147,36	101,39
4º	19,39	5,42	9,85	0,60	181,35	136,96
5º	22,98	6,49	11,80	0,75	229,11	180,52
6º	28,92	7,98	14,73	1,31	300,45	240,09
7º	34,02	9,54	17,37	1,78	382,43	316,67
8º	47,02	14,16	23,99	2,54	534,94	453,49
9º	64,67	18,07	32,42	4,69	818,73	717,83
10º	134,05	41,61	66,77	9,89	2.362,16	2.151,85
Total	39,32	11,53	19,81	2,29	513,35	440,79

Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

É importante avaliar isoladamente a progressividade do PIS/Pasep e da Cofins, duas contribuições importantes no financiamento da seguridade e, mais especificamente, da previdência social. Verifica-se, pelos dados da tabela 39, o caráter regressivo dessas contribuições, representando quase 18% da renda monetária dos 10% mais pobres, diminuindo para 9,2% e 6,8% no 2º e 5º décimos, respectivamente, e chegando a representar tão-somente 3,3% da renda dos 10% mais ricos.

TABELA 39

PIS-Cofins como Proporção da Renda e do Gasto, segundo Décimos de Renda

Décimos de renda monetária domicilia <i>per capita</i>	Participação do PIS-Cofins (%)	
	Renda	Gasto
1	17,6	5,4
2	9,2	5,4
3	7,9	5,6
4	6,9	5,6
5	6,8	5,6
6	6,2	5,5
7	5,9	5,5
8	5,6	5,3
9	4,9	5,0
10	3,3	4,1
Média	4,7	4,8

Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

Cabe destacar, mais uma vez, que a regressividade é pouco expressiva quando se avalia o peso dessas contribuições frente ao orçamento monetário das famílias. Isso é resultado da presença de déficits orçamentários – renda inferior aos gastos – nas famílias mais pobres, sendo

eles maiores quanto menor for a renda, não ocorrendo, inclusive, no extremo superior da distribuição, onde se observa que ocorre poupança.

VI.4. Efeitos Distributivos da Concessão de Benefícios e da Incidência Tributária

A abordagem mais usual de avaliação dos impactos distributivos do sistema de proteção social, da política tributária e da oferta de serviços públicos de caráter universal – saúde e educação – é aquela que compara as medidas de concentração da renda – especialmente o índice de Gini – antes e depois da intervenção governamental. Se tal abordagem se mostra muito intuitiva, ou seja, de fácil apreensão, ela apresenta sérias limitações, dado que não indica de modo claro a que se deve a mudança no índice, se à progressividade da política ou se a alterações no ordenamento das famílias. Em verdade, não mostra qual dos dois efeitos predominou. Ademais, como já se apontou, com base em Lerman e Yitzhaki, a avaliação dos efeitos depende da renda que será empregada como base, se a anterior ou a posterior, ou seja, que ordenamento das famílias servirá de base na mensuração da progressividade e do efeito do reordenamento.

De toda sorte, vale iniciar a análise dos impactos por essas estimativas globais, cabendo adiantar que se defende aqui a avaliação com base na renda *ex post*, uma vez que propostas de alteração das políticas só fazem sentido sob a realidade existente. E, ademais, a análise de alterações marginais nas políticas de proteção social, tributária e de provisão pública de serviços se desenvolve com base na renda resultante, final. Do mesmo modo, a questão pertinente é saber o efeito de se conceder ou se tributar R\$ 1 adicional e não o efeito do primeiro real transferido ou recolhido.

Nas tabelas 40 e 41 são apresentadas as alterações na estrutura de repartição da renda domiciliar na passagem para cada um dos estágios de renda, segundo os quintos e o primeiro e último décimos pelas respectivas rendas domiciliares *per capita*, bem como seus valores médios mensais e coeficientes de Gini,⁷⁶ em valores percentuais. A diferença entre as duas tabelas é que a primeira trata das rendas monetárias e a segunda da renda total. Em função disso, decidiu-se apresentar, no caso da renda monetária, o perfil distributivo da renda do trabalho, cabendo sublinhar que os indicadores de concentração com base na renda total se mostram próximos aos da Pnad (BARROS; CURY; ULYSSEA, 2007).

Observa-se que o coeficiente de Gini da renda domiciliar *per capita* não se altera quando se passa da renda do trabalho para a renda disponível, ou seja, a incorporação das outras rendas, das transferências e da incidência dos impostos – diretos e indiretos – não se reflete em alteração da principal medida de concentração. Em realidade o 1º, o 2º e o último quintos exibem um ténue crescimento de suas participações na renda, que contrabalançada pela perda no 3º e 4º décimos, resulta em estabilidade no índice de Gini.

Verificam-se ganhos distributivos com a concessão de benefícios previdenciários e assistenciais, dos auxílios, das bolsas de estudos e do seguro-desemprego, com o índice de Gini diminuindo 4,2%, ou em termos absolutos, 0,027. Queda que continua, em menor grau, com a tributação direta, totalizando, em comparação com o índice da renda original, uma queda absoluta

76. Excluíram-se os domicílios cuja renda disponível era negativa, diferentemente do que foi feito para a tabela 42, razão das diferenças nos valores médios mensais das rendas domiciliares *per capita* e dos índices de Gini.

de - 0,040 (- 6,2%). Essa expressiva diminuição da desigualdade é quase que integralmente perdida com a incidência dos tributos indiretos, dado que o índice de Gini da renda disponível é somente 1,7% inferior ao da renda original.

TABELA 40

Brasil: Distribuição da Renda Domiciliar Monetária para os Diferentes Estágios da Renda, segundo Quintos e Décimos Seleccionados da Renda – 2002-2003

	Parcela da renda apropriada por cada quinto e décimo (%)				
	Renda do trabalho	Renda original	Renda inicial	Renda final	Renda disponível
Quintos					
1º	1,2	1,3	2,1	2,2	1,7
2º	4,5	4,4	5,2	5,5	4,9
3º	9,5	9,0	9,4	9,8	9,2
4º	18,1	17,5	17,5	17,9	17,2
5º	66,6	67,7	65,8	64,6	67,0
Décimos					
1º	0,3	0,3	0,7	0,7	0,5
10º	49,6	51,1	49,3	48,0	50,7
Coefficiente de Gini (%)	63,6	64,5	61,8	60,5	63,4
Média (R\$)	322,55	380,52	440,79	400,21	327,25

Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

TABELA 41

Brasil: Distribuição da Renda Domiciliar Total para os Diferentes Estágios da Renda, segundo Quintos e Décimos Seleccionados da Renda – 2002-2003

	Parcela da renda apropriada por cada quinto e décimo (%)			
	Renda original	Renda inicial	Renda final	Renda disponível
Quintos				
1º	2,3	2,7	2,9	2,6
2º	5,6	5,9	6,2	5,9
3º	9,9	10,1	10,5	10,1
4º	18,0	18,0	18,3	17,9
5º	64,2	63,2	62,0	63,6
Décimos				
1º	0,7	0,9	1,0	0,9
10º	48,0	47,0	45,7	47,5
Coefficiente de Gini (%)	60,3	58,8	57,5	59,3
Média (R\$)	453,10	513,35	472,76	399,81

Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

A desigualdade da renda total é bem menor do que a observada na renda monetária, como já foi dito, porque os ganhos não-monetários, em particular a moradia, o autoconsumo, a retirada do negócio e as redes de proteção social pública e privada são mais expressivos nos orçamentos dos mais pobres. O resultado final das transferências e da tributação no índice de Gini é, do mesmo modo, pouco expressivo. A diferença está na menor envergadura das variações do índice de Gini da renda total frente a monetária decorrente das transferências e dos tributos indiretos. Já a diminuição, em função dos tributos diretos, no índice de Gini, é semelhante nos dois casos, sendo da ordem de 2,0%.

IV.4.1 Decomposição da Desigualdade das Rendas Inicial, Final e Disponível: Efeitos Marginais das Transferências e dos Tributos

A avaliação com base na decomposição das medidas de desigualdade tem por base a renda *ex post* e foi desenvolvida em cada um dos três estágios da renda, ou seja, a cada etapa incorporando uma “nova” intervenção governamental: a concessão de benefícios, o desconto dos tributos diretos e a incidência da tributação indireta.

A renda monetária inicial foi decomposta em duas parcelas: a denominada original, ou seja, da soma dos recebimentos de caráter privado – trabalho, vendas, aluguéis, doações e transferências de outras famílias, juros e dividendos – e a oriunda das transferências monetárias governamentais, especialmente, os benefícios previdenciários e assistenciais. Os benefícios respondem por 13,7% da renda monetária inicial, cabendo às aposentadorias e pensões a quase totalidade dessa participação. Efetivamente, segundo as estimativas, 55,9% e 37,7% do valor total das transferências aqui analisadas são de responsabilidade dos benefícios concedidos pelo RGPS e pelos RPPSs, respectivamente. As bolsas de estudo, os programas de transferência de renda, os auxílios e o seguro-desemprego respondem pelos restantes 6,5% das transferências. Assim, esses benefícios, por terem pequena importância na renda, têm uma contribuição marginal na desigualdade da renda monetária, cabendo à previdência social um papel de maior destaque. Todavia, visto que a previdência como um todo apresenta uma razão de concentração relativamente próxima ao do índice de Gini da renda monetária inicial, sua contribuição ao índice de Gini (12,8%) é similar à participação na renda (13,7%). Isso indica que, pelos dados da POF, a previdência social tem um efeito distributivo pouco expressivo. Tal conclusão guarda semelhança com os resultados alcançados por outros estudos que, com base nos dados da Pnad, concluem que previdência social apresenta, *grosso modo*, um caráter neutro na distribuição da renda no Brasil (HOFFMANN, 2003a, 2003b, 2007).

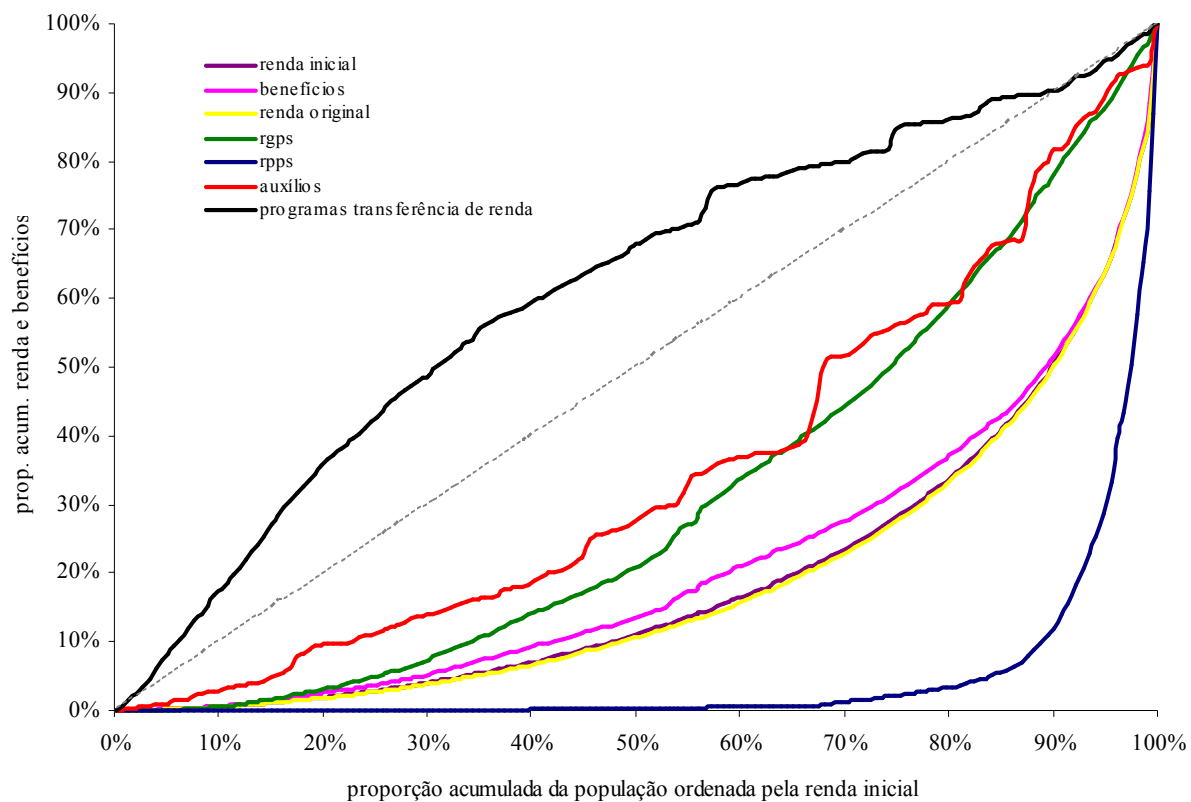
Contudo, quando se discriminam os dois regimes previdenciários, fica patente o papel distributivo do RGPS, pois sua razão de concentração é bem inferior ao índice de Gini da renda final. Já as aposentadorias e pensões do funcionalismo público apresentam uma razão de concentração bastante elevada, indicando seu caráter regressivo e mostrando que aumentos nessa fonte de renda geram incrementos na desigualdade. As contribuições marginais do RGPS e dos RPPSs à desigualdade da renda inicial são de, respectivamente, -0,018 e 0,015 (tabela 42), isto é, enquanto um pequeno aumento proporcional nas aposentadorias do RGPS implicaria diminuição do índice de Gini, o oposto ocorre para a previdência do setor público.

Os auxílios e o seguro-desemprego apresentam razões de concentração semelhantes, em torno de 0,300, bem inferior ao índice de Gini e pouco menor que a razão de concentração das aposentadorias e pensões do RGPS. Dado o pequeno peso desses benefícios na renda, suas participações no índice de Gini são quase nulas, assim como suas contribuições marginais. Ou seja, pequenos incrementos proporcionais nessas transferências implicam leves decréscimos no índice de Gini.

As outras duas transferências – bolsas de estudos e programas de transferência de renda – cujas participações na renda inicial são de 0,4% e 0,2%, respectivamente, têm comportamentos diametralmente opostos. Enquanto a razão de concentração das bolsas de estudo é próxima a 1, ou seja, são transferências muito regressivas, os programas de transferência de renda exibem razão de concentração negativa (-0,224), significando que se concentram nos estratos inferiores de renda e contribuem negativamente ao índice de Gini. Sua efetividade na diminuição da desigualdade é reduzida em razão de sua inexpressiva participação na renda final, respondendo por tão-somente -0,1% do índice de Gini da renda inicial. Assim, apesar de mais progressivo que as aposentadorias do RGPS, a contribuição marginal das bolsas ao decréscimo do Gini é de cerca de 1/10 do efeito marginal dos benefícios do RGPS (tabela 42).

As figuras 8 e 9 buscam ilustrar o perfil distributivo, ou seja, o grau de progressividade das transferências, salvo o seguro-desemprego e as bolsas de estudo, com base na renda inicial. Enquanto na primeira constam as curvas de concentração das transferências selecionadas, a segunda figura, visando melhorar a visualização, apresenta as diferenças entre a participação acumulada de cada transferência – curvas de concentração – e a da renda inicial – curva de Lorenz. Ilustram a progressividade, ainda que pouco expressiva, do conjunto dos benefícios. Destacam-se, entre eles, pela expressiva progressividade, as chamadas bolsas – isto é, os programas de transferência de renda –, cuja curva de concentração é a única que se encontra acima da linha de 45°. Os 20% mais pobres apropriam-se de 40% das bolsas.

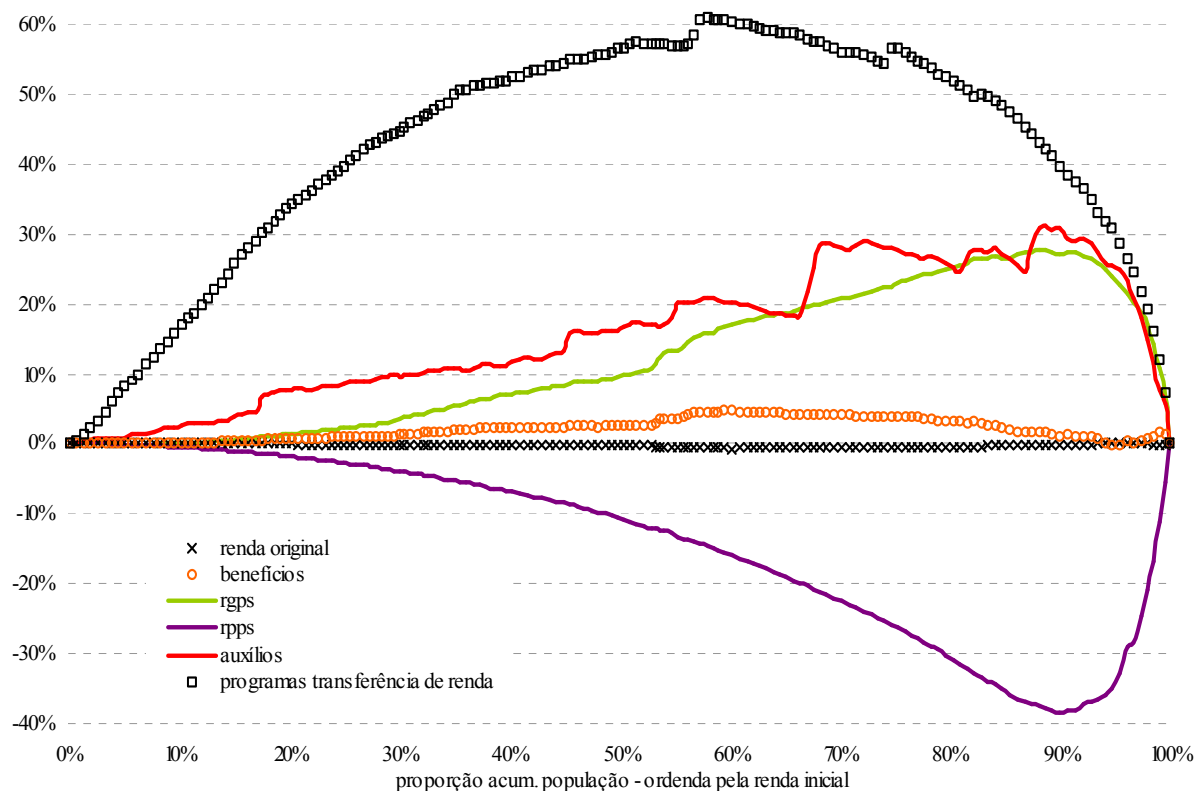
FIGURA 8
Curvas de Concentração dos Benefícios: Renda Inicial



Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

Obs.: Somente observações com renda inicial positiva.

FIGURA 9
Diferença entre a participação acumulada dos benefícios e a participação acumulada da renda inicial



E, se os auxílios e as aposentadorias do RGPS exibem curvas de concentração situadas acima da curva de Lorenz da renda inicial, o oposto se observa para as aposentadorias dos RPPSs. Mostra-se, assim quão concentrados são esses benefícios, com a quase totalidade deles sendo apropriada pelos 10% mais ricos. A figura 9 ilustra melhor essas conclusões, ao mostrar, de um lado, o quão pouco diferente é razão de concentração da renda original frente ao Gini da renda inicial e, de outro, que tal situação se deve às aposentadorias e pensões dos RPPSs.

Não se observam grandes alterações nas razões de concentração das transferências quando se empregam as rendas final – sem tributos diretos – e disponível – descontada toda a tributação – devido à relativa estabilidade do índice de Gini e ao fato de não ocorrerem mudanças expressivas no ordenamento das famílias (tabela 42). Efetivamente, na passagem da renda final para a disponível, assiste-se a um aumento – considerando-se os valores em módulo – das contribuições marginais das aposentadorias e pensões, pois, nesse caso, é relativamente expressivo o aumento do índice de Gini (6,6%). De todo modo, na análise dos resultados segundo a renda final e disponível, tratar-se-á somente dos tributos.

TABELA 42

Brasil: Decomposição dos Índices de Gini da Renda Inicial, Final e Disponível – 2002-2003.

Benefícios ou Tributos	Valor médio (R\$ jan./03)	Participação na renda (%)			Razão de concentração			Contribuição marginal ⁽¹⁾		
		Inicial	Final	Disponível	Renda inicial	Renda final	Renda disponível	Inicial	Final	Disponível
Renda monetária sem benefícios	370,57	86,3	95,4	117,7	0,6304	0,6269	0,6136	0,0054	0,0117	-0,0487
Benefícios totais	58,67	13,7	15,1	18,6	0,5843	0,5840	0,5886	-0,0055	-0,0046	-0,0124
Aposentadorias e pensões	54,88	12,8	14,1	17,4	0,5940	0,5933	0,5978	-0,0039	-0,0030	-0,0099
RGPS	32,79	7,6	8,4	10,4	0,3838	0,3855	0,3939	-0,0184	-0,0193	-0,0272
RPPS	22,10	5,1	5,7	7,0	0,9062	0,9019	0,9007	0,0145	0,0163	0,0172
Auxílios	0,54	0,1	0,1	0,2	0,3090	0,3132	0,3117	-0,0003	-0,0003	-0,0007
Bolsa de estudo	1,72	0,4	0,4	0,5	0,9345	0,9377	0,9353	0,0012	0,0013	0,0014
Bolsas	1,06	0,2	0,3	0,3	-0,2244	-0,2152	-0,1878	-0,0017	-0,0025	-0,0025
Seguro desemprego	0,46	0,1	0,1	0,1	0,3043	0,3132	0,3188	-0,0003	-0,0003	-0,0003
Renda monetária inicial	429,24	100,0	110,5	136,4	0,6241	0,6210	0,6102		0,0071	-0,0611
Tributos diretos	40,74		-10,5	-12,9		0,6820	0,6547		-0,0071	0,0000
Contribuições previdenciárias	13,26		-3,4	-4,2		0,6080	0,5902		0,0002	0,0027
Imposto de Renda	8,79		-2,3	-2,8		0,8805	0,8651		-0,0061	-0,0059
IPTU	6,12		-1,6	-1,9		0,5089	0,4586		0,0017	0,0037
IPVA	2,55		-0,7	-0,8		0,6810	0,6088		-0,0005	0,0004
Outros diretos	10,01		-2,6	-3,2		0,7120	0,6871		-0,0025	-0,0010
Renda final (desc. tributos diretos)	388,51		100,0	123,4		0,6146	0,6055			-0,0611
Tributos indiretos	73,78			-23,4			0,3943			0,0610
ICMS	39,73			-12,6			0,3896			0,0334
IPI	11,73			-3,7			0,3950			0,0096
PIS-Cofins	20,00			-6,4			0,3885			0,0171
Cide-Combustíveis	2,32			-0,7			0,5220			0,0009
Renda disponível	314,73			100,0			0,6550			

Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

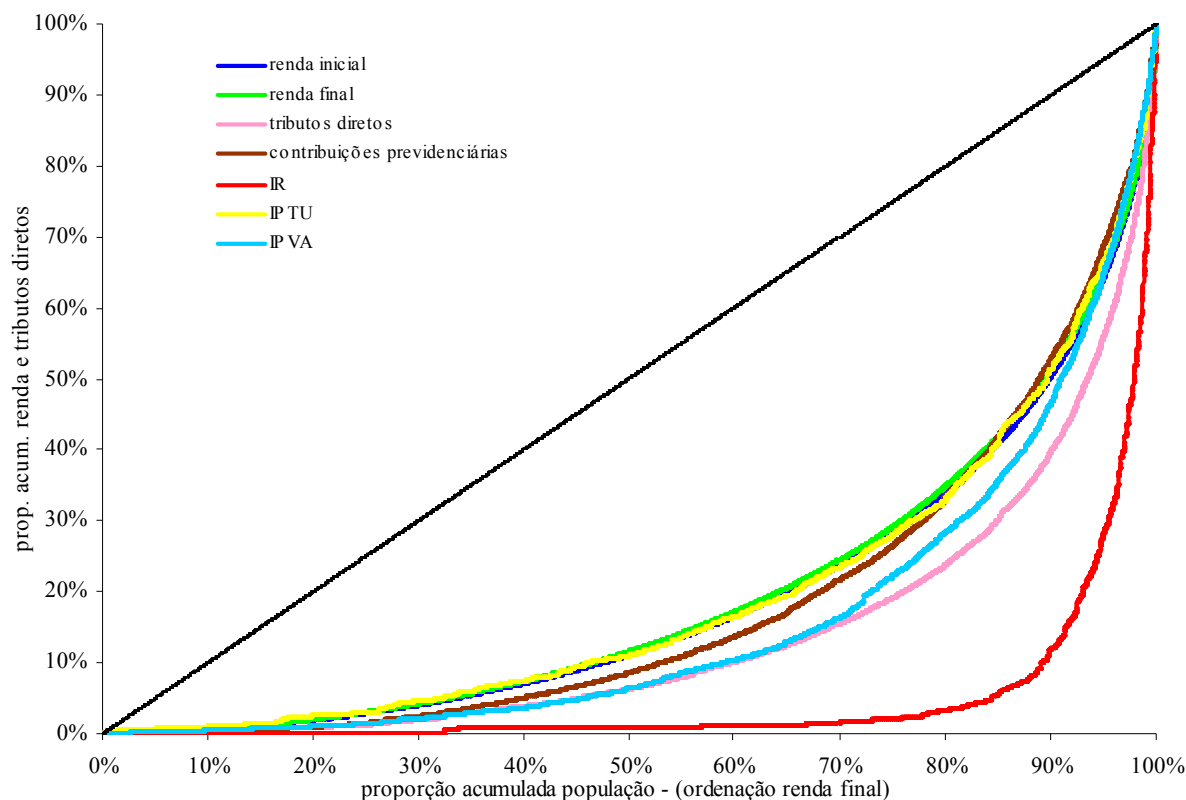
Notas: ⁽¹⁾: $\lim_{Dh \rightarrow 0} \frac{DG}{Dh} = \varphi_h(C_h - G)$.

Os tributos diretos representam 10,5% da renda final ou 9,5% sobre a renda na qual incidem – a renda inicial –, com as contribuições previdenciárias representando cerca de 1/3 dos tributos, vindo a seguir as outras deduções (1/4), o IR (1/5), o IPTU (1/6) e, por fim, o IPVA (1/16).

O IR e, em menor grau, as outras deduções e o IPVA se mostram progressivos, pois suas razões de concentração são superiores ao índice de Gini da renda final, enquanto as contribuições previdenciárias são, *grosso modo*, neutras, ao apresentarem razão de concentração próxima ao índice. Já o IPTU exibe uma razão de concentração inferior ao índice de Gini e, portanto, contribuição marginal positiva, ou seja, pequenos aumentos proporcionais em seu valor implica aumento na desigualdade. Esse resultado aponta para um desvirtuamento do objetivo desse imposto, pois não é admissível a regressividade em um tributo sobre o patrimônio.

As figuras 10 e 11 ilustram o cenário descrito acima, pois deixam claro o caráter progressivo – portanto, distributivo – do IR, com a sua curva de concentração situada bem abaixo da curva de Lorenz da renda final e a curva da diferença, entre a sua participação acumulada e a da renda final, sempre abaixo do eixo horizontal.

FIGURA 10
Curvas de Concentração da Tributação Direta: Renda Final

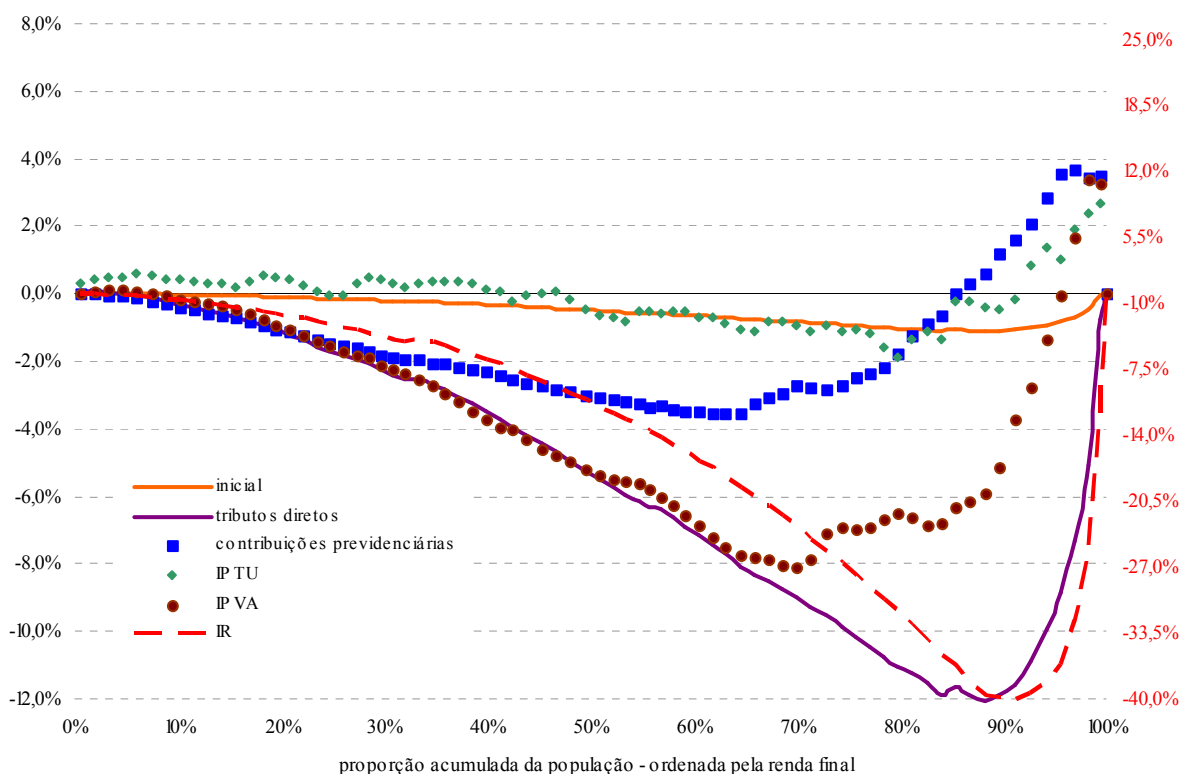


Fonte: IBGE/POF de 2002-2005 (microdados).
Obs.: Somente renda final positiva.

Por outro lado, IPTU, IPVA e contribuições previdenciárias apresentam curvas de concentração relativamente “próximas” à curva de Lorenz da renda final, o que significa que sua incidência tem pouco efeito sobre a distribuição de renda. Isso ocorre, também, pela pequena participação desses tributos diretos na renda, fato que se observa, também, no IR, arrefecendo seu potencial distributivo. Assim, acréscimos proporcionais no IR, ainda que acarretem uma diminuição no IR, esta é pouco expressiva, como se pode verificar pela sua contribuição marginal (-0,006).

Vale notar pela figura 11, onde constam curvas da diferença entre a participação acumulada de cada tributo e a da renda final, o comportamento das contribuições previdenciárias, do IPVA e do IPTU. Quanto a esse último, a figura mostra, de um lado, que a metade mais pobre da população tem uma contribuição ao tributo sempre superior a sua participação na renda total e, de outro, que o extremo superior da distribuição é beneficiado em termos de participação no montante do tributo. Situação essa que é, também, observada para as contribuições previdenciárias e o IPVA, ou seja, a incidência desses tributos torna-se mais branda entre os mais ricos.

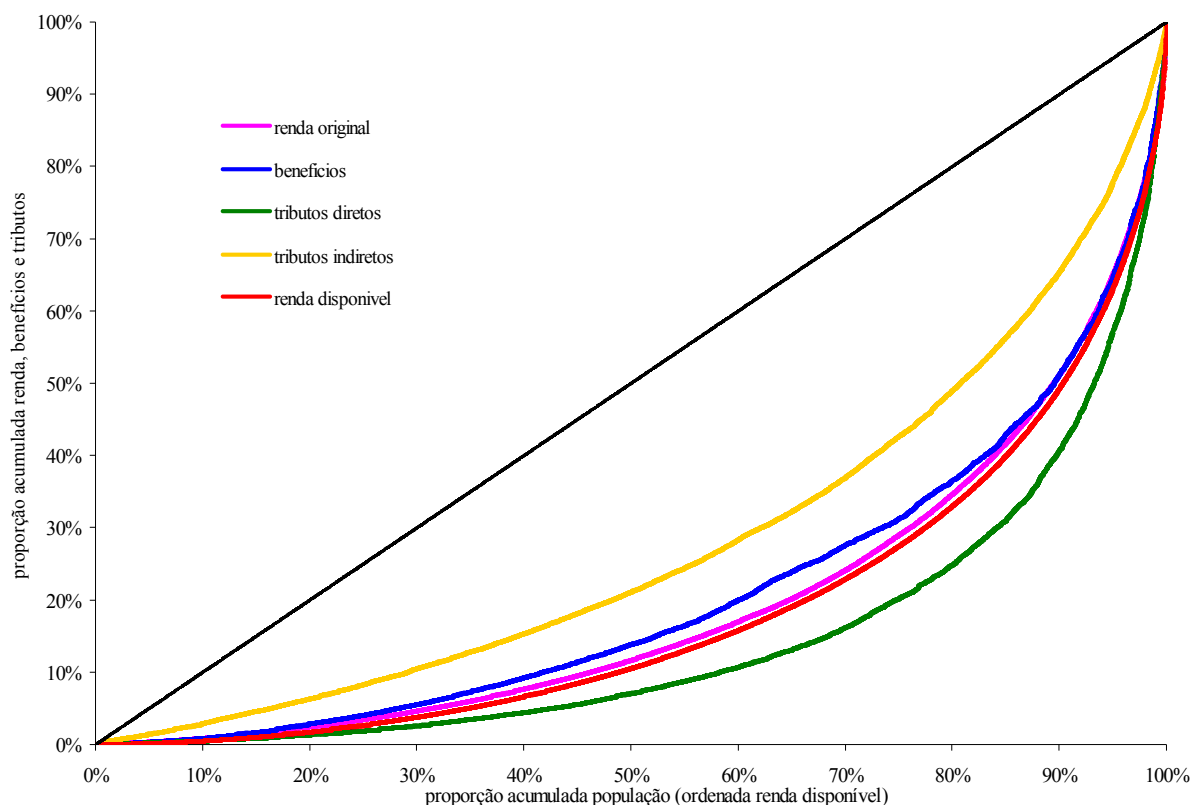
FIGURA 11
Diferença entre a participação acumulada dos tributos diretos e a participação acumulada da renda final



A figura 12 traz as curvas de concentração da renda original, dos benefícios, dos tributos diretos e dos tributos indiretos em relação à renda disponível, tendo sido descartados, como em

todas as figuras, as famílias com a renda posterior – final e disponível – negativa. Fica evidente a baixa eficácia distributiva das políticas previdenciária e tributária. Efetivamente, desconsideradas as famílias cuja resultado final são rendas negativas, o índice de Gini da renda original – situação hipotética – é de 0,6451, sendo de 0,6176 para a renda inicial. Com os tributos diretos, o índice de Gini cai para 0,6051 – renda final, aumentando para 0,6335 com a incidência dos tributos indiretos. As contribuições marginais ao índice de Gini da renda disponível – somente para resultados não negativos dessa renda – são para o total dos benefícios totais, dos tributos diretos e dos indiretos de $-0,009$, $-0,009$ e $0,043$ ⁷⁷, respectivamente. Verifica-se que a retirada das renda negativas diminui a eficácia distributiva das transferências e dos tributos diretos, amplificando a regressividade dos tributos indiretos.

FIGURA 12
Curvas de Concentração dos Componentes da Renda Disponível



Fonte: IBGE/POF de 2002-2005 (microdados).

Obs.: Somente renda disponível positiva.

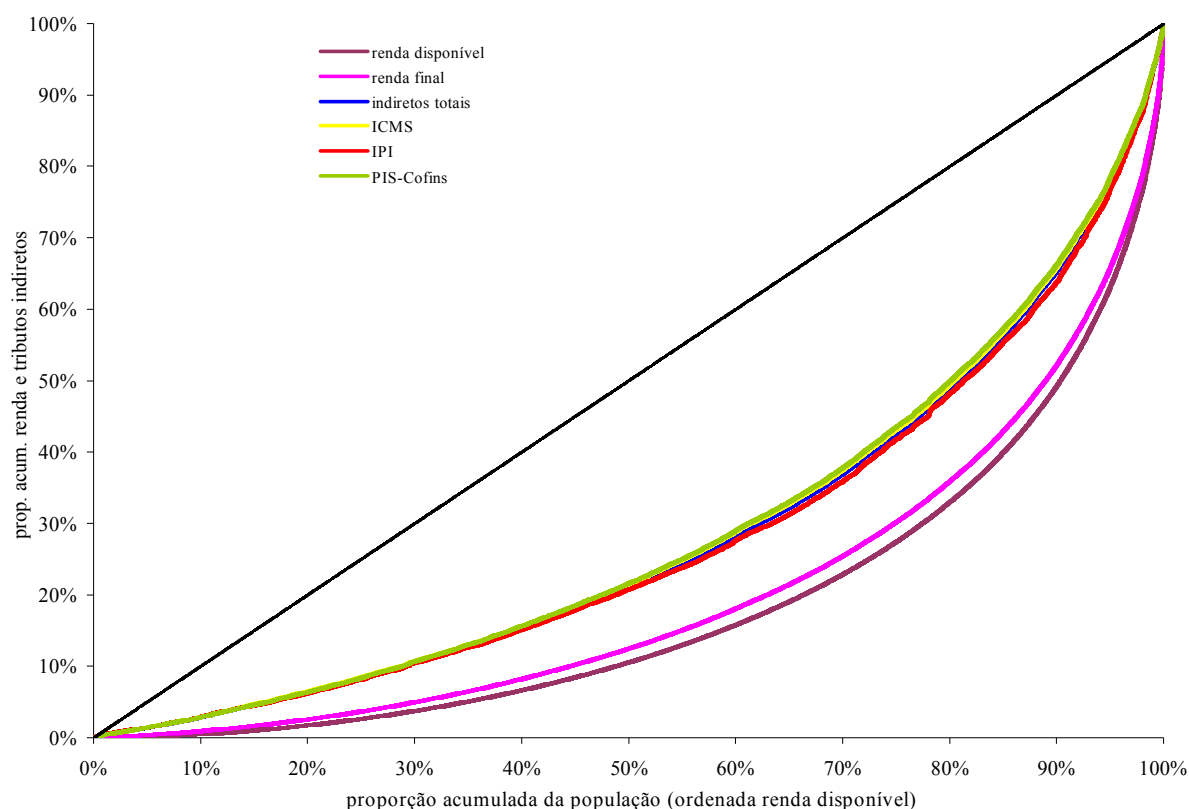
Retomando as informações da tabela 42 – onde são consideradas as rendas negativas – para a análise dos tributos indiretos, verifica-se que estes representam quase 1/4 da renda disponível, sendo todos eles regressivos. Em verdade as razões de concentração dos três principais – ICMS, IPI e PIS-Cofins – situam-se abaixo de 0,400, ou seja, bastante inferior ao índice de Gini da renda disponível, de 0,655. Resulta disso que pequenas elevações proporcionais

77. Os coeficientes de concentração das transferências, dos tributos diretos e dos indiretos, nessa situação, são de 0,5851, 0,7072 e 0,4386, que se encontram ilustrados na figura 12.

desses tributos implicam acréscimos na desigualdade, cuja envergadura sobressai frente aos efeitos distributivos dos benefícios e dos tributos diretos. Esses três tributos apresentam efeitos marginais bem expressivos, com o ICMS tendo a maior contribuição marginal e a PIS-Cofins e o IPI rivalizando com os valores das aposentadorias do RGPS – de caráter distributivo – e dos RPPSs – de perfil concentrador.

Enquanto a figura 13 exibe o caráter regressivo dos tributos indiretos, com as curvas de concentração de todos eles posicionadas acima da curva de Lorenz da renda disponível, nas figuras 14 e 15 são apresentadas, respectivamente, as curvas da diferença entre a participação acumulada dos benefícios e a da renda disponível e as curvas de concentração dos tributos diretos com base na renda disponível.⁷⁸

FIGURA 13
Curvas de Concentração da Tributação Indireta: Renda Disponível



Fonte: IBGE/POF de 2002-2005 (microdados).

Obs.: Somente renda disponível positiva.

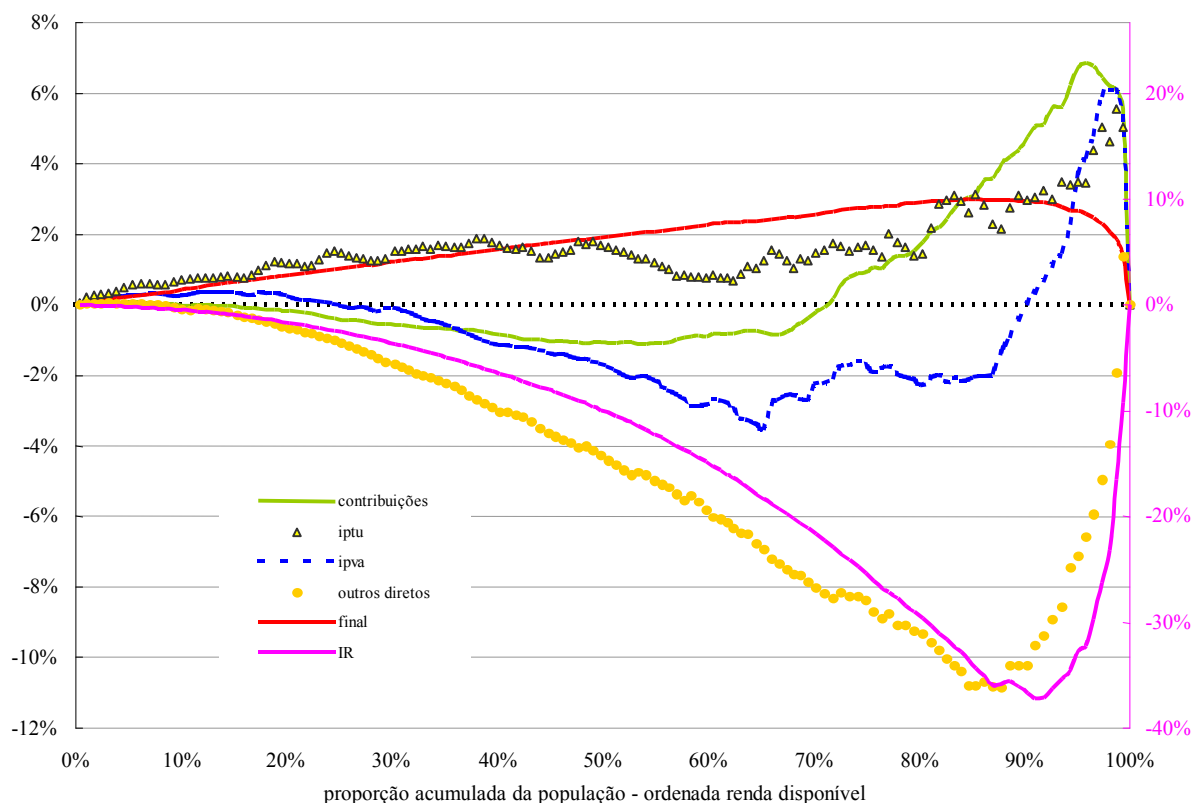
Na figura 14 se destaca o comportamento do IR, cuja curva da diferença entre a sua participação concentração e a da renda disponível está posicionada bem abaixo do eixo

78. Decidiu-se não apresentar o gráfico com as curvas da diferença da participação acumulada dos tributos indiretos frente a da renda disponível por não resultar em um melhor ilustração da regressividade desses tributos. Pelo mesmo motivo não constam as figuras das curvas de concentração da tributação direta com base na renda disponível e das curvas da diferença entre a participação acumulada dos benefícios e a da renda disponível.

horizontal. Essa positiva focalização nos mais ricos do IR é observada, em menor grau, nos denominados outros tributos diretos – em verdade, as outras deduções. Por outro lado, fica ainda mais explícita a regressividade do IPTU, dada que a participação acumulada do tributo é sistematicamente superior à apropriação da renda disponível. Ilustra, também, o abrandamento na incidência das contribuições previdenciárias e, em menor grau, do IPVA nos estratos superiores da renda, apontado anteriormente quando da ordenação pela renda final.

FIGURA 14

Diferença entre a participação acumulada dos tributos diretos e a participação acumulada da renda disponível

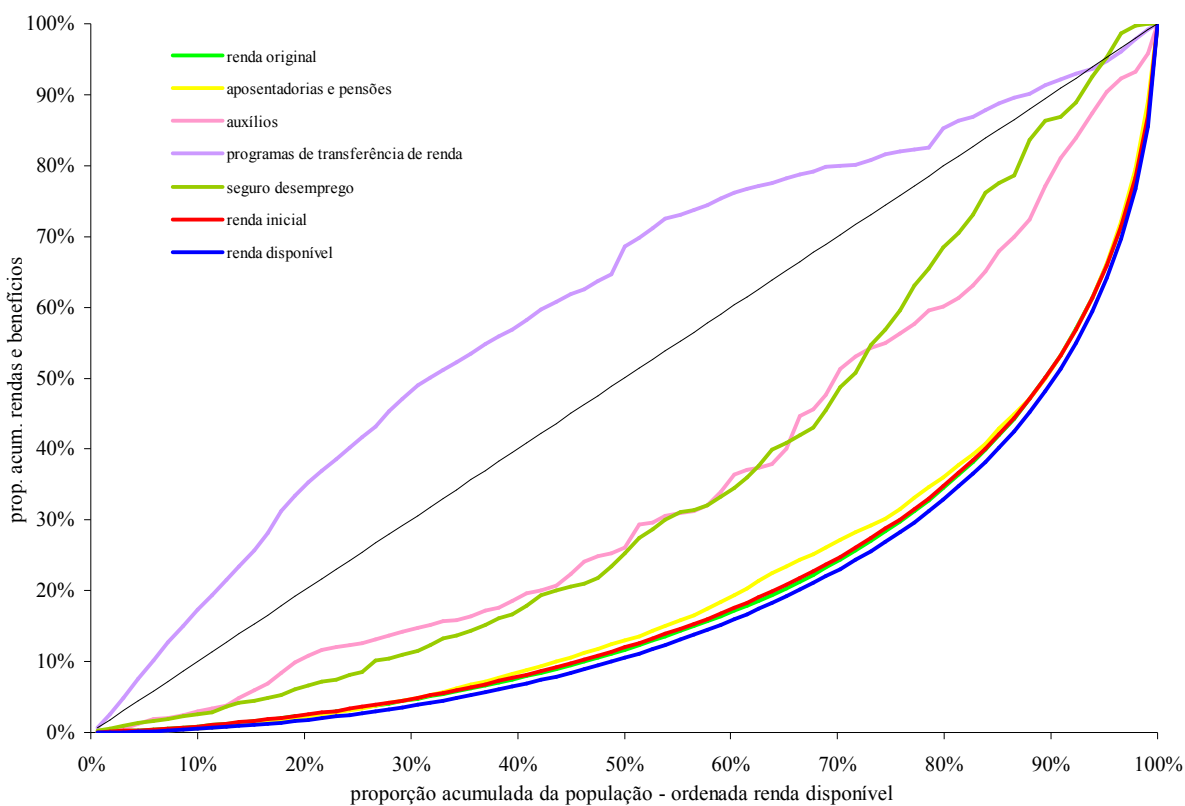


Fonte: IBGE/POF de 2002-2005 (microdados).

Obs.: Somente renda disponível positiva.

Já na figura 15 o destaque fica por conta dos programas de transferência, cuja curva de concentração fica acima da linha de perfeita igualdade e, em seguida, as aposentadorias do RGPS e os auxílios que apresentam curvas de concentração situadas acima da de Lorenz.

FIGURA 15
Curvas de Concentração dos Benefícios: Renda Disponível



Fonte: IBGE/POF de 2002-2005 (microdados).

Obs.: Somente renda disponível positiva.

VI.4.2. Impactos Distributivos dos Benefícios e dos Tributos: Medidas de Progressividade e Efeitos de Reordenamento ⁷⁹

Nesta subseção, a avaliação dos impactos distributivos dos benefícios e tributos será feita com base no comportamento dos dois componentes que sintetizam as alterações nos índices de desigualdade, como descrito na seção metodológica. Comportamento esse que varia, a depender da renda empregada como parâmetro: se ela é a anterior ao benefício ou tributo ou se é a posterior. Veremos que os indicadores de progressividade e os efeitos de rearranjo são bem diferentes, também a depender da renda empregada como parâmetro de avaliação. Foi visto que os efeitos de reordenamento, na abordagem tradicional de uma política de caráter progressivo, atenuam seus impactos distributivos. Diversamente, quando se emprega a renda *ex post* como parâmetro de análise, os dois efeitos têm sinais iguais – sem inflar, portanto, o caráter progressivo da política.

79. Consideraram-se todas as famílias, mesmo aquelas com rendas final e disponível negativas, ainda que tal situação careça de significado. Excluíram-se, todavia, os pensionistas, empregados domésticos e parentes de empregados domésticos

Na tabela 43 estão os resultados para as duas abordagens, denominando-se indicadores de Lerman e Yitzhaki – progressividade e reordenamento – quando se emprega a renda resultante – após os benefícios ou tributos – como o parâmetro. Os indicadores ditos originais – progressividade de Kakwani e de Reordenamento –, dado o emprego mais usual na literatura, se baseiam na renda prévia, vale dizer, aquela anterior à concessão dos benefícios e da incidência dos impostos.

Os índices de Gini constantes na coluna 2 da tabela referem-se, de um lado, aos quatro estágios distributivos considerados: rendas original, inicial, final e disponível. Trata-se sempre da parcela monetária da renda, ou seja, não se referem à renda total. De outro lado, no caso dos benefícios, os índices se referem à situação anterior à sua concessão, ou seja, a uma renda inicial descontado o benefício. E por fim, no caso dos tributos diretos e indiretos, os índices de Gini são os resultantes, respectivamente, do recolhimento do tributo direto sobre a renda inicial (em que já estão incorporados os benefícios) e da incidência do tributo indireto sobre a renda final.

Na coluna 3 encontram-se as diferenças entre os índices resultantes das políticas previdenciária, assistencial e de tributação, em realidade entre o índice de Gini antes e o índice depois da política. As variações no índice de Gini se decompõem em duas parcelas: uma relacionada ao grau de progressividade do(s) benefício(s) ou do(s) imposto(s) examinado(s) e a outra ao reordenamento da população, segundo a renda, que ocorre devido ou à concessão do benefício ou à incidência do imposto. Cabe ao peso do benefício ou do imposto sobre a renda o papel de ponderador do caráter progressivo/regressivo do benefício ou do imposto.

De um índice de Gini de 0.651 para a renda original, ou seja, da renda composta de recebimentos “privados” – trabalho, investimentos e transferências não-públicas – assiste-se a uma diminuição para 0.624 quando se incorporam os benefícios públicos e dos empregadores – aposentadorias e pensões, auxílios, programas de transferência de renda, bolsa de estudo e seguro-desemprego. Nas etapas seguintes, quando são consideradas as rendas após o recolhimento dos impostos diretos – IR, contribuições previdenciárias, IPTU, IPVA e as outras deduções – e a incidência dos indiretos – ICMS, IPI, PIS-Cofins e Cide – o Gini, primeiramente, cai para 0,615, em decorrência dos impostos diretos, para, em seguida, recrudescer ao nível da renda original – 0,655. Assim, os ganhos distributivos decorrentes das transferências monetárias governamentais e da tributação direta são corroídos pelos tributos indiretos. Dito de outro modo, a concentração da renda, medida pelo índice de Gini, após ter diminuído 5,5%, graças à concessão de benefícios e à tributação direta, aumentou 6,6%, tendo como resultado final – ou seja, frente ao índice da renda original –, um aumento absoluto de 0,004 ou, em termos percentuais, de 0,6%.

Vale notar que o índice atingiu um mínimo em 0,615, o que aponta para a rigidez na concentração de renda no país, dado que o montante dos benefícios concedidos e dos tributos diretos é relativamente expressivo, representando juntos 23,2% da renda inicial – aquela declarada pelas famílias. Todavia, se compararmos com informações de outros países, especificamente, países centrais, membros da OCDE, evidencia-se que, de modo geral, tanto a participação dos benefícios e tributos diretos é mais expressiva como são mais progressivas as políticas de seguridade social e de tributação sobre a renda e patrimônio.

O estudo de De Beer *et al.* (2001) apresenta os resultados da seguridade social e da tributação direta em dez países desenvolvidos – Suécia, Dinamarca, Noruega, Países Baixos, Alemanha, Bélgica, Canadá, Reino Unido, Austrália e Estados Unidos – onde a média de participação dos benefícios sociais atinge 21,3% da renda inicial e os tributos representam 38,5% da renda final, enquanto no caso brasileiro tais participações são de 13,7% e 10,5%, respectivamente. Como se pode notar, a diferença é bem mais aguda nos tributos diretos do que nas aposentadorias e pensões quanto à participação na renda, diferentemente do que se observa para o índice de progressividade de Kakwani, cuja discrepância maior se situa na menor progressividade que os benefícios previdenciários apresentam no Brasil. Efetivamente, a média dos índices de Kakwani, nesses dez países é de 0,879, para os benefícios, e de 0,141, nos tributos diretos, atingindo, no Brasil, 0,480 e 0,123, respectivamente. Assim, os efeitos distributivos da seguridade no Brasil são de pouca monta em razão da “baixa” progressividade do conjunto dos benefícios. Em realidade, há uma clivagem entre os benefícios previdenciários e assistenciais no país. De um lado, existem as chamadas bolsas com índice de progressividade de Kakwani superior, inclusive, ao da seguridade dos países centrais, mas cujos efeitos distributivos são limitados pela pouca expressão na renda total. Na POF de 2002- 2003, esses programas respondiam por tão-somente 0,25%, da renda final, podendo, quando muito, ter atingido 0,75% nos dias atuais. Junto às bolsas (portanto, claramente progressivas) encontram-se as aposentadorias do RGPS e, em menor grau de progressividade, os auxílios, cujos efeitos distributivos são contra-arrestados pela outra porção da previdência – as aposentadorias dos RPPSs.

Em relação aos tributos diretos, ainda que o índice de progressividade esteja em nível relativamente próximo ao dos países centrais, a participação na renda é muito pouco expressiva. Assim, a potencialidade distributiva dos tributos diretos, notadamente do IR e das outras deduções, é enfraquecida pela pequena participação na renda, atingindo, para esses “tributos” a tão-somente 2,1% e 2,4% da renda final. A baixa participação na renda pessoal pode ser creditada à elevada informalidade no mercado de trabalho, aos altos níveis de elisão fiscal dos rendimentos provenientes do trabalho não assalariado – especialmente dos profissionais liberais – e do patrimônio (aluguéis e vendas) e à baixa incidência sob os rendimentos originários das aplicações financeiras.

Na decomposição da variação do índice de Gini, quando se emprega como parâmetro a renda prévia, o efeito da progressividade do benefício ou do tributo direto – índice de Kakwani vezes (x) a participação na renda posterior – é atenuado pelo efeito concentrador do reordenamento (coluna 6 da tabela 43). No caso dos tributos indiretos, que se caracterizam pela regressividade, tem-se os dois componentes atuando na mesma direção: a concentração da renda. Vale observar que nos benefícios, o caráter concentrador do componente de reordenamento é bem mais expressivo que nos tributos diretos, ou seja, a metodologia tradicional outorga aos benefícios um perfil progressivo mais expressivo, que, em realidade, pode inexistir.

Nos países centrais, os efeitos de reordenamento têm, também, um sentido oposto ao da progressividade dos benefícios e dos tributos diretos, sendo, todavia, bem menos expressivos. Em realidade, dada a magnitude do componente de progressividade dos benefícios e tributos diretos nos países centrais, o efeito concentrador do componente reordenamento torna-se marginal, diferentemente do que se assiste no Brasil. Assim, para a média dos países centrais analisados por De Beer *et al.* (2001), o componente de reordenamento representa 17% e 15% do componente

progressividade para benefícios e tributos diretos, respectivamente, enquanto no Brasil essa participação atinge a 59% e 28%.

TABELA 43

Brasil: Indicadores de Progressividade, Participação na Renda e Efeitos de Reordenamento dos Benefícios e Tributos Diretos e Indiretos – 2002-2003

Benefícios e Tributos	Gini	Diferença dos índices de Gini ⁽⁸⁾	Renda anterior			Renda posterior		
			Índice de Kakwani ⁽⁴⁾	% benefício ou tributo na renda posterior	Reordenamento ⁽⁵⁾	Índice de Lerman e Yitzhaki ⁽⁶⁾	% benefício ou tributo na renda anterior	Reordenamento ⁽⁷⁾
Renda original (X_0)	0,6510							
Renda inicial (benefícios- b) (X_i)	0,6241	0,0269	0,4796	0,1367	0,0387	0,0398	0,1583	0,0206
Renda final (trib. diretos - t) (X_f)	0,6146	0,0095	0,1229	0,1049	0,0034	0,0674	0,0949	0,0031
Renda disponível (trib. indiretos - ti) (X_d)	0,6550	-0,0404	-0,1338	0,2344	0,0091	-0,2607	0,1899	0,0091
Aposentadorias e pensões ⁽¹⁾	0,6485	0,0244	0,4849	0,1279	0,0376	0,0301	0,1466	0,0200
RGPS ⁽¹⁾	0,6574	0,0333	0,6987	0,0764	0,0200	0,2403	0,0827	0,0134
RPPS ⁽¹⁾	0,6142	-0,0099	0,1433	0,0515	0,0172	-0,2821	0,0543	0,0054
Auxílios ⁽¹⁾	0,6246	0,0005	0,5527	0,0013	0,0002	0,3151	0,0013	0,0001
Bolsa de estudo ⁽¹⁾	0,6231	-0,0010	-0,0168	0,0040	0,0009	-0,3104	0,0040	0,0002
Programas de transferência de renda ⁽¹⁾	0,6263	0,0022	0,9587	0,0025	0,0001	0,8485	0,0025	0,0001
Seguro-desemprego ⁽¹⁾	0,6245	0,0004	0,3816	0,0011	0,0000	0,3197	0,0011	0,0000
Contribuições previdenciárias ⁽²⁾	0,6239	0,0002	0,0362	0,0319	0,0010	-0,0081	0,0309	0,0004
IR ⁽²⁾	0,6180	0,0061	0,3063	0,0209	0,0003	0,2754	0,0205	0,0005
IPTU ⁽²⁾	0,6247	-0,0006	0,0211	0,0145	0,0009	-0,1051	0,0143	0,0009
IPVA ⁽²⁾	0,6237	0,0004	0,0742	0,0060	0,0000	0,0665	0,0060	0,0000
Outros Descontos ⁽²⁾	0,6211	0,0030	0,1513	0,0239	0,0006	0,1031	0,0233	0,0006
ICMS ⁽³⁾	0,6328	-0,0182	-0,1426	0,1139	0,0020	-0,1987	0,1023	0,0021
IPI ⁽³⁾	0,6184	-0,0038	-0,1107	0,0311	0,0003	-0,1368	0,0302	0,0004
PIS-Cofins ⁽³⁾	0,6230	-0,0084	-0,1470	0,0543	0,0004	-0,1709	0,0515	0,0004
Cide-Combustíveis ⁽³⁾	0,6146	0,0001	0,0138	0,0060	0,0000	0,0027	0,0060	0,0000

Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

Notas: (1): Os índices de Gini referem-se à renda inicial descontado o benefício. A diferença dos índices de Gini é entre o da renda inicial sem o benefício e o da renda inicial.

(2): Os índices de Gini referem-se à renda inicial descontado o tributo direto. A diferença dos índices de Gini é entre o da renda inicial e o da renda inicial menos o tributo direto.

(3): Os índices de Gini referem-se à renda final descontado o tributo indireto. A diferença dos índices de Gini é entre o da renda final e o da renda final descontado o tributo indireto.

(4): $G_{X_0} - C_b$, para benefícios, $C_t - G_{X_i}$, para tributos diretos, $C_{ii} - G_{X_{if}}$, para tributos indiretos, considerando o ordenamento das famílias pela renda anterior – original, inicial e final, respectivamente.

(5): $G_{X_i} - C_{X_i}$, para benefícios, $G_{X_f} - C_{X_f}$, para tributos diretos, e $G_{X_d} - C_{X_d}$, para tributos indiretos, considerando o ordenamento das famílias pela renda anterior – original, inicial e final, respectivamente.

(6): $G_{X_i} - C_b$, para benefícios, $C_t - G_f$, para tributos diretos, e $C_{ii} - G_d$, para tributos indiretos, com as razões concentração com base no ordenamento pela renda posterior – inicial, final e disponível, respectivamente.

(7): $G_{X_0} - C_{X_0}$, para benefícios, $G_{X_i} - C_{X_i}$, para tributos diretos, e $G_{X_f} - C_{X_f}$, para tributos indiretos, com as razões de concentração com base no ordenamento pela renda posterior – inicial, final e disponível, respectivamente.

(8): No caso da renda anterior como parâmetro, o diferencial entre os coeficientes de Gini, ou seja, $G_{X_0} - G_{X_i}$, $G_{X_i} - G_{X_f}$ e $G_{X_f} - G_{X_d}$ resulta da diferença entre o índice de Kakwani ponderado pela participação do benefício ou tributo na renda posterior e o efeito de reordenamento [(col. 4 * col. 5) – col. 6]. No caso da renda posterior como parâmetro, as diferenças entre os índices de Gini resultam da soma entre o índice de Lerman e Yitzhaki ponderado pela participação do benefício ou tributo na renda anterior e o efeito de reordenamento [(col. 7 * col. 8) + col. 9].

Quando a análise dos efeitos distributivos dos benefícios governamentais e dos tributos, segundo esses dois componentes, passa a ser feita com base na renda resultante, descortinam-se outros aspectos do processo de redistribuição. Em primeiro lugar, quando os dois componentes têm o mesmo sinal, eles atuam no mesmo sentido. Em segundo lugar, para os benefícios e tributos diretos progressivos, cabe ao componente reordenamento a maior parcela na redistribuição decorrente da concessão do benefício ou da incidência do imposto direto. Resultam disso medidas de progressividade menores, ou melhor, os índices de progressividade mostram-se melhor calibrados. Exemplo disso é o caso das aposentadorias dos RPPSs que são progressivas, pelo método tradicional, e regressivas quando analisadas com base na renda posterior.

Concretamente, os benefícios se apresentam menos progressivos, devendo-se a redistribuição a efeitos de reordenamento. Nos tributos diretos, evidencia-se o caráter regressivo do IPTU e, marginalmente, das contribuições previdenciárias, além de mostrar que o IR, as outras deduções e o IPVA são mais progressivos que os benefícios.

Em relação aos indiretos, fica mais patente sua regressividade, dado que as medidas de progressividade são maiores, em termos absolutos, do que na abordagem com base na renda prévia, transferindo-se ao componente de reordenamento um efeito desconcentrador. Infelizmente não se tem conhecimento de estudos, no Brasil e em outros países, que analisam os efeitos distributivos, decorrentes da progressividade dos benefícios e tributos e do reordenamento das famílias, com base na renda posterior.

Na tabela 44 são cotejadas as estimativas aqui desenvolvidas quanto aos impactos distributivos das políticas públicas previdenciária, assistencial e tributária sobre a renda pessoal – no caso, a renda domiciliar *per capita* – com as realizadas em outros estudos tanto para o caso brasileiro – com base na POF de 1995-1996 – como para países centrais, notadamente o Reino Unido.

Primeiramente, nota-se que os ganhos distributivos na concessão de benefícios e na tributação direta no Brasil são imensamente menores que os observados nos países desenvolvidos, mesmo naqueles cujo *estado de bem-estar social* é do tipo liberal, ou seja, nos quais os esquemas de proteção social são restritos aos comprovadamente pobres, cabendo ao mercado papel de destaque na provisão dos serviços sociais e previdenciários. As diferenças, como já apontado, são mais profundas no primeiro estágio distributivo, ou seja, nos resultados das políticas de previdência e assistência sociais, onde a queda no índice de Gini encontra-se entre 23,0% e 31,7% entre os países considerados frente a uma diminuição da ordem de 4% no Brasil.

As discrepâncias nas estimativas para o caso brasileiro se devem, para o biênio 1995/1996, à base de dados empregada, pois enquanto Silveira (2003) emprega a POF de 1995/1996, Immervoll, Levy e Nogueira (2006) utilizam a Pnad de 1999. Dado que na Pnad a participação das aposentadorias e pensões é bem superior à da POF, além de abranger todo o território nacional, notadamente o meio rural, onde a previdência tem papel de destaque na renda e na diminuição da pobreza, os impactos distributivos decorrentes da concessão dos benefícios são mais expressivos. Já no caso dos tributos diretos, os maiores impactos estimados por Immervoll, Levy e Nogueira (2006) se devem aos procedimentos de estimação: o emprego da Pnad e o fato de considerarem a parcela contributiva dos empregadores. Ao empregarem a Pnad,

aplicam aos dados as regras de incidência das contribuições previdenciárias e do IR restringindo o grau de elisão fiscal, ainda que façam ajustes com base nos registros administrativos. A incorporação das contribuições dos empregadores parte da hipótese de que elas são retiradas da remuneração dos empregados, ou seja, consideram que o encargo dessas contribuições são dos trabalhadores.

Para os tributos indiretos, os autores realizam um ajuste, para os décimos inferiores e medianos de renda, da incidência desses tributos, ao considerarem como parâmetro o consumo e não a renda. Sustentam que nesses décimos, onde se assiste a déficits orçamentários, as despesas de consumo são, em realidade, o que mais se aproxima do conceito de renda permanente. Resulta disso a mudança do perfil distributivo da tributação indireta de regressiva para neutra.⁸⁰ Assim, diferentemente das outras estimativas, a tributação indireta não implica na reposição da desigualdade aos níveis anteriores à concessão dos benefícios e à incidência dos tributos diretos, ou seja, da renda original. Em realidade, o índice de Gini da renda disponível fica em patamar semelhante ao da renda inicial (anterior a tributação direta e já consideradas as transferências).

Entre as estimativas de Silveira (2003), para 1995-1996, e as aqui realizadas, relativas a 2002-2003, onde se aplicaram procedimentos semelhantes, as diferenças se devem, de um lado, à maior cobertura da POF de 2002-2003 e, de outro, ao incremento da carga tributária indireta incidente sobre as famílias. Além disso, observou-se, no caso dos benefícios, uma ampliação do público beneficiário e um incremento real dos valores, o que, junto com a maior cobertura, implicou um maior impacto distributivo.

Por último, cabe notar que a tributação indireta no Brasil tem um impacto distributivo concentrador menor que no Reino Unido, sendo que a diferença é bem menos pronunciada que para os efeitos distributivos dos benefícios de da tributação direta. Todavia, o que vale sublinhar é que, se no Reino Unido a tributação indireta, *grosso modo*, repõe a desigualdade aos níveis anteriores à tributação direta, no caso brasileiro seu impacto concentrador ultrapassa em muito a tributação direta, superando, inclusive, o efeito distributivo conjunto de transferências e tributos diretos.

80. Mesmo procedimento empregado no documento da SPE do Ministério da Fazenda, desenvolvido em 2003 (BRASIL, 2003), objeto de análise crítica em Silveira (2003).

TABELA 44

Brasil, Reino Unido e “Tipos” de Estados de Bem-Estar Social(1): Comparação dos Impactos Distributivos das Transferências Governamentais e da Tributação, segundo Estudos Seleccionados

Estágios de distribuição (2)	Brasil (metade dos 90) (3)			Reino Unido (4)		Estados de bem-estar social (vários anos) (5)				
	Silveira (2003)	Immervoll, Levy e Nogueira (2006)	Brasil 2002-03	2000-01	2005-06	Média	Sociais democratas	Corporatist a	Liberais	
	<i>per capita</i>	Adulto equivalent e	Adulto equivalente	<i>per capita</i>	adulto equivalent e	adulto equivalent e	<i>per capita</i>			
1º estágio	-2.0	-2.5	-9.5	-4.1	-25.5	-28.8	-28.3	-31.7	-32.1	-23.0
2º estágio	-1.3	-1.5	-2.9	-1.5	-7.9	-8.1	-12.1	-10.5	-17.2	-11.3
3º estágio	2.9	3.1	2.7	6.6	11.4	8.8				
Ganho distributivo total	-0.5	-1.0	-9.8	0.6	-23.5	-28.8				
Ganho distributivo 2 estágios iniciais	-3.3	-4.0	-12.1	-5.6	-31.4	-34.6	-37.0	-38.9	-43.8	-31.8

Fontes: IBGE/POF de 2002-2003; Silveira (2003); Immervoll, Levy e Nogueira (2006); De Beer *et al.* (2001); Lakin (2002); e Jones (2007).

Notas: (1) Os impactos distributivos referem-se a queda/aumento percentual do índice de Gini. A tipologia de *estados de bem-estar social* encontra-se desenvolvida em Esping-Andersen (1999).

(2) Os estágios de distribuição referem-se, respectivamente, à passagem da renda original (renda sem benefícios) para a renda inicial, dessa para a final (descontados os impostos diretos) e a disponível (descontados os tributos indiretos).

(3) Silveira (2003) emprega a POF de 1995-1996 e Immervoll, Levy e Nogueira, a Pnad de 1999, sendo que as estimativas de carga tributária indireta são realizadas com a POF de 1995-1996.

(4) Estimativas presentes em Lakin (2002) e Jones (2007) para, respectivamente, os biênios 2000/2001 e 2005/2006.

(5) Médias aritméticas feitas com base em De Beer *et al.* (2001).

VII. CONCLUSÕES

Podem-se extrair quatro conclusões das estimativas dos impactos distributivos da previdência e assistência sociais e da tributação direta e indireta. Em primeiro lugar, a desigualdade da renda, considerando-se somente os rendimentos de origem privada, entre os quais se destacam os rendimentos do trabalho, é extremamente elevada no país. Dado que nosso sistema de previdência social se caracteriza, em grande medida, por ser um seguro social, ou seja, aposentadorias e pensões têm estreita relação com as contribuições pretéritas, o perfil distributivo das aposentadorias e pensões reflete as desigualdades do mercado de trabalho. Isso pode vir a se tornar ainda mais agudo no médio prazo em vista da diminuição, ocorrida nos últimos 20 anos, da população coberta pelo previdência social. Concretamente, os níveis de desemprego, de informalidade e de precarização no mercado de trabalho são muito superiores aos vigentes em meados dos anos 1980.

O segundo ponto diz respeito ao baixo impacto distributivo dos benefícios previdenciários e assistenciais, do seguro-desemprego e de outras transferências monetárias, em comparação ao desempenho dessas políticas nos países desenvolvidos. Isso se deve ao grau de progressividade dos benefícios, pois sua participação na renda pessoal encontra-se em patamar relativamente expressivo, especialmente quando se considera a participação da população de idosos. Todavia, ao se discriminar os dois regimes previdenciários, fica patente a progressividade das aposentadorias e pensões do RGPS, ou seja, seu caráter distributivo.

A progressividade da tributação direta no Brasil mostra-se similar à dos países centrais. Observa-se, contudo, uma participação muito inferior na renda pessoal. Com isso, o impacto distributivo perde eficácia. Preocupante é a regressividade do IPTU, tributo sobre o patrimônio que deveria ser, assim como o IR, progressivo. Esse fato na verdade indica quão frágil é a solidariedade fiscal na sociedade brasileira, pois, como dito, os tributos diretos têm uma participação muito menor no orçamento fiscal brasileiro, em vista do que se observa nos países centrais. Assim, o financiamento das políticas públicas fica a cargo dos tributos indiretos que são, por natureza, regressivos. E, ainda mais, nota-se que vêm ganhando destaque os de caráter cumulativo, com efeitos perversos na eficiência econômica.

Assim como na tributação direta, o nó não está no seu grau de progressividade, dado que as medidas de progressividade se encontram em patamar semelhante ao das outras economias. O problema se situa, como se verá, no peso que os tributos sobre o consumo têm na renda pessoal e no orçamento governamental.

Na Inglaterra, bem como nos outros países desenvolvidos, o efeito líquido da tributação é neutro, como aponta Glennerster (2006, p. 25): (...) “indirect taxes have had a growing part to play in counteracting the equalizing effect direct taxation since they fall most heavily on the poor”. Cabe às políticas sociais – o *welfare-state* – o papel redistributivo. No caso brasileiro, como se verá, além dos ganhos distributivos das políticas sociais – melhor, dizendo, das transferências monetárias governamentais – serem bem mais modestos, esses são neutralizados pelo resultado regressivo da tributação. Resultado que, como dito, se deve principalmente à

composição da tributação no que se refere aos impostos diretos e indiretos, e não à progressividade ou regressividade deles.

Somos, como se percebe dessas conclusões, um país que tolera elevados índices de desigualdade na renda, o que se reflete na baixa eficácia distributiva das políticas tributária, previdenciária e assistencial. É nessas intervenções governamentais que se refletem os consensos sociais na luta pela equidade e igualdade. E, hoje, as poucas conquistas na direção da construção de um *estado de bem-estar social* e de ampliação das políticas sociais, previdenciárias e assistenciais são colocadas à prova a todo o momento, com pesadas críticas aos seus custos. Exemplo disso é a forma como a tributação é vista pelas chamadas classes médias e pelas elites, representando tão-somente encargo e não como a parcela de contribuição à constituição e/ou construção de uma sociedade mais equilibrada. Considerando que os tributos refletem, *grosso modo*, o grau de solidariedade entre os cidadãos, fica evidente que, no Brasil, essa é muito pouco considerada.

Já no campo dos benefícios, é recorrente a desvalorização da provisão pública, cuja avaliação, no meu entender, não tem substância, pois é marcada pelo preconceito, dado ser desconhecida por essas camadas populacionais a qualidade da oferta pública. Creio, assim, ser falacioso o argumento, bastante comum, de que a carga tributária é demasiadamente pesada, tendo-se em conta as políticas e os serviços que o Estado fornece. Primeiramente, a valoração negativa dos serviços públicos de saúde e educação é bastante discutível, visto que os serviços privados não são, em média, de excelência ou, até mesmo, de boa qualidade. Ademais, aqueles serviços de maior complexidade e custo são fornecidos, quase exclusivamente, pelo setor público – transplantes, tratamentos de Aids e hepatite C, no âmbito da saúde; ensino universitário e cursos de pós-graduação, no âmbito da educação. Em segundo lugar, dentre as nações ao sul do equador pode-se dizer que constituímos um sistema de proteção social abrangente e com grande capilaridade, dadas as nossas dificuldades socioeconômicas e a extensão territorial. Por fim, cabe sublinhar que a dívida pública e seu financiamento é uma das principais causas da elevação da carga tributária, podendo-se afirmar que é mecanismo de transferências regressiva de renda, logo de reforço dos nossos padrões de desigualdade.

VIII. ANEXOS

ANEXO 1

TABELA A.1

Abrangência da Política Social do Estado em Âmbito Federal e Fontes de Financiamento – 1995-2002

Áreas de atuação	Principais programações	Fontes de Financiamento
1. Previdência social básica	- Regime Geral da Previdência Social (RGPS) – urbano - RGPS – rural	Contribuição Social para a Seguridade
2. Previdência e benefícios aos servidores da União	- Regime próprio de militares - Regime próprio de servidores civis	Receitas fiscais + contribuições sociais
3. Proteção ao Trabalhador	- Abono e seguro-desemprego - Intermediação e qualificação profissional - Geração de emprego e renda - Valorização do servidor público	Recursos do FAT Recursos do FAT Recursos do FAT Receitas fiscais
4. Organização agrária e política fundiária	- PRONAF: agricultura familiar - Assentamentos - consolidação e emancipação - de trabalhadores rurais - Gerenciamento da estrutura fundiária e gestão da política fundiária (inclui desapropriação)	Recursos do FAT Recursos fiscais + Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza Recursos fiscais + Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza
5. Assistência social	- Atenção a pessoas portadoras de deficiência (Renda Mensal Vitalícia – RMV – e Benefício de Prestação Continuada – BPC/LOAS) - Valorização e saúde do idoso (RMV e BPC/LOAS) - Atenção a criança (SAC/LOAS) - Peti - Brasil Jovem - Bolsa-Escola Federal - Bolsa-Criança Cidadã - Bolsa-Alimentação - Bolsa-Renda - Auxílio-Gás - Agente Jovem	Contribuição Social para a Seguridade + Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza
6. Alimentação e nutrição	- Merenda escolar - Distribuição emergencial de alimentos, assistência alimentar e combate a carências	Contribuição Social para a Seguridade + Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza
7. Saúde	- Sistema Único de Saúde (SUS): atendimento ambulatorial, emergencial, hospitalar e farmacêutico - SUS: prevenção e combate de doenças (inclui campanhas públicas) - Saúde da Família	Receitas fiscais + contribuições sociais + Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza
8. Educação	- Ensino Fundamental (Toda Criança na Escola e Escola de Qualidade para Todos) - Educação infantil - Ensino médio - Ensino superior - Ensino profissionalizante - Educação de Jovens e Adultos (EJA)	Receitas fiscais + contribuição social do salário-educação + recursos próprios
9. Cultura	- Etnodes das sociedades indígenas - Produção e difusão cultural - Preservação do patrimônio histórico	Receitas fiscais
10. Habitação e urbanismo	- Infra-estrutura urbana - Morar Melhor e Nosso Bairro	Receitas fiscais + FGTS + recursos do FAT
11. Saneamento e meio ambiente	- Saneamento Básico e Saneamento é Vida - Pró-Água, infra-estrutura e outros	Receitas fiscais + FGTS + recursos do FAT

Fonte: Abrahão; Cardoso, 2006.

ANEXO 2
TABELA A.2

Grupos de Tributos e seus Respectivos Códigos e Descrições na POF de 2002-2003

Grupo de tributos	Tipo de Tributo	Descrição na POF	Código POF		
INSS	Contribuição previdenciária sobre renda do trabalho	Dedução do rendimento do trabalho (empregado privado, empregado público, empregado doméstico, empregado temporário na área rural, empregador e conta própria) para a previdência pública	5600001		
			5600002		
			5600003		
			5600004		
			5600006		
			5600007		
			Previdência pública (federal-iapas, estadual, municipal, militar)	4801801	
	Funrural	4801802			
	Seguro coletivo de trabalho (previdência pública)	4801803			
	Fundo especial da polícia militar (previdência militar)	4801804			
	Gastos individuais com INSS		Previdência estadual	4801805	
			Previdência municipal	4801806	
			Previdência militar	4801807	
			Previdência federal	4801808	
			Fundo de pensão militar	4801809	
Previdência pública			4801810		
INSS do empregado doméstico			Contribuição previdência pública para trabalhadores empregados domésticos	31 códigos relativos a modalidades de emprego doméstico	
IR	Imposto de Renda sobre renda do trabalho	Dedução do rendimento do trabalho (empregado privado, empregado público, empregado doméstico, empregado temporário na área rural, empregador e conta própria) relativa ao imposto de renda	5700001		
			5700002		
			5700003		
			5700004		
			5700006		
			5700007		
			Gastos individuais com Imposto de Renda	Complementação do imposto de renda	4803801
IPTU	IPTU Imóvel principal		Imposto predial (domicílio principal)	1001401	
			IPTU	1001402	
			Imposto predial	1001403	
			Adicionais de imposto predial (juros, multa, etc)(domicílio principal)	1002001	
			Juros de imposto predial (domicílio principal)	1002002	
			Multa de imposto predial (domicílio principal)	1002003	
			Imposto Territorial Rural	1002201	
	IPTU Outros imóveis			SPU (serviço de patrimônio da união)	1002301
				Serviço de patrimônio da união (SPU)	1002302
				Inera	1002401
				Imposto predial (outros imóveis)	4700501
				Imposto predial	4700502
				Imposto territorial (outros imóveis)	4701101
				Imposto territorial	4701102
				Inera (imposto)	4701201
SPU (serviço de patrimônio da união)				4701401	
Serviço de patrimônio da união (SPU)				4701402	
Certificado de cadastro de imóvel				4701501	

(continua)

(continuação)

Grupo de tributos	Tipo de Tributo	Descrição na POF	Código POF
IPVA	IPVA e taxas com automóveis	Emplacamento de automóvel	5000101
		Licença de automóvel	5000102
		Multas	5000201
		Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	5000401
		IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores)	5000402
		Imposto sobre propriedade (IPVA)	5000403
		Taxa de expediente (DETRAN)	5000901
		Taxa de carteira de habilitação	5000902
		Perícia de veículo (taxa)	5000903
		Taxa de transferência de veículo	5000904
		Transferência de veículo (taxa)	5000905
		Taxa de transferência de placa de veículo	5000906
		Transferência de placa de veículo (taxa)	5000907
		Fotografia de acidente (perícia)	5000908
		Documento único de trânsito	5000909
		DUT (documento único de trânsito)	5000910
		Taxa de nada consta	5000911
		Nada consta (taxa)	5000912
		Baixa de reserva de registro de veículo	5000913
		Taxa de baixa de reserva de registro de veículo	5000914
		Exame para renovação de carteira de motorista	5000915
		Exame psicotécnico de carteira de motorista	5000916
		Taxa de desalienação de veículo	5000917
		Taxa de legislação (DETRAN)	5000918
		Taxa de expediente	5000919
		Emplacamento de caminhão	5001301
		Licença de caminhão	5001302
		Emplacamento de moto	5001401
		Licença de moto	5001402
		Emplacamento de embarcação	5001501
		Licença de embarcação	5001502
		Emplacamento de automóvel	5000101

(continua)

(continuação)

Grupo de tributos	Tipo de Tributo	Descrição na POF	Código POF
	Outras deduções sobre renda do trabalho	Outras deduções do rendimento do trabalho (empregado privado, empregado público, empregado doméstico, empregado temporário na área rural, empregador e conta própria)	5800001 5800002 5800003 5800004 5800006 5800007
			5901101 5901102 5901103 5901202 5901301 5901401 5901402 5902101 5902102 5902202 5903101 5903102 5903103 5903201 5903202 5903301 5903501 5903503 5903504 5903601 5903602 5903901 5904001 5904201 5904401 5904402 5906002 5906003
	Deduções sobre outras rendas que não trabalho	Deduções sobre outros rendimentos: aposentadorias e pensões, bolsa de estudo, pensão alimentícia, auxílios, aluguéis, programas de transferência de renda e complementações salariais.	5903103 5903201 5903202 5903301 5903501 5903503 5903504 5903601 5903602 5903901 5904001 5904201 5904401 5904402 5906002 5906003
OUTROS			4804601 4804602 4800101 4800102 4800103 4800104 4802601 4802602 4802603 4803901 4803902 4405701 4405702
	ISS eventual	Imposto sobre serviços (iss) (eventual) ISS (imposto sobre serviços) (eventual)	4804601 4804602
	Contribuições de classe	Conselho e associação de classe Associação de classe Associação de trabalhadores Contribuição sindicato e associação de trabalhadores (mensal) Contribuição para outras associações Associações outras (contribuição) Cooperativa (mensalidade) Imposto sindical (anual) Contribuição sindical (anual)	4800101 4800102 4800103 4800104 4802601 4802602 4802603 4803901 4803902
	CPMF	Imposto sobre cheque (CPMF) CPMF (imposto sobre cheque)	4405701 4405702

ANEXO 3

TABELA A.3

Alíquotas Médias e Modais do ICMS, IPI e PIS-Cofins para Grupos e Subgrupos de Produtos – POF de 2002-2003

(Em %)

Grupo	Subgrupo	Médias			Modas		
		ICMS	IPI	PIS-Cofins	ICMS	IPI	PIS-Cofins
Despesas Globais – menos alimentação							
Habitação	Aluguel	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Serviços e taxas	10,87	0,80	8,76	0,00	0,00	9,25
	Manutenção do lar	15,48	4,84	7,89	18,00	8,00 (*)	9,25
	Artigos de limpeza	17,99	9,99	9,24	18,00	10,00	9,25
	Mobiliários e artigos do lar	18,64	7,35	9,23	18,00	0,00	9,25
	Eletrodomésticos	18,16	15,43	9,24	18,00	15,00	9,25
	Consertos de artigos do lar	0,10	0,00	0,05	0,00	0,00	0,00
Vestuário	Roupa de homem	17,77	0,00	9,13	18,00	0,00	9,25
	Roupa de mulher	17,81	0,00	9,15	18,00	0,00	9,25
	Roupa de criança	17,90	0,00	9,20	18,00	0,00	9,25
	Calçados e apetrechos	12,51	8,89	9,17	12,00	10,00	9,25
	Jóias e bijuterias	17,68	19,59	9,09	18,00	20,00	9,25
	Tecidos e armarinhos	17,93	0,00	9,22	18,00	0,00	9,25
Transportes	Urbano	2,96	0,00	9,20	0,00	0,00	9,25
	Gasolina - veículo próprio	23,85	0,00	8,82	25,00	0,00	9,25
	Álcool - veículo próprio	11,99	0,00	9,24	12,00	0,00	9,25
	Manutenção - veículo próprio	8,23	5,52	5,41	12,00 (*)	15,00 (*)	9,25
	Aquisição de veículos	18,65	17,97	9,05	18,00	25,00	9,25
	Viagens	14,47	0,00	8,77	12,00	0,00	9,25
	Outras	2,85	0,44	1,61	18,00 (*)	0,00	0,00
Higiene e cuidados pessoais	Perfume	11,79	40,86	9,09	12,00	42,00	9,25
	Produtos para cabelo	11,99	5,10	2,98	12,00	0,00	0,00
	Sabonete	11,99	0,00	0,00	12,00	0,00	0,00
	Instrumentos e produtos de uso pessoal	12,78	9,07	5,53	12,00	0,00	9,25
Saúde	Remédios	18,00	0,00	9,25	18,00	0,00	9,25
	Plano/Seguro saúde	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Consulta e tratamento dentário	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Consulta médica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Tratamento ambulatorial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Serviços de cirurgia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Hospitalização	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Exames diversos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Material de tratamento	5,45	0,38	4,58	18,00 (*)	0,00	0,00
	Outras	14,16	11,80	7,81	18,00	15,00	9,25
Educação	Cursos regulares	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Curso superior	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Outros cursos	0,01	0,00	0,01	7,00 (*)	0,00	0,00
	Livros didáticos e revistas técnicas	17,66	0,00	9,08	18,00	0,00	9,25
	Artigos escolares	17,88	10,41	9,19	18,00	0,00	9,25
	Outras	9,63	0,00	4,95	18,00	0,00	9,25

(continua)

(continuação)

Grupo	Subgrupo	Médias			Modas		
		ICMS	IPi	PIS-Cofins	ICMS	IPi	PIS-Cofins
Recreação e cultura	Brinquedos e jogos	11,91	8,85	9,14	12,00	10,00	9,25
	Celular e acessórios	17,83	14,83	9,16	18,00	15,00	9,25
	Periódicos, livros e revistas	18,00	3,33	9,25	18,00	0,00	9,25
	Diversões e esportes	16,74	4,69	8,52	18,00	0,00	9,25
	Outras	20,65	8,27	9,20	18,00	0,00	9,25
Fumo	Fumo	24,35	193,11	9,21	25,00	30,00	9,25
Serviços pessoais	Cabeleireiro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Manicuro e pedicuro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Consertos de artigos pessoais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Outras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Despesas diversas	Jogos e apostas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Comunicação	24,95	0,00	9,25	25,00	0,00	9,25
	Cerimônias e festas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Serviços profissionais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Imóveis de uso ocasional	7,32	0,00	4,64	14,00	0,00	9,25
	Outras	18,92	4,16	8,93	18,00	0,00	9,25
Outras despesas correntes	Impostos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Contribuições trabalhistas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Serviços bancários	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Pensões, mesadas e doações	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Previdência privada	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Outras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Aumento do ativo	Imóvel (aquisição)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Imóvel (reforma)	13,90	6,18	7,14	18,00	8,00	9,25
	Outros investimentos	16,57	11,06	8,52	18,00	12,00	9,25
Diminuição do passivo	Empréstimo e carnê	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Prestação de imóvel	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Alimentação							
Alimentação no domicílio	Arroz	8,56	0,00	1,34	7,00	0,00	0,00
	Feijão	8,30	0,00	1,13	7,00	0,00	0,00
	Outros cereais	17,95	0,00	9,23	18,00	0,00	9,25
	Macarrão	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Farinha de trigo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Farinha de mandioca	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Outras farinhas e féculas	13,33	0,00	5,34	18,00	0,00	0,00
	Batata inglesa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Cenoura	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Outros tubérculos	0,38	0,00	0,19	18,00 ^(*)	0,00	0,00
	Açúcar refinado	6,98	0,00	0,00	7,00	0,00	0,00
	Açúcar cristal	6,97	0,00	0,00	7,00	0,00	0,00
	Outros açúcares	17,99	0,00	9,24	18,00	0,00	9,25
	Tomate	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Cebola	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Alface	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outros legumes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	

(continua)

(continuação)

Grupo	Subgrupo	Médias			Modas		
		ICMS	IPI	PIS-Cofins	ICMS	IPI	PIS-Cofins
----- Alimentação -----							
Alimentação no domicílio	Banana	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Laranja	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Maçã	7,00	0,00	0,00	7,00	0,00	0,00
	Outras frutas	0,27	0,00	0,00	7,00 (*)	0,00	0,00
	Carne de boi de primeira	6,99	0,00	0,00	7,00	0,00	0,00
	Carne de boi de segunda	6,99	0,00	0,00	7,00	0,00	0,00
	Carne de suíno	6,99	0,00	0,00	7,00	0,00	0,00
	Carnes e peixes industrializados	7,19	0,00	0,17	7,00	0,00	0,00
	Pescados frescos	6,93	0,00	0,00	7,00	0,00	0,00
	Outros carnes, peixes e vísceras	7,09	0,00	0,08	7,00	0,00	0,00
	Frango	7,02	0,00	0,02	7,00	0,00	0,00
	Ovo de galinha	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Outros produtos avícolas	7,04	0,00	0,04	7,00	0,00	0,00
	Leite de vaca	2,46	0,00	0,78	7,00 (*)	0,00	0,00
	Leite em pó integral	11,46	0,00	3,77	7,00	0,00	0,00
	Queijos	11,17	0,00	3,51	7,00	0,00	0,00
	Outros lácteos	9,74	0,00	2,31	7,00	0,00	0,00
	Pão francês	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Biscoito	15,74	0,00	8,09	18,00	0,00	9,25
	Outros panificados	12,89	0,00	3,13	18,00	0,00	0,00
	Óleo de soja	6,98	0,00	0,00	7,00	0,00	0,00
	Azeite de oliva	18,00	0,00	9,25	18,00	0,00	9,25
	Outros óleos	13,72	0,00	5,65	18,00	0,00	9,25
	Café moído	6,98	0,00	0,00	7,00	0,00	0,00
	Refrigerantes	17,98	26,97	9,24	18,00	27,00	9,25
	Cervejas e chopes	24,89	39,79	9,21	25,00	40,00	9,25
	Outras bebidas alcoólicas	24,99	39,97	9,24	25,00	40,00	9,25
	Outras bebidas	17,99	0,11	9,24	18,00	0,00	9,25
	Sal e condimentos	17,60	0,00	8,91	18,00	0,00	9,25
	Massa de tomate	17,98	0,00	9,24	18,00	0,00	9,25
	Maionese	18,00	0,00	9,25	18,00	0,00	9,25
	Sal refinado	7,00	0,00	0,00	7,00	0,00	0,00
	Outros temperos	13,77	0,00	5,84	18,00	0,00	9,25
Alimentos preparados	17,99	0,00	9,24	18,00	0,00	9,25	
Outros alimentos	17,93	0,00	9,21	18,00	0,00	9,25	
Alimentação fora do domicílio	Almoço e jantar	17,63	0,00	9,06	18,00	0,00	9,25
	Café, leite, café/leite e chocolate	17,95	0,00	9,23	18,00	0,00	9,25
	Sanduíches e salgados	17,94	0,00	9,22	18,00	0,00	9,25
	Refrigerantes e outras bebidas não alcoólicas	17,94	0,00	9,22	18,00	0,00	9,25
	Lanches	13,35	0,08	9,16	12,00	0,00	9,25
	Cervejas, chopes e outras bebidas alcoólicas	24,86	37,69	9,20	25,00	40,00	9,25
	Outras	17,80	0,16	9,14	18,00	0,00	9,25

Fontes: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados), RICMS-SP e Tipi.

(*) Considerando somente os produtos com tributação do imposto.

ANEXO 4

TABELA A.4

Evolução dos Programas de Transferência Federal – 2001 a 2006

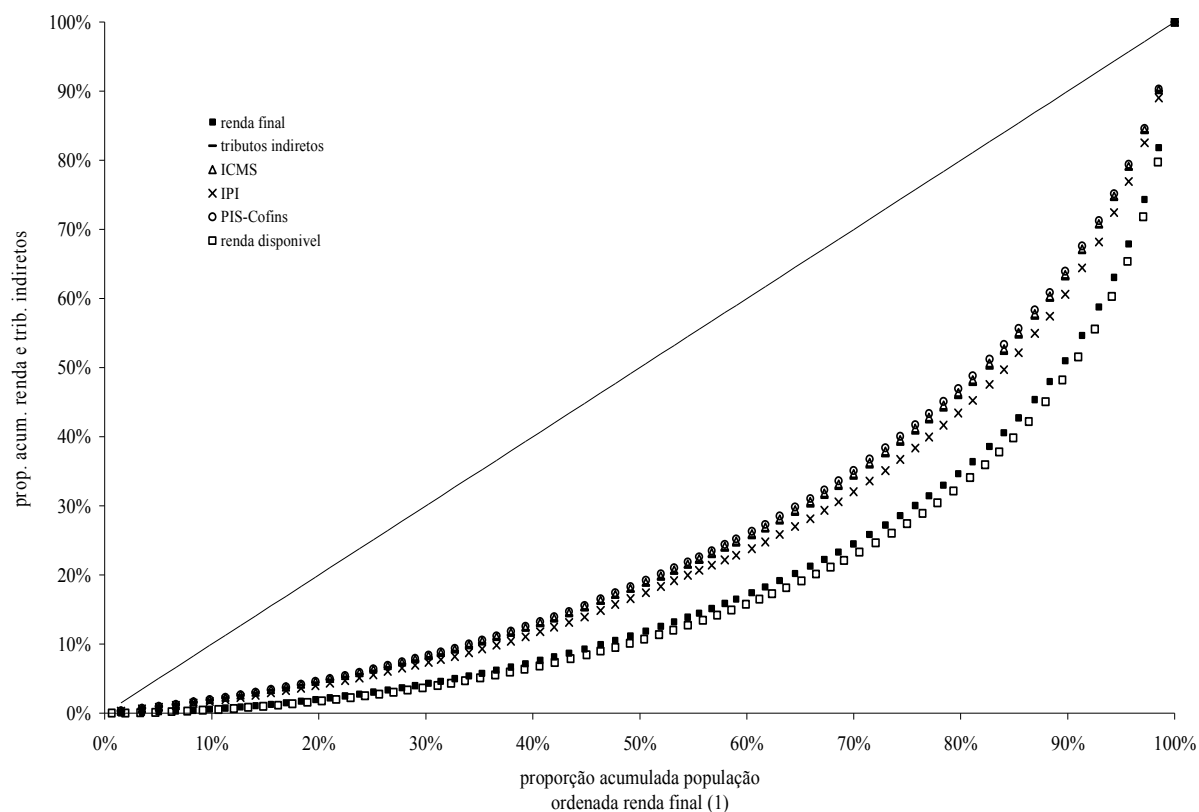
Anos	Beneficiários (mil famílias)					Desembolso (milhões R\$ correntes)	
	Bolsa Família	Bolsa Escola	Bolsa Alimentação	Cartão Alimentação	Auxílio Gás	"Bolsas"	Auxílio Gás
2001	-	4.794	-	-	-	409	-
2002	-	5.107	967	-	8.847	1.650	607
2003	3.616	3.771	327	350	6.932	2.410	797
2004	6.572	3.043	54	108	5.356	4.981	563
2005	8.700	1.784	24	84	3.401	6.387	393
2006	10.966	36	2	32	576	7.688	133

Fonte: MDS.

ANEXO 5

FIGURA A.5

Curvas de Concentração da Tributação Indireta: Renda Final



Fonte: IBGE/POF de 2002-2005 (microdados).

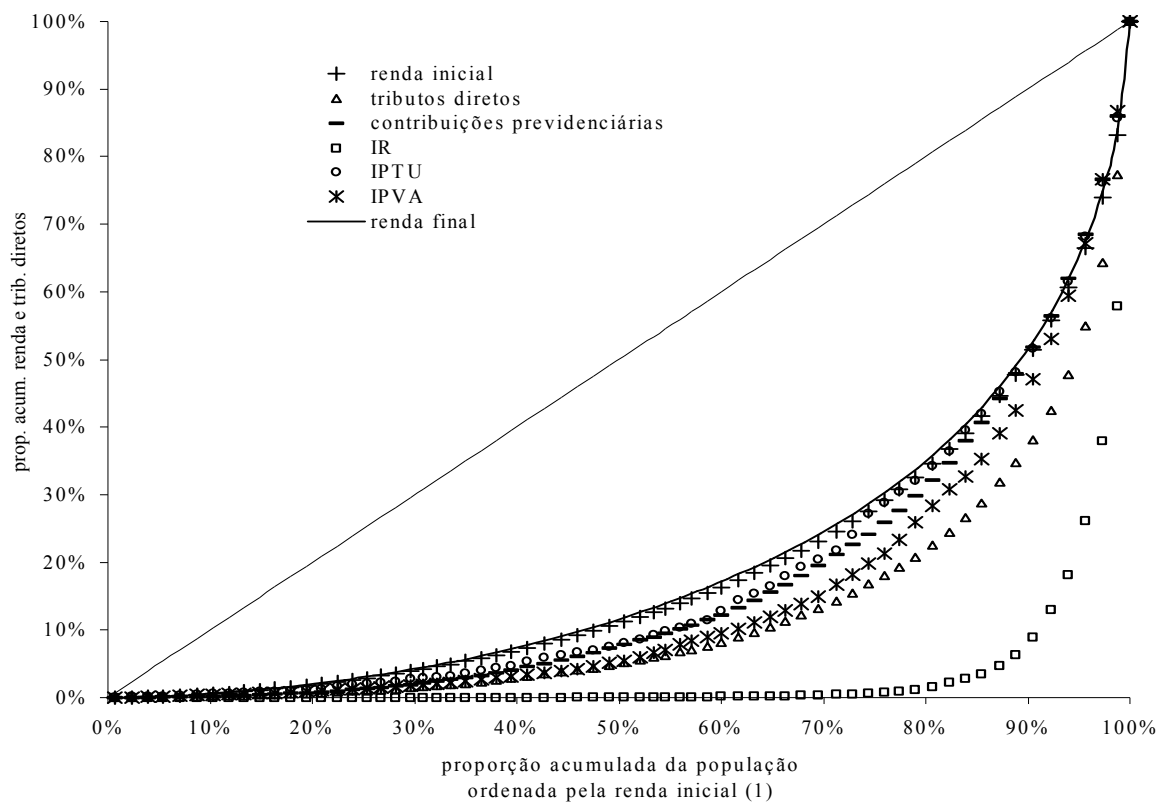
Nota: ⁽¹⁾ Salvo para a renda disponível, o que significa que se tem curvas de Lorenz para as duas rendas.

Obs.: Somente observações com renda disponível positiva.

ANEXO 6

FIGURA A.6

Curvas de Concentração da Tributação Direta: Renda Inicial

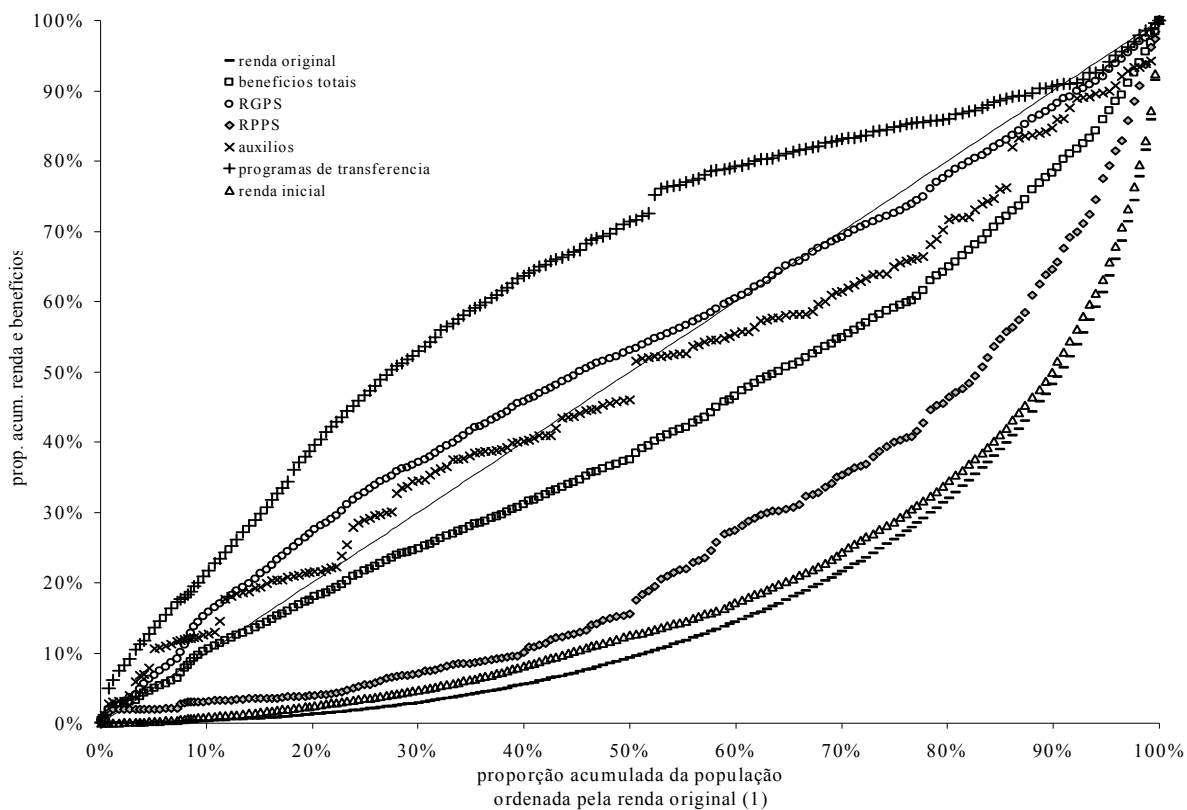


Fonte: IBGE/POF de 2002-2005 (microdados).

Nota: ⁽¹⁾ Salvo para a renda final, o que significa que se tem curvas de Lorenz para as duas rendas.

Obs.: Somente observações com renda final positiva.

ANEXO 7
FIGURA A.7
Curvas de Concentração dos Benefícios: Renda Original



Fonte: IBGE/POF de 2002-2005 (microdados).

Nota: ⁽¹⁾ Salvo para a renda inicial, o que significa que se tem curvas de Lorenz para as duas rendas.

ANEXO 8

Deduções das Mudanças nos Índices de Gini Decorrentes de Benefícios ou Tributos, com Base no Ordenamento pela Renda Anterior

1. Dedução da Variação do Índice de Gini antes e depois da Incidência do Tributo

Seja x a renda inicial e seja t o imposto pago. A renda disponível é $x - t$. Obviamente

$$x_i = (x_i - t_i) + t_i \quad (1)$$

Então, considerando a ordenação conforme valores de x , e considerando que o índice de Gini pode ser dividido em k componentes relativos a k parcelas da renda, ou seja, que,

$$G_x = \sum_{h=1}^k \varphi_h C_h, \quad (2)$$

se tem

$$G_x = \varphi_{x-t} C_{x-t} + \varphi_t C_t \quad (3)$$

Seja $\varphi_t = g$ a relação entre o imposto total e o total de x :

$$g = \frac{\sum t_i}{\sum x_i} \quad (4)$$

Segue-se que

$$G_x = (1 - g)C_{x-t} + gC_t \quad (5)$$

ou

$$\frac{1}{1 - g} G_x = C_{x-t} + \frac{g}{1 - g} C_t \quad (6)$$

Subtraindo $\frac{g}{1 - g} G_x$ dos dois membros, se obtém

$$G_x = C_{x-t} + \frac{g}{1 - g} (C_t - G_x) \quad (7)$$

Subtraindo G_{x-t} dos dois membros, se obtém

$$G_x - G_{x-t} = \frac{g}{1-g}(C_t - G_x) - (G_{x-t} - C_{x-t}) \quad (8)$$

2. Dedução da Variação do Índice de Gini antes e depois da Concessão do Benefício

Seja b o benefício adicionado à renda inicial x . Pode-se escrever

$$x = (x+b) - b \quad (9)$$

Vamos indicar por β a relação entre o total de benefícios e o total de renda inicial:

$$\beta = \frac{\sum b_i}{\sum x_i} \quad (10)$$

Segue-se que

$$1 + \beta = \frac{\sum(x_i + b_i)}{\sum x_i} \quad (11)$$

De (2) e (9), lembrando (10) e (11), se obtém

$$G_x = (1 + \beta)C_{x+b} - \beta C_b \quad (12)$$

Cabe ressaltar que estamos considerando a ordenação das rendas iniciais x_i .

De (12) segue-se que

$$\frac{1}{1 + \beta} G_x = C_{x+b} - \frac{\beta}{1 + \beta} C_b \quad (13)$$

Adicionando $\frac{\beta}{1 + \beta} G_x$ aos dois membros, se obtém

$$G_x = C_{x+b} + \frac{\beta}{1 + \beta} (G_x - C_b) \quad (14)$$

Segue-se que

$$G_x = \frac{\beta}{1 + \beta} (G_x - C_b) + C_{x+b} \quad (15)$$

Subtraindo G_{x+b} dos dois membros, se obtém

$$G_x - G_{x+b} = \frac{\beta}{1+\beta}(G_x - C_b) - (G_{x+b} - C_{x+b}) \quad (16)$$

ANEXO 9

Deduções das Mudanças nos Índices de Gini Decorrentes de Benefícios ou Tributos, com Base no Ordenamento pela Renda Posterior

1. Dedução da Variação do Índice de Gini antes e depois da Incidência do Tributo

As razões de concentração obtidas considerando a ordenação de $x-t$ serão indicadas por C^* .

Temos, obviamente, que

$$(x-t) = x-t \quad (17)$$

De $g = \frac{\sum t_i}{\sum x_i}$ obtemos

$$1-g = \frac{\sum(x_i - t_i)}{\sum x_i}$$

$$\frac{\sum x_i}{\sum(x_i - t_i)} = \frac{1}{1-g} \quad (18)$$

e

$$\frac{\sum t_i}{\sum(x_i - t_i)} = \frac{g}{1-g} \quad (19)$$

Aplicando $G = \sum_h \varphi_h C_h$ à decomposição (17), e lembrando (18) e (19), obtemos

$$G_{x-t} = \frac{1}{1-g} C_x^* - \frac{g}{1-g} C_t^*$$

ou

$$(1-g)G_{x-t} = C_x^* - gC_t^*$$

ou, ainda,

$$G_{x-t} = C_x^* - gC_t^* + gG_{x-t} = C_x^* - g(C_t^* - G_{x-t})$$

Trocando o sinal e somando G_x os dois membros, obtemos

$$G_x - G_{x-t} = G_x - C_x^* + g(C_t^* - G_{x-t})$$

ou

$$G_x - G_{x-t} = g(C_t^* - G_{x-t}) + (G_x - C_x^*) \quad (20)$$

Definimos o índice de Lerman e Yitzhaki como

$$\Pi_{LY} = C_t^* - G_{x-t} \quad (21)$$

De (20) e (21) segue-se que

$$G_x - G_{x-t} = g\Pi_{LY} + (G_x - C_x^*) \quad (22)$$

Essa expressão mostra como a mudança no índice de Gini é composta por um termo associado a uma medida de progressividade do imposto e um efeito puro de reordenação.

2. Dedução da Variação do Índice de Gini antes e depois da Concessão do Benefício

As razões de concentração considerando a ordenação de $x+b$ serão, nesta seção, indicadas por C^* .

De $\beta = \frac{\sum b_i}{\sum x_i}$ obtemos

$$1 + \beta = \frac{\sum(x_i + b_i)}{\sum x_i}$$

e

$$\frac{\sum x_i}{\sum(x_i + b_i)} = \frac{1}{1 + \beta} \quad (23)$$

Segue-se que

$$\frac{\sum b_i}{\sum(x_i + b_i)} = \frac{\beta}{1 + \beta} \quad (24)$$

Temos, obviamente, que

$$(x + b) = x + b$$

Lembrando $G = \sum_h \varphi_h C_h$, (23) e (24), segue-se que

$$G_{x+b} = \frac{1}{1+\beta} C_x^* + \frac{\beta}{1+\beta} C_b^*$$

$$(1+\beta)G_{x+b} = C_x^* + \beta C_b^*$$

ou

$$G_{x+b} = C_x^* - \beta(G_{x+b} - C_b^*)$$

Trocando o sinal e somando G_x aos dois membros, obtemos

$$G_x - G_{x+b} = \beta(G_{x+b} - C_b^*) + (G_x - C_x^*) \quad (25)$$

O índice de progressividade dos benefícios de Lerman e Yitzhaki é definido como

$$\rho_{LY} = G_{x+b} - C_b^* \quad (26)$$

De (25) e (26) segue-se que

$$G_x - G_{x+b} = \beta\rho_{LY} + (G_x - C_x^*)$$

Essa expressão mostra, mais uma vez, como a mudança no índice de Gini depende de uma medida de progressividade e de um efeito de reordenação.

IX. BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A.; VIANNA, S. W. *Carga tributária indireta no Brasil: análise da incidência efetiva sobre as famílias*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, fev. 2004 (Série de Estudos Econômicos e Sociais). Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=517540>>.
- AGENCIA CARTA MAIOR. *Fazenda ataca novamente*, 24 out. 2005. Disponível em: <http://www.agenciartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=2254>.
- BARROS, R. P. de; CURY, S.; ULYSSEA, G. *A desigualdade de renda no Brasil encontra-se subestimada? Uma análise comparativa com base na Pnad, na POF e nas Contas Nacionais*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007 (Texto para discussão, n. 1.263).
- BERTASSO, B.; SILVEIRA, F. G.; MAGALHÃES, L. C. G. de. Tipologia socioeconômica das famílias das grandes regiões urbanas brasileiras e seu perfil de gastos. In: SILVEIRA, F. G. et al. *Gasto e consumo das famílias brasileiras contemporâneas*, v. 1. Brasília: Ipea, 2007.
- BOBBIO, N. *Igualdade e liberdade*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Gasto social do governo central 2001 e 2002*. Brasília, DF: Secretaria de Política Econômica, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/estudoseconomicos/Gasto%20Social%20do%20Governo%20Central%202001-2002.pdf>>.
- CARDOSO Jr., J. C. *Estado e política social no Brasil: ensaio de interpretação da história recente*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 9., Uberlândia, 2004.
- CARDOSO Jr., J. C.; CASTRO, J. A. *Economia política das finanças sociais brasileiras no período 1995/2002*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 10., Campinas, 2005.
- CASTRO, J. A.; CARDOSO Jr., J. C. *Dimensionamento e análise das finanças sociais do governo federal: 1995 a 2002*. Brasília: Ipea, set. 2006 (Texto para discussão, n. 1.213).
- CASTRO, J. A.; MORAES NETO, M. B.; SADECK, F.; DUARTE, B.; SIMÕES, H. *Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995 – 2001*. Brasília: Ipea, out. 2003 (Texto para discussão, n. 988).
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes, 5ª ed., 2005.
- COELHO DE SOUZA, M. M. *A transposição de teorias sobre a institucionalização do welfare state para o caso dos países subdesenvolvidos*. Brasília: Ipea, dez. 1999 (Texto para discussão, n. 695).
- DE BEER, P. et al. *Measuring welfare state performance: three or two worlds of welfare capitalism*. Luxembourg Income Study Maxwell School of Citizenship and Public Affairs,

New York: Syracuse University, 2001 (Working Paper, n. 276). Disponível em: <www.lisproject.org/publications/liswps/276.pdf>.

DEDECCA, C.; BARBIEIRI, C. V. Fome Zero e pilotos para a política social. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, jan./abr. 2005.

DINIZ, B. P. C.; SILVEIRA, F. G.; BERTASSO, B. F.; MAGALHÃES, L. C. G.; SERVO, L. M. S. As pesquisas de orçamentos familiares no Brasil. In: SILVEIRA, F. G. *et al. Gasto e consumo das famílias brasileiras contemporâneas*. v. 2. Brasília: Ipea, 2007.

DRAIBE, S. M. *O welfare state no Brasil: características e perspectivas*. Núcleo de Estudo de Políticas Públicas (NEPP)/Unicamp, Campinas, 1993 (Caderno de Pesquisa, n. 8).

ERIS, I.; ERIS, C. C. C.; KADOTA, D. K.; ZAGHA, N. R. A distribuição de renda e o sistema tributário no Brasil. In: ERIS, C. C. C. *et al. Finanças públicas*. São Paulo: Pioneira-Fipe, 1983.

ESPING-ANDERSEN, G. *Les trois mondes de l'État-providence: essai sur le capitalisme moderne*. Paris: PUF, 1999 (publicado em inglês, 1ª ed. 1990).

_____. As três economias políticas do *welfare state*. *Lua Nova*, São Paulo: Cedec, v. 24, set. 1991.

FERNANDES, M. A. C.; OLIVEIRA, M. M.; ROCHA, D. C.; MARINHO, N. S.; RIBEIRO, J. A. *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996*. Brasília: Ipea, fev. 1998 (Texto para discussão, n. 547).

FERNANDES, M. A. C.; ROCHA, D. C.; OLIVEIRA, M. M.; RIBEIRO, J. A.; AQUINO, L. M. *Gasto social das três esferas de governo – 1995*. Brasília: Ipea, out. 1998 (Texto para discussão, n. 598).

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. P.; NARITA, R. D.T. *Estrutura tributária e formalização da economia: simulando diferentes alternativas para o Brasil*. Brasília: Esaf, jun. 2004 (Texto para discussão, n. 4).

FERNANDES, R.; MENEZES-FILHO, N. A. Impactos dos encargos trabalhistas sobre o setor formal da economia. In: CHAHAD, J. P. Z.; FERNANDES, R. *O mercado de trabalho no Brasil: políticas, resultados e desafios*. São Paulo: MTE/Fipe/Depto. de Economia FEA/USP, 2002.

FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1ª ed., 1961 (Série Estante de Economia).

_____. Desarrollo y estancamiento en América Latina: un enfoque estruturalista. *Revista Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 6, n. 22-23, p. 191-224, jul./dic. 1966.

- GLENNERSTER, H. *Tibor Barna: the redistributive impact of taxes and social policies in the UK: 1937-2005*. Centre for Analysis of Social Exclusion/London School of Economics, Dec. 2006 (CASE Papers, n. 115).
- HABERMAS, J. A nova intransparência. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 18, set. 1987.
- HOFFMANN, R. Aposentadorias e pensões e a desigualdade da distribuição de renda no Brasil. *Econômica*, Revista da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 135-144, jun. 2003a.
- _____. Inequality in Brazil: the contribution of pensions. *Revista Brasileira de Economia*, v. 57, n. 4, Rio de Janeiro, out./dez. 2003b.
- _____. Decomposition of Mehran and Piesch inequality measures by factor components and their application to the distribution of *per capita* household income in Brazil. *Brazilian Review of Econometrics*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, maio 2004.
- _____. Medindo a regressividade das transferências. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*, v. 2. Brasília: Ipea, 2007, no prelo.
- HOFFMANN, R.; SILVEIRA, F. G.; PAYERAS, J. A. P. *Progressividade e sacrifício eqüitativo na tributação: o caso do Brasil*. Brasília: Ipea, maio 2006 (Texto para discussão, 1.188).
- IBGE. *Pesquisa de Orçamentos Familiares, 1987-1988*. Rio de Janeiro: IBGE, CD-ROM.
- _____. *Pesquisa de Orçamentos Familiares, 1995-1996*. Rio de Janeiro: IBGE, CD-ROM.
- _____. *Pesquisa de Orçamentos Familiares, 2002-2003: primeiros resultados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004, CD-ROM.
- _____. *Pesquisas de Orçamentos Familiares, 2002-2003*. Microdados: planilha de produtos. Rio de Janeiro: IBGE, 2ª versão, 2005a, CD-ROM.
- _____. *Sistema nacional de índices de preços ao consumidor – estrutura de ponderação a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares, 2002-2003*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005b (Série Relatórios Metodológicos, v. 34). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/srmipca_pof.pdf>.
- _____. *Pesquisa de Orçamentos Familiares, 2002-2003*. Rio de Janeiro: IBGE, 3ª versão, 2006, CD-ROM.
- IMMERVOLL, H.; LEVY, H.; NOGUEIRA, J. R. *et al.* Simulating Brazils tax-benefit system using Brahms, the Brazilian household microsimulation model. *Economia Aplicada*, v.10, n.2, , abr./jun. 2006.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Boletim de Políticas Sociais*, vários anos.

- JONES, F. *The effects of taxes and benefits on household income, 2005-06*. Office for National Statistics, United Kingdom, May 2007. Disponível em: <http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_social/Taxes_Benefits_2005-2006/Taxes_Benefits_2005_06.pdf>.
- KERSTENETZKY, C. L. Desigualdade e pobreza: lições de Sen. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 42, fev. 2000.
- _____. Por que se importar com a desigualdade. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, 2002.
- _____. Desigualdade com questão política. *Observatório da Cidadania 2003*. Rio de Janeiro: Ibase, 2003.
- _____. Políticas sociais: focalização ou universalização? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 26, n. 4 (104), out./dez. 2006.
- LAKIN, C. The effects of taxes and benefits on household income, 2000-01. Office for National Statistics, United Kingdom, *Economic Trends*, n. 582, May 2002. Disponível em: <http://www.statistics.gov.uk/articles/economic_trends/effects_taxes_and_benefits_household_income_00-01.pdf>.
- LAMBERT, P. J. *The distribution and redistribution of income*. 3ª ed. Manchester: Manchester University Press, 2001.
- LAVINAS, L. Universalizando direitos. *Observatório da Cidadania 2001*. Rio de Janeiro: Ibase.
- LERMAN, R. I.; YITZHAKI, S. Effect of marginal changes in income sources on U.S. income inequality. *Public Finance Quarterly*, v. 22, n. , Oct. 1994.
- _____. Changing ranks and the inequality impacts of taxes and transfers. *National Tax Journal*, v. 48, n. 1, Mar. 1995.
- LENHARDT, G.; OFFE, C. Teoria do estado e política social: tentativas de explicação político-sociológica para as funções e os processos inovadores da política social. In: OFEE, C. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- MAGALHÃES, L. C. G.; SILVEIRA, F. G.; TOMICH, F. A.; VIANNA, S. W. Tributação sobre alimentação e seus impactos na distribuição de renda e pobreza nas grandes regiões urbanas brasileiras. *Economia*, Niterói, Anpec, v. 2, n. 1, jan./jun. 2001a.
- MAGALHÃES, L. C. G. (Coord.) et al. *Tributação sobre gastos com saúde das famílias e do Sistema Único de Saúde: avaliação da carga tributária sobre medicamentos, material médico-hospitalar e próteses/órteses*. Brasília: Ipea, maio 2001b (Texto para discussão, n. 790).
- MEDEIROS, M. *A trajetória do welfare state no Brasil: papel redistributivo das policias sociais dos anos 1930 aos anos 1990*. Brasília: Ipea, dez. 2001 (Texto para discussão, n. 852)..

- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *Boletim Estatístico Mensal*, out. 2005.
- OFFE, C. *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- PAES, N.; BUGARIN, N. S. Parâmetros tributários da economia brasileira. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 36, n. 4, out./dez. 2006.
- PEREIRA, T. R.; IKEDA, M. Custo Brasil – mensurando a cumulatividade das contribuições: uma proposta metodológica. *Informe-se*, Rio de Janeiro: BNDES, n. 27, 2001.
- PINTO, A. Estilos de desenvolvimento e realidade latino-americana. *Revista de Economia Política*, v. 2/1, n. 5, jan./mar. 1982.
- _____. Notas sobre os estilos de desenvolvimento na América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*, v. 2, Rio de Janeiro: Record, 2000 (1976).
- PRZERWORSKY, A.; WALLERSTEIN, M. O capitalismo democrático na encruzilhada. *Novos Estudos*, São Paulo: Cebrap, n. 22, out. 1988.
- RAMOS, C. A. Aspectos distributivos do gasto público na saúde. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 24, dez. 2001.
- ROCHA, S. O impacto distributivo do imposto de renda sobre a desigualdade de renda das famílias. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, abr. 2002.
- _____. Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 9, n. 1, Rio de Janeiro, jan./abr. 2005.
- SALVADOR, E. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta? In: SISCÚ, J. (Org.). *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- SAMPAIO de SOUZA, M. C. Tributação indireta no Brasil: eficiência versus equidade. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, jan./mar. 1996.
- SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1987, 2ª ed.
- SÃO PAULO. *Regulamento do ICMS*. Artigos 29 e 52, Inciso V, Anexo I (Isenções).
- SCALON, C. (Org.). *Imagens da desigualdade*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj/Ucam, 2004.
- SCHWARZ, R. *Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*. São Paulo: Duas Cidades/Ed. 34, 2000 (Capítulo I: As idéias fora do lugar).

- SILVEIRA, F. G. Impacto das transferências governamentais e da tributação na distribuição de renda no Brasil. *Econômica*, Revista da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p.171-184, jun. 2003. Disponível em: <<http://www.uff.br/cpgeconomia/v5n1/gaiger.pdf>>.
- SILVEIRA, F. G.; CARVALHO, A. X. Y.; AZZONI, C. R.; CAMPOLINA, B.; IBARRA, A. *Dimensão, magnitude e localização das populações pobres no Brasil*. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para discussão, n. 1.278).
- SILVEIRA, F. G.; DINIZ, B. P. C. A incidência da tributação direta no país: o que dizem os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2002/03. *Informações Fipe*, São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, n. 297, jun. 2005.
- SILVEIRA, F. G.; OSÓRIO, R. G.; PIOLA, S. F. Os gastos das famílias com saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, v.7, n.4, 2002.
- SILVEIRA, F. G. *et al.* Insuficiência alimentar nas grandes regiões urbanas brasileiras: estimativas a partir da POF 1995/96-IBGE. *Revista de Economia Aplicada*, São Paulo, v. 8, n. 3, jul./set. 2004.
- SILVEIRA, F. G. *et al.* Elasticidade-renda dos produtos alimentares nas regiões metropolitanas brasileiras: uma aplicação da POF 1995/1996. *Estudos Econômicos*, v. 37, n.2, abr./jun. 2007.
- SIQUEIRA, R. B. Proposta do PT para o IR concentra mais a renda. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 56, 15 dez. 2002
- SIQUEIRA, R. B.; NOGUEIRA, J. R.; LEVY, H. Ônus e bônus: quem contribui e quem se beneficia do orçamento. In: REZENDE, F.; CUNHA, A. (Orgs.). *Contribuintes e cidadãos: compreendendo o orçamento federal*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2002.
- _____. Política tributária e política social no Brasil: impacto sobre a distribuição de renda entre domicílios. In: BENECKE, D. W.; NASCIMENTO, R. (Orgs.). *Política social preventiva: desafio para o Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.
- SIQUEIRA, R. B.; NOGUEIRA, J. R.; LEVY, H.; ODONOGHUE, C.; IMMERSVOLL, H. Simulating Brazil's tax-benefit system using Brahms, the Brazilian household microsimulation model. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 31., Anpec, 2003.
- SIQUEIRA, R. B.; NOGUEIRA, J. R.; SOUZA, E. S. A incidência final dos impostos indiretos no Brasil: efeitos da tributação de insumos. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, out./dez. 2001.
- _____. Os impostos sobre consumo no Brasil são regressivos? *Economia Aplicada*, São Paulo, v. 4, n. 4, out./dez. 2000.

- SOARES, M. C. *A mensuração do impacto distributivo do gasto social: um estudo para a região metropolitana de São Paulo*. Brasília: Ipea, dez. 1999 (Texto para discussão, n. 643).
- SOARES, F. V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. G. *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Brasília: Ipea, out. 2006 (Texto para discussão, n. 1.228).
- SOUZA, J. (Não) reconhecimento e subcidadania, ou o que é “ser gente”? *Lua Nova*, v. 59, São Paulo: Cede, 2003.
- _____. A gramática social da desigualdade brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 54, Rio de Janeiro, fev. 2004a.
- _____. Modernização periférica e naturalização da desigualdade. In: SCALON, C. (Org.). *Imagens da desigualdade*. Belo Horizonte: UFMG, p. 75-114, 2004b.
- _____. (Org.). *A invisibilidade da desigualdade brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- SOUZA, M. M. C. *A transposição de teorias sobre welfare state para o caso dos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro, Ipea, dez. 1999 (Texto para discussão, n. 695).
- ULYSSEA, G.; REIS, M. C. *Imposto sobre trabalho e seu impacto nos setores formal e informal*. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2006 (Texto para discussão, n. 1.218).
- VARSANO, R.; PEREIRA, T.; ARAUJO, E.; SILVA, N.; IKEDA, M. *Substituindo o PIS e a Cofins – e Por Que Não a CPMF? – por uma Contribuição Social Não-cumulativa*. Brasília: Ipea, out. 2001 (Texto para discussão, n. 832).
- VAZ, D. V.; HOFFMANN, R. Remuneração nos serviços no Brasil: o contraste entre funcionários públicos e privados. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 16, n. 2, ago. 2007.
- VIANNA, M. L. T. W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan: Ucam, Iuperj, 2ª ed., 2000.
- VIANNA, S. T. W. *Tributação sobre renda e consumo das famílias no Brasil: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas 1996*. Dissertação (Mestrado em Economia). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2000.
- VIANNA, S. T. W. *et al. Carga tributária direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas em 1996*. Brasília: Ipea, set. 2000 (Texto para discussão, n. 757).